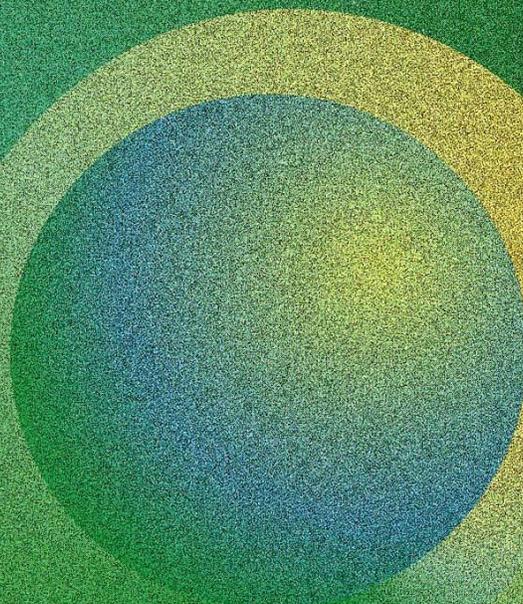


Proyectos de inversión y conflictos ambientales

Enrique Scheinfeld



INE RDS PNUD



Julia Carabias Lillo
Secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca

Enrique Provencio
Presidente del Instituto Nacional de Ecología

Pedro Alvarez Icaza
Director General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental

Xóchitl Ramírez
Coordinadora del Proyecto PNUD-SEMARNAP

Fedro Carlos Guillén
Jefe de la Unidad de Participación Social, Enlace y Comunicación, INE



© 1a edición: agosto de 1999
Instituto Nacional de Ecología
Av. Revolución 1425, Col. Tlacopac, México, D.F.

El cuidado de esta edición estuvo a cargo
de la Unidad de Participación Social, Enlace y Comunicación, INE.

Impreso y hecho en México





Índice

Presentación	5
Nota del autor	7
I Introducción	9
II Marco conceptual	13
ESTUDIOS DE CASOS	
III La Choya. Descripción y análisis del conflicto	25
IV Caso de los moruseros en la Reserva de la Biosfera de El Pinacate	49
V Caso del observatorio astronómico Guillermo Haro y mina de cobre La Mariquita	59
VI Caso del club de golf El Tepozteco	69
EVALUACIÓN Y CONCLUSIONES	
VII Evaluación	93
VIII Conclusiones	101
Bibliografía	105







Presentación

La gestión de los conflictos ambientales en México es un tema que se ha vuelto emergente debido al creciente interés de la opinión pública nacional e internacional por los asuntos ecológicos, así como por el carácter político que muchos de tales conflictos han adquirido en la agenda ambiental. Pero, ni todos los conflictos son meramente ambientales, ni todos producto de intereses económicos o políticos.

¿Cómo distinguirlos?, ¿cuál es el umbral entre uno y otro aspecto?, ¿cómo tomar una decisión certera cuando los instrumentos de política ambiental con que conta-



mos —como la evaluación de impacto ambiental— no responden a todos los interrogantes y retos que implica realizar de una obra o actividad, o no hacerlo?, ¿hasta dónde y de qué manera debemos incorporar los aspectos socioeconómicos en la evaluación ambiental de un proyecto?, ¿cómo satisfacer a una opinión pública plural y, al mismo tiempo, tomar decisiones basadas en el derecho, la técnica y en el conocimiento científico?

Todas estas son inquietudes que han surgido a partir de una práctica institucional que, de manera empírica, nos ha enseñado a dirimir los conflictos ambientales con base en la gestión.

La actuación de la autoridad ambiental en relación con los conflictos —como este libro nos permite ver— ha sido cambiante: unas veces ha sido el fiel de la balanza, otras ha representado a una de las partes, y algunas más ha tratado de conciliar intereses encontrados con base en la premisa fundamental del Desarrollo Sustentable. Entendemos este concepto bajo una lógica tanto económica como ecológica, como el desarrollo que permite el aprovechamiento de los recursos naturales sin que ello implique su agotamiento o destrucción. Así, sostenemos que en nuestro país es posible usar los recursos naturales de modo tal que se asegure su reposición y conservación y, simultáneamente, mantener un esquema de protección mediante el control del impacto ambiental sobre determinados territorios.

Este libro da cuenta de los esfuerzos de gestión en torno a conflictos ambientales que derivaron de una evaluación de impacto ambiental. La misión de recoger esta experiencia recayó en el Dr. Enrique Scheinfeld —abogado argentino con experiencia en el manejo de conflictos de carácter matrimonial— quien como testigo directo, además de ser un observador, buscó escuchar a las partes involucradas, sin mediar entre ellas ni tomar partido. De allí que la exposición logre mantener la óptica de justo equilibrio propia de un actor neutral.

Es gracias a ello que este libro no expone juicios, sino que constata hechos y sugiere caminos en torno a un tema que tiende a una profesionalización cada vez mayor y será parte importante en las iniciativas de los distintos agentes de gobierno, así como de los organismos no gubernamentales de carácter social o ambiental.

Esperamos que las experiencias de gestión descritas en este volumen contribuyan al manejo adecuado de conflictos con componentes de tipo ambiental que, creemos, será un tema permanente en la agenda política pública de los próximos años, sobre todo debido a las crisis ecológicas presente en un mundo cada vez más globalizado.





Nota del autor

Este trabajo fue realizado con el apoyo de la Subsecretaría de Planeación de Semarnap, entonces a cargo del licenciado Enrique Provencio quien lo impulsó. Se desarrolló, fundamentalmente, en el ámbito de la Dirección General de Impacto Ambiental y Ordenamiento Ecológico del Instituto Nacional de Ecología. Su Director General, ingeniero Pedro Álvarez Icaza y todos sus colaboradores inmediatos, me brindaron el más amplio apoyo y me otorgaron la libertad necesaria para investigar los casos que se exponen y otros más que, por falta de tiempo y espacio, no aparecen en este informe. Aun así, de algún modo están presentes en el libro, de





la misma manera en que la obra del pintor, más allá de lo que aparecen en su superficie, encierra más pinceladas e ideas que forman parte profunda de la misma y la trascienden.

Durante el curso de esta investigación, en un periodo de más de un año, se realizaron más de ciento veinte entrevistas a actores y testigos calificados de los conflictos descritos; se visitaron los lugares que fueron escenario de los conflictos; y se consultaron alrededor de mil quinientas fuentes, entre expedientes administrativos, resoluciones judiciales, notas periodísticas, libros, etcétera.

Este informe no se hubiera concretado sin la voluntad de todos los funcionarios, protagonistas y testigos mencionados en esta tarea y los que desde estas páginas expreso mi profundo agradecimiento.





I

Introducción

Objetivos

La presente investigación se centra en el estudio de conflictos ambientales ocurridos en México y exteriorizados a partir de la aplicación de instrumentos de política ambiental, tales como el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, los ordenamientos ecológicos regionales, así como las áreas naturales protegidas y sus programas de manejo. La misma se inscribe en el “Marco de Desarrollo de Capacidades Institucionales” que sirve para conformar respuestas basadas en la





anticipación y previsión de posibles escenarios de conflicto, buscando establecer mejores reglas y prácticas de participación y concurrencia de todos los agentes interesados.

El *objetivo principal* es contribuir al fortalecimiento de la política ambiental, con el fin de prevenir o resolver oportunamente los conflictos emergentes en este campo y solucionar de manera adecuada los que inevitablemente surjan, fomentando nuevos enfoques, prácticas de mediación y dinámicas que conduzcan a la negociación, desalienten la tradicional situación de posiciones en colisión —en la que predominan las tácticas de sobrepolitización y distorsión de la postura del otro—, y fomenten una situación de transparencia de los intereses en juego, donde sea más fácil encontrar alternativas de suma positiva para todos los involucrados.

Como *objetivo secundario* se persigue contribuir al desarrollo democrático, mediante la elevación de la capacidad para canalizar, prevenir y resolver, a nivel local, conflictos ambientales, y fortalecer el debate sobre el tema ambiental.

Por último, como *objetivos específicos*, se busca:

- a) Profundizar en el conocimiento de los conflictos ambientales surgidos en torno a procesos de evaluación de impacto ambiental, mediante el diseño de metodologías de intervención culturalmente apropiadas.
- b) Elevar la capacidad de los actores clave para la prevención y resolución de conflictos ambientales surgidos en torno a procesos de evaluación de impacto ambiental.
- c) Formular recomendaciones de acción, dirigidas a los mismos actores clave, tendientes a reforzar los sistemas de evaluación de impacto ambiental, en su función de prevención o resolución de conflictos ambientales.

A propuesta del ingeniero Pedro Álvarez Icaza, Director General de Impacto Ambiental y Ordenamiento Ecológico del Instituto Nacional de Ecología de la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, se seleccionaron como objeto de estudio tres casos ocurridos en el estado de Sonora, denominados La Choya, La Mariquita y Moruseros, así como el conflicto surgido en torno al club de golf El Tepozteco, en Tepoztlán, estado de Morelos.

A partir de estas propuestas, se indagó sobre los procedimientos seguidos en dichos casos y se realizó un estudio de los hechos, los argumentos de las partes involucradas, así como los costos y beneficios que acarrearón.

Este estudio se conformó con los siguientes elementos:

- a) *Investigación de hechos* a través del examen de la documentación existente, tal como: expedientes administrativos, dictámenes técnicos, noticias periodísticas, resoluciones administrativas y cualquier otra documentación de interés.





- b) El *contacto con los principales actores* involucrados en los conflictos, con la intención de conocer su posición, para lo que se usaron entrevistas abiertas y no estructuradas.
- c) *Visita personal* a los escenarios donde se desarrollaron los conflictos, como Hermosillo, Caborca, Sonoyta, Puerto Peñasco, Quitovac, Cananea, El Pinacate y el gran desierto de El Altar, todos ellos en Sonora; Tepoztlán y Cuernavaca en el estado de Morelos; Puebla y Tonantzintla en el estado de Puebla; Ciudad del Carmen y el área natural protegida Laguna de Términos en el estado de Campeche.
- d) *Investigación y estudio de normas y disposiciones* regulatorias del derecho ambiental mexicano, como la Constitución Política de nuestro país, la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y su reglamento, la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley Forestal y la Ley Minera, además de bibliografía diversa aplicable a cada caso.
- e) Investigación sobre las *fases del proceso de evaluación de impacto ambiental*, especialmente en lo referido al aspecto socio-económico-ambiental.

Sobre la base del cumplimiento de estas etapas —en las que obtuvimos un marco de referencia de los conflictos— establecimos un marco teórico conceptual que nos permite la elaboración de hipótesis que vinculan el saber existente con la búsqueda de una respuesta tentativa, mediante la sistematización y formulación de conclusiones, además de la evaluación de la gestión pública en conflictos ambientales, procurando ordenar, sistematizar e imprimir mayor eficiencia a la respuesta institucional, de forma tal que se induzcan decisiones y acciones oportunas, con sensibilidad política, sentido práctico, participación de las partes involucradas y respeto de todos los intereses legítimos en juego.





II

Marco conceptual

Los conflictos son parte de la vida institucional, organizacional y comunitaria. El espacio de los enfrentamientos públicos se organiza como un escenario que difiere de otros ámbitos de disputas habituales, tanto por el modo de organización como por lo que se pone en juego.

Los conflictos entre instituciones u organismos oficiales frecuentemente se generan como conflictos de “proyectos” (políticos, éticos, de vida, etc.), pero parte de su complejidad se debe a que responden a lógicas diferentes.





Las instituciones y estructuras político-administrativas funcionan con altos niveles de preservación de la identidad y coherencia institucional, mediante un sistema formalizado de reglas y una historia oficial ligada a la identidad prevalente.

En cambio, las microorganizaciones, los grupos de interés común, las redes sociales, las organizaciones no gubernamentales (ONG), cuando no están excesivamente formalizadas, mantienen lógicas de funcionamiento más próximas a los grupos primarios, basadas en sistemas de lealtades personales, un fuerte tono emocional en las interrelaciones y una proximidad absoluta entre identidad grupal y objetivos.

Estas diferencias en los mismos procesos constructivos y de procesamiento vuelven imprescindible la elaboración de técnicas específicas para estos escenarios, ya que la distinción entre “juego político” y “lucha por el ideal” organiza niveles de turbulencia y oscilaciones que convierten en riesgosa una intervención ingenua y simplificadora.

En la formación tradicional prevalece una visión del conflicto como un proceso que implica necesariamente el empobrecimiento de unos a costa del enriquecimiento de otros, y la función del tercero ha sido crear una estructura de poder superior que arbitre o asesore sobre el mejor modo de ganar a partir de su posición.

El pensamiento actual de las ciencias en torno a los conflictos pone en crisis los paradigmas metodológicos con los que tradicionalmente se abordaron aquéllos. Para el positivismo del siglo XIX el mundo y la vida transcurrían basándose en el concepto de evolución, entendida ésta en sentido lineal y simple: “la evolución es progreso”. Planteado de esta manera, lo conflictivo aparecía como aquello que detenía, retardaba o impedía la fluidez en el avance y, por lo tanto, lo que debía ser eliminado, suprimido o aniquilado.

La historia y la ciencia del siglo XX mostraron y relativizaron el “deber ser” evolutivo, para desplazar el problema hacia la noción de “cambio”, entendiéndolo como “ruptura, desorganización, búsqueda de un nuevo equilibrio, mutación nunca acabada”. Esta perspectiva diferente reposiciona lo conflictivo y lo convierte en el centro motor necesario para el movimiento, para el cambio. Los pares contradictorios ya no sólo luchan para transformarse uno en otro, como en la dialéctica, sino también comienzan a admitirse y a pensarse en pares a la vez antagónicos y complementarios, en una convivencia oscilante (dialógica) que, paradójicamente, no desemboca en cambios sino que sostiene equilibrios preservadores de identidades.

El trabajo en ámbitos complejos, como el ambiental, presenta interrogantes grandes e inquietantes para los operadores, ya que las características propias de éstos cuestionan los instrumentos que utilizamos.





Conflicto y disputa

La palabra *conflicto* sugiere tensión, lucha, pelea entre dos o más partes. Desde una perspectiva psicológica se puede hablar de conflicto entre los afectos, las cogniciones, razonamientos o instancias psíquicas de una misma persona. Más ampliamente, las partes en conflicto pueden ser también personas, grupos o naciones, en cuyo caso se denominan conflictos interaccionales. Es a este último tipo de conflictos al que nos referiremos.

Los conflictos son procesos complejos que se generan, se desarrollan y concluyen en el transcurso de la lucha entre dos o más partes con posiciones incompatibles. En general, no es posible conocerlos totalmente, ni predecir certeramente su evolución, dado que incluyen el elemento de la aleatoriedad.

Los procesos conflictivos siguen una lógica de evolución-involución. Por su parte, los problemas o disputas, que son la etapa o faz del conflicto en la que el mismo se vuelve público, tienen la lógica de las soluciones o no soluciones. Proceso conflictivo y disputa son dos procesos de orden diferente.

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, podemos adaptar la definición de Manes Suárez, en el campo de los llamados “métodos alternativos de resolución de conflictos”:

el proceso interaccional, que nace, crece, se desarrolla y puede transformarse, desaparecer y/o disolverse, y otras veces permanecer relativamente estacionario; que se da entre dos o más partes; en el que predominan las interacciones antagónicas sobre las atrayentes o atractoras; que se caracteriza por ser un proceso co-construido por las partes, y que puede ser gestionado o conducido por ellas o por un tercero.

Conflictos ambientales

Los problemas ambientales concretos se originan por la concurrencia, en un mismo lugar y tiempo, de múltiples causas y factores que puede ser biológicos, físicos, climáticos, geomorfológicos, económicos, culturales y legales, entre otros. La irreplicable combinación de factores que originan un conflicto ambiental pone de relieve la importancia de la dimensión territorial de este tipo de conflictos.

Muchas disputas ambientales se generan por diferencias en la evaluación de probabilidades, la estimación de consecuencias y la apreciación de valores, entre dos partes cada una de las cuales tiene su propia escala.

La manipulación de información suele hacer uso de la creencia popular en la infalibilidad de la ciencia. El conocimiento científico sobre los problemas ambientales y sus



causas está, en buena parte, basado en hipótesis, por lo que cualquier toma de decisión en materia de medio ambiente involucra algún grado de incertidumbre. Por ello, el margen de imprecisión que deja la ciencia puede negociarse para elevar la legitimidad de la decisión y lograr, así, que la calidad técnica de las decisiones de las instancias públicas se complemente con su calidad política.

Métodos de resolución de conflictos

Existen tres formas básicas para resolver conflictos:

- a) *Conciliar los intereses de las partes.* Se trata de los típicos métodos de resolución de conflictos con base en los intereses, como la negociación cooperativa, la mediación y la conciliación.
- b) *Acudir al derecho.* Son los métodos de resolución de conflictos con base en derechos, como en los casos del proceso judicial y el arbitraje, donde las partes exponen sus razones y fundamentos, ofreciendo las pruebas que respaldan sus posiciones ante un tercero neutral —juez o árbitro—, quien tiene el poder de emitir una sentencia o dictamen obligatorio para las partes en base a la ley. Al definir cuál de las partes tiene razón, dirimen de esta manera la disputa.
- c) Definir quién es el más poderoso. Se utilizan básicamente la fuerza física, económica o moral. Su ejercicio toma dos formas comunes: actos de agresión y retención de los beneficios de la relación.

Criterios de comparación

Los diferentes enfoques para la resolución de disputas generan diferentes costos y beneficios. Podemos considerar cuatro criterios de comparación:

- a) Los costos de la resolución.
- b) La satisfacción con los resultados.
- c) El efecto sobre la relación entre las partes.
- d) La recurrencia de la disputa.

Estos criterios están interrelacionados. La falta de satisfacción con los resultados puede ocasionar tensión, lo que contribuye a la recurrencia de la disputa, que a su vez aumenta los costos de solución. Cuando decimos que un enfoque es de alto o de bajo costo, no nos referimos solamente al económico, sino también a la falta de satisfacción con los resultados, a las tensiones en la relación y a la continuidad de los enfrentamientos.

Un enfoque basado en los intereses puede ayudar a revelar problemas ocultos, así como a identificar las cuestiones que más preocupan a uno u otro, evitando so-





meter a una decisión jurisdiccional o unilateral lo que las partes pueden lograr por sí mismas, dejando de lado el típico esquema “ganador-perdedor”, para cambiarlo por el de “ganador-ganador”.

En los métodos no adversariales, como la negociación cooperativa y la mediación, el campo de aplicación es mucho más amplio, mientras no se vulneren los principios legales de orden público.

No todas las disputas pueden ser resueltas conciliando los intereses, ya sea por la necesidad de sentar un precedente o por estar en juego el orden público. Dado que no son antagónicos, sino solamente diferentes, el proceso judicial, la negociación y la mediación se complementan y coexisten en plena armonía, y ofrecen en forma conjunta a la comunidad distintas alternativas, cada una con su correspondiente característica.

La mayoría de las veces las disputas se resuelven acudiendo en forma sucesiva o simultánea a cada uno de estos métodos o a una combinación de ellos.

Conflictos ambientales

Los problemas ambientales concretos se originan por la concurrencia —en lugar y tiempo— de una infinidad de causas y factores biológicos, físicos, climáticos, geomorfológicos, económicos, culturales y legales, entre otros. La irreplicable combinación de factores que originan un conflicto ambiental da relevancia a su dimensión territorial.

Muchas disputas ambientales se generan por una diferente evaluación de las probabilidades. En la medida que ellas nacen de una distinta estimación de las consecuencias, puede decirse que el problema radica, más que nada, en una diferente apreciación de valores, en la que cada actor tiene su propia escala.

Suele manipularse la información mediante el uso de la creencia popular en la perfección de la ciencia. El conocimiento científico sobre los problemas ambientales y sus causas es hipotético, por lo que cualquier toma de decisión en materia de medio ambiente involucra algún grado de incertidumbre. El área de imprecisión que cubre la ciencia puede negociarse con el fin de elevar la legitimidad de la decisión. La calidad técnica de las decisiones de las instancias públicas deben complementarse con su calidad política.

Mediación y negociación ambiental

Cuando hablamos de mediación o negociación ambiental nos referimos a una serie de criterios y técnicas utilizados para abordar cuestiones relacionadas con el uso de la tierra, los recursos naturales, la contaminación, la energía, la instalación de industrias, los riesgos sanitarios o cuestiones relacionadas con la calidad de vida en general. Estos criterios se caracterizan por atender conflictos que se dan en un ámbito territorial de-



terminado y que suelen presentar cierta necesidad de resolución rápida, en virtud de que el proceso de escalada del conflicto implica tiempos cortos debido a la frecuencia probable de las interacciones entre las partes o las problemáticas que, de no ser resueltas en plazos reducidos, afectarán la vida cotidiana. Por la complejidad de las temáticas y el número de partes y participantes involucrados, se suele denominar “mediación o negociación multiparte en temas complejos” a la intervención de un equipo interdisciplinario de mediadores y negociadores (y que frecuentemente implica un trabajo previo al momento de la negociación como tal, denominado facilitación).

Las principales características de este tipo de negociación son las siguientes:

- a) Participación de más de dos partes en el conflicto, generalmente varias.
- b) Las partes tienen diversos y variados tipos de representantes, tales como miembros de grupos de presión, especialistas en relaciones públicas, científicos y otros expertos técnicos.
- c) Diversidad y complejidad de las cuestiones; muchas veces vinculadas con una incertidumbre científica. Los intereses de cada una de las partes suelen ser múltiples y hay que categorizarlos y priorizarlos.
- d) Un alto nivel de exposición pública, que suele ser muy controvertida. No todas las cuestiones afectan a las mismas partes, ni todas las partes intervienen en todas las cuestiones, por lo que podemos inferir que suele haber distintos conflictos entre distintas partes, pero que tienen en común un mismo hecho desencadenante.
- e) La necesidad de pensar en terceros afectados por las decisiones, como es el caso de las futuras generaciones.

Los conflictos ambientales presentan desafíos especiales para los mediadores y negociadores, por ejemplo:

- a) La identificación de las partes interesadas y la selección de sus representantes. Para definir quién debe estar presente en la mesa de negociaciones, se debe pensar en los afectados por el resultado de la negociación y en quienes tienen poder para articular u obstaculizar la puesta en marcha de los acuerdos.
- b) La definición del problema. Las partes de un conflicto ambiental suelen ver el problema desde puntos de vista diametralmente opuestos. Por ello se debe trabajar conjuntamente con las partes para establecer una versión común que brinde la base para la negociación.

Muchas veces las partes consideran la negociación después de producida una polarización y cuando el conflicto ha quedado formulado como una pregunta cuya única respuesta es “sí” o “no”. Por ejemplo, “¿hay que construir la autopista?” El mediador o los negociadores trabajan para reformular la pregunta de manera distinta: “¿Cuál es la mejor forma de satisfacer las necesidades de transporte de esta zona?” Al reformular la cuestión de esta forma ofrece a las partes la posibilidad de crear distintas soluciones aceptables.





- c) La creación de un proceso. Se debe trabajar con las partes para elaborar un proceso apropiado para las cuestiones particulares de que se trate y para las partes interesadas, para lo cual se debe entrevistar a los principales interesados a fin de determinar cuáles son las cuestiones centrales y buscar sugerencias tendientes a un proceso constructivo. Se debe utilizar esta información para proponer modelos potencialmente útiles para la negociación.
- d) La responsabilidad de las partes. Las partes en un conflicto ambiental tienen distintos grados de responsabilidad. Los organismos gubernamentales se encuentran sujetos a leyes que rigen sus acciones, y les preocupa su imagen pública. Los grupos ciudadanos en general no se encuentran sujetos a este tipo de exigencias legales. Los grupos de interés *ad hoc* probablemente se disuelvan al quedar concluidas las negociaciones, y su responsabilidad depende más de la buena fe de los participantes.
- e) El conocimiento. Los conflictos ambientales pueden llegar a incluir también información compleja y detallada sobre riesgos sanitarios, efectos biológicos a largo plazo, consecuencias económicas y cuestiones legales. El tratamiento de la información requiere que los participantes tengan un cierto nivel de conocimientos técnicos. Todos los procesos de negociación deben crear un camino para que las partes adquieran una comprensión suficiente para participar en las discusiones. También deben explicar las secuencias de las etapas del proceso, para que todos los involucrados entiendan cómo va a ser éste y qué se va a esperar de ellos. Este proceso educativo debe continuar mientras dure la mediación.
- f) Desequilibrios de poder. Es probable que las partes de una negociación ambiental tengan distintos grados de poder, especialmente en lo que se refiere a recursos financieros, acceso al conocimiento, manejo de ciertas técnicas, influencia de quienes tomarán las decisiones, además de una buena relación entre los negociadores y las partes. A los partícipes que tienen menos poder les va a preocupar el tema de la equidad en la negociación, por lo que se deben ofrecer recursos para que todas las partes tengan acceso a personas o a información de importancia central para las discusiones.
- g) El tiempo. La negociación ambiental suele implicar más tiempo que las negociaciones en otros temas. Los negociadores que trabajan en conflictos ambientales requieren de mucho tiempo para preparar y participar en las discusiones en la mesa de negociaciones. Debido al número de partes y también a la cantidad y complejidad de las cuestiones, suelen participar en grupos de trabajo que se forman para tratar subconjuntos temáticos.



Efectos de la práctica de la mediación

La práctica de la mediación o negociación ambiental genera efectos que merecen ser destacados, como:

- A través de la participación real de los involucrados se promueve un aprendizaje de formas de interrelación social y de resolución de conflictos en forma pacífica, utilizando procesos de reflexión y discusión que conducen al esclarecimiento y comprensión de las posiciones e intereses de otros, de sus lógicas y de sus valoraciones.
- Se instituye el paradigma de la confrontación por el de corresponsabilidad en la construcción de una solución alternativa que concilie los distintos intereses e instale en las partes en conflicto la soberanía del cambio pacífico.
- Promueve la creación y afianzamiento de lazos sociales, a partir de la tarea común que implica el conocimiento, y de la satisfacción resultante del logro de acuerdos viables contruidos con el otro.

Manifestación de Impacto Ambiental (MIA), instrumento de la política ambiental y de prevención de disputas

La MIA es fundamentalmente un instrumento preventivo de la política ambiental, y en esa medida nos interesa entender la dinámica previa de relaciones en torno al impacto ambiental y cómo éstas entorpecen o favorecen el establecimiento de negociaciones formales.

El uso creciente de este instrumento se atribuye a tres factores: el predominio del principio “el que contamina paga” en el comercio internacional; la descentralización de la gestión ambiental en los proyectos que generan los impactos ambientales, y la mayor vigilancia ambiental que está ejerciendo la población en general y los grupos ecologistas en particular. La sociedad le agrega a las empresas dos nuevas funciones (además de las de generar riqueza y empleo): la conservación del medio ambiente y contribuir con sus proyectos al bienestar y desarrollo de las comunidades circundantes. La respuesta del sistema político es la EIA, instrumento que, a pesar de su carácter preventivo, parece insuficiente para evitar los conflictos, sobre todo en cuanto a los mecanismos formales de prevención de los conflictos, especialmente los relativos a la participación, lo que parece ser una de sus debilidades fundamentales (véase Proyecto de Estudio y Acción en Chile y América Latina-CIPMA).

Legislación ambiental mexicana

La Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) es reglamentaria de la Constitución, por ser de orden público e interés social. Inclu-





ye el concepto de desarrollo sustentable y otorga facultades para definir principios de política ambiental. Garantiza la participación corresponsable de las personas —en forma individual o colectiva— en la preservación y restauración del equilibrio ecológico. En materia de derechos humanos garantiza el derecho a vivir en un medio ambiente adecuado para la salud, el bienestar y el desarrollo. A la vez, considera de utilidad pública el ordenamiento ecológico del territorio y el establecimiento, protección y preservación de áreas naturales protegidas y zonas de restauración ecológica.

En la exposición de motivos del Decreto que reforma la LGEEPA, se dice que:

...si bien es cierto que a través de este instrumento se han podido mitigar los efectos ambientales de muchas obras y actividades que se llevaban a cabo sin un control efectivo, es preciso reconocer que la Ley vigente adolece de algunas deficiencias...

En este sentido, menciona la centralización en el gobierno federal de una gran cantidad de decisiones, la ambigüedad en el establecimiento del tipo de obra o actividad que requiere su aplicación, así como la falta de procedimientos administrativos claros y de mecanismos de participación social que otorguen transparencia y certidumbre a los procesos de decisión.

En la LGEEPA se define la Manifestación de Impacto Ambiental, como “el documento mediante el cual se da a conocer, con base en estudios, el impacto ambiental, significativo y potencial que generaría una obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo”. Y en el artículo 28 define a la EIA como:

el procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el ambiente...

En la reforma a la Ley (1996) se oficializó el informe preventivo para aquellos casos en que no se requiere MIA, y se vinculó la EIA con el Ordenamiento Ecológico del Territorio y la regulación de usos de suelo prevista en la legislación sobre asentamientos humanos. En el texto legal original los derechos de los ciudadanos en relación con el procedimiento de evaluación de impacto ambiental se reducían a la posibilidad de reconocer el contenido de las manifestaciones sometidas a consideración de la autoridad. En esta reforma los derechos se amplían con la creación de espacios que permitirán la discusión pública de los proyectos sometidos a conside-





ración de la autoridad, cuando su realización pueda acarrear graves desequilibrios ecológicos o daños a la salud pública o a los ecosistemas. En particular, se incorporaron la consulta pública para megaproyectos, que es discrecional para la Secretaría, y el derecho a la información (art. 34 LGEEPA). También se estableció un procedimiento de conciliación a cargo de PROFEPA, en el caso de que la denuncia popular no implique violaciones a la normatividad ambiental ni afecte cuestiones de orden público e interés social (art. 196 LGEEPA).

Aclaraciones

Es importante insistir en que el objetivo del presente trabajo no es establecer la “verdad objetiva” de los hechos que configuraron la disputa para los casos que se estudian, ni determinar cuál de las partes tenía “la razón”. La *verdad* es un simple argumento más para tratar las diferencias, ya que éstas existen, fundamentalmente, en la percepción de las partes sobre la realidad —esto es, en la mente de las personas—, de modo tal que el análisis de la realidad objetiva es lo que constituye el problema en una negociación y, a la vez, lo que abre el camino hacia una solución, de allí su utilidad. Ningún problema existe como tal, para su tratamiento siempre debe retomarse y redefinirse. Definir un problema implica determinar las incertidumbres correspondientes y también circunscribir, aunque sea indirectamente, la estructura de poder de la construcción humana que deberá tratarlos (Crozier y Friedberg, 1990). Por lo tanto uno de los objetivos de este trabajo es describir los problemas desde la óptica de cada uno de sus actores o protagonistas involucrados creando, a partir de ello, una versión única que consense todas las demás.

En resumen, los conflictos —o mejor dicho, los procesos conflictivos— como las situaciones de crisis o cambio, son parte de la vida misma, así que es utópico e impensable pensar que pueden desaparecer. En consecuencia, debemos aprender a convivir con ellos y, como operadores o mediadores en los mismos, también a gestionarlos de la mejor manera posible, aceptándolos no como algo negativo sino como una oportunidad para el cambio. Este trabajo parte de esta específica noción de conflicto.





ESTUDIOS DE CASOS







III

La Choya. Descripción y análisis del conflicto

Antecedentes

La nación *O'odham*, es un grupo indígena establecido en lo que es el noroeste de Sonora y el sureste de Arizona desde antes de la conquista de México por los españoles. En 1853 se firmó el Tratado de La Mesilla, mediante el cual México vendió a Estados Unidos 29,670 millas cuadradas, dentro de las cuales se encontraba parte del territorio *O'odham*, quedando así dividido el grupo (Barnett, 1989).





Actualmente, encontramos asentamientos *O'odham* o pápagos en reservaciones localizadas en Arizona, Estados Unidos, y en algunos poblados ubicados en Sonora, México. Tienen sus centros ceremoniales y lugares sagrados en Quitovac y su anexo El Chujubabi. Para ellos, dichos territorios tienen carácter de sagrado, a pesar de haberlos perdido en el sentido jurídico del derecho de propiedad; no obstante, aún tienen derechos históricos sobre ellos y un principio de identidad común, a pesar de que los divide la frontera entre México y Estados Unidos, lo cual genera una compleja cuestión cultural. Es por eso que se les ha dado participación en el Programa de Manejo de la Reserva de la Biosfera "El Pinacate" y el "Gran Desierto de El Altar", en el que se les ha dedicado un capítulo especial, con numerosas excepciones a las prohibiciones de acceso y uso de la reserva.

CONFLICTO POR LA PROPIEDAD DE LA TIERRA

En Quitovac se celebra anualmente la ceremonia del Vikita, a la que concurren los *O'odham* de todas las comunidades, tanto de México como de Estados Unidos. Inicialmente eran muchas las familias *O'odham* que habitaban Quitovac, pero por motivos fundamentalmente económicos la gran mayoría emigró a las reservas *O'odham* de Arizona, quedando de esta manera sólo tres familias en el lugar. En 1981 el gobierno federal dictó la "Resolución sobre Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales del Poblado de Quitovac y su Anexo El Chujubabi", en la que se les reconoció el carácter de comuneros a treinta y cinco integrantes de estas tres familias, y que ahora constituyen la actual comunidad de Quitovac, por lo que fue otorgado a favor de ellos el título de propiedad ejidal sobre casi veinte mil hectáreas, sujetas a las limitaciones y modalidades que la Ley Agraria establecía para los terrenos ejidales (*Diario Oficial*, viernes 9 de enero de 1981).

Es importante aclarar que la propiedad se otorgó a la comunidad, integrada por treinta y cinco personas perfectamente identificadas, pertenecientes al grupo *O'odham*, pero no se otorgó a la nación *O'odham* como tal, a la cual el Estado Mexicano no le reconoce personalidad jurídica. Esto ha dado lugar a un reclamo de miembros de esta etnia emigrados a Arizona.

Gerardo Cordero y Raúl Macías, del Instituto Nacional Indigenista de Sonora, dicen que el problema de Quitovac radica en el reclamo histórico de la tierra por parte de los *O'odham*, respecto a su distribución:

Cuando se distribuyó la tierra no había más que tres familias viviendo en Quitovac, las mismas a las que se dotó de tierras, sin considerar a muchos que, aunque nacidos en allí, habían emigrado a la Reserva de Estados Unidos. Parte de éstos son los que reclamaron contra la minera. Un concepto que ha sido difícil hacer entender a la





gente es que hay un principio de identidad *O'odham* que no tiene frontera, pero a medida que se ha hecho más compleja la vida de este pueblo, resulta que entre ellos mismos se van marcando las fronteras...

Debemos aclarar que el tratamiento jurídico que se les da a los pápagos en México es distinto al que se les da en Estados Unidos, donde se los reconoce como una nación con territorio propio y bajo leyes especiales, y donde, además, se les subsidia. En cambio, en México están considerados como ciudadanos comunes, sin gozar de ninguna prerrogativa especial, excepto el apoyo que les brinda el Instituto Nacional Indigenista (INI). En México ya casi no existe el pápago puro, la mayoría son mestizos. Es más, algunas versiones sostienen que el gobierno del estado de Sonora ha reconocido como pápagos a muchos que no tienen una sola gota de sangre india, y que desde hace mucho tiempo los dividió en siete comunidades a efecto de restarles poder (versión de Teodosio Marcial Velasco).

El mismo Teodosio Marcial Velasco, ex presidente de Bienes Ejidales de Quitovac, agrega que:

En realidad ellos quieren quedarse con Quitovac porque piensan que fueron despojados. Lo que pasó es que antes de que el gobierno mexicano creara la Comuna de Quitovac, entregando esas tierras a las tres familias que habitaban en ella, hubo muchas más familias que allí vivían y que emigraron a la Reserva de la Nación *O'odham* en Estado Unidos, o sea que cuando México otorgó la propiedad de esas tierras a la Comunidad de Quitovac, ellos ya no las habitaban, por lo tanto no fueron incluidos como comuneros. A pesar de esto, ellos siguen diciendo que estas tierras son también de ellos. Las tierras forman parte de la tradición *O'odham* y todos pueden venir a celebrar sus ceremonias, como la del *Víkita*, pero hasta ahí no más. Ellos se fueron a vivir a otras tierras, así que no tienen derecho a éstas.

Para lograr una mayor precisión podemos distinguir a los *O'odham* en tres grupos:

- a) Los *O'odham* mexicanos, que están dispersos en siete comunidades en México, una de las cuales es la de Quitovac, y a los cuales en este texto se les denomina genéricamente como "la comunidad de Quitovac".
- b) Los *O'odham* norteamericanos, que radican en Arizona y viven en Reservas, gozando de subsidios y otras prerrogativas, y a quienes denominamos "nación *O'odham*" y que tienen sus poderes legislativo, ejecutivo y judicial.
- c) Los *O'odham* mexicanos que emigraron a Estados Unidos y que viven en las Reservas *O'odham* de Arizona, representados por las autoridades tradicionales del grupo *O'odham* de México.



O'odham e INI

Teodosio Marcial Velasco reconoce que el gobierno mexicano les dio títulos de propiedad sobre las tierras donde están instaladas las comunidades y que los *O'odham* en México tienen un grave problema —el mestizaje— a consecuencia del cual la identidad y las tradiciones se han ido perdiendo. No obstante los *O'odham*, tanto del lado mexicano como del norteamericano, tienen una ley tradicional común que ellos respetan, pero no así los gobiernos de México y Estados Unidos; además, los lugares sagrados están en México. También expresa que los *O'odham* en México han sido divididos en siete comunidades, porque al gobierno le conviene que los pueblos indígenas pierdan fuerza. A pesar de contar con la asesoría del INI, éstos quieren dejarlo e independizarse, para que el pueblo *O'odham* mexicano crezca de acuerdo a su propia manera de pensar. Además, tienen la esperanza de unir a las siete comunidades para unificar su representación en una oficina única, independiente del INI. También expresó que el INI respeta más a la nación *O'odham* norteamericana, que a los residentes en México.

Como se puede apreciar, pareciera que el interés de los *O'odham* mexicanos y la nación *O'odham* coinciden en algún punto, al ser reconocidos como minoría independiente por el gobierno mexicano. Por otra parte, los *O'odham* mexicanos desean independizarse de la tutela del INI, al que acusan de querer manipularlos y de ineficacia en cuanto a la ayuda que pretende darles.

Política minera del estado de Sonora

Durante muchos años Quitovac fue una zona minera. Han existido en ella numerosas minas, fundamentalmente de oro, que fueron explotadas en forma tradicional hasta agotar sus yacimientos.

En los últimos años el gobierno del estado de Sonora ha impulsado la actividad minera, que se ha revitalizado con nuevas técnicas para poder seguir extrayendo el mineral mediante la explotación de tajo abierto. Debe señalarse que el régimen jurídico de propiedad del subsuelo, en cuanto a minerales, es distinto en México y en Estados Unidos, ya que en México la propiedad de los minerales es del Estado federal, el cual concesiona su explotación bajo ciertas condiciones a los particulares que así lo soliciten; mientras que en Estados Unidos la propiedad del subsuelo y su contenido es del propietario del suelo.

Límites de la legislación ambiental respecto de la minería

No debemos olvidar que en nuestro país tiene la autoridad ambiental un límite importantísimo respecto de la actividad minera. En México los minerales existentes en





el subsuelo son de la federación y concesionables a los particulares mediante resolución de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, que es la autoridad competente en materia de concesión y autorización de la actividad minera, y la encargada de aplicar su legislación. La Ley Minera de 1992 contiene en su artículo sexto una norma en la que establece que la exploración, la explotación y el beneficio de los minerales a que esta ley se refiere son de utilidad pública y “serán preferentes sobre cualquiera otro uso o aprovechamiento del terreno”. Además, es aplicable a todo terreno libre, entendiéndose por tal a todo tipo de suelos, sean agrícolas, pecuarios o forestales, que no estén comprendidos en los casos de excepción. El terreno donde se ubica La Choya es considerado libre a los efectos de la legislación minera, motivo por el cual el interés público en su explotación prevalecería por sobre cualquier otro interés. De lo anterior podemos concluir que la autoridad ambiental está limitada en sus atribuciones y únicamente puede arbitrar los medios para que la actividad impacte lo menos posible.

Contrato de arrendamiento entre Minera Hecla y la comunidad de Quitovac

En 1992 las autoridades de la comunidad indígena de Quitovac y su anexo El Chujubabi, representadas por Teodosio Marcial Velasco y Octavio Pacheco Velasco, en su carácter de Presidente de Bienes Comunes y Presidente del Consejo de Vigilancia de la Comunidad, respectivamente, firmaron con Minera Hecla S.A. de C.V., un contrato por el cual autorizaban a la misma a utilizar:

los terrenos superficiales de “La Choya”, “La Choya Dos, fracc. I, II y III”, “La Choya 3” y “Azteca de Oro”, para llevar a cabo los trabajos de exploración y explotación de los lotes mineros anteriormente mencionados, así como la instalación y operación de la planta de beneficio de los minerales extraídos de dichos lotes mineros (Contrato celebrado el 9 de mayo de 1992).

Dicho contrato fue impugnado por las nuevas autoridades comunales designadas, representadas por Eugenio Velasco Ortega, como Presidente de Bienes Comunes, y asesoradas por la nación *O’odham* y las autoridades tradicionales de los *O’odham* de México. Las razones de la impugnación fueron:

- a) El no haberse convocado a asamblea ejidal para solicitar la opinión de la comunidad.
- b) El abuso por parte de Minera Hecla de firmas en blanco, logradas de una manera fraudulenta y *a posteriori* completado el documento con el texto del contrato, en el cual incluían labores de explotación, y no sólo de exploración, como la comunidad creía.



- c) En consecuencia, existía una notable desproporción en las prestaciones de la minera.

Por dichas razones la comunidad de Quitovac, con el apoyo y asesoramiento de la nación *O'odham* de Estados Unidos y con el auxilio del INI, impugnó el contrato e intentó renegociarlo.

Por su parte, el INI Delegación Sonora intentó servir de intermediario con Minera Hecla, obteniendo una oferta de aumento del 40% en el contrato, la cual no fue aceptada. En contrapropuesta, la comunidad solicitó a la minera el 15% de las ganancias de la producción anual, además de la participación de técnicos *O'odham* en las inspecciones, preferencia de empleos para sus miembros, mejores condiciones de trabajo y otras; dichos reclamos fueron rotundamente rechazados por Minera Hecla, con la amenaza de gestionar la expropiación de tierras, derecho que le otorga la ley minera.

Por su parte, Teodosio Marcial Velasco, ex presidente de Bienes Comunales de Quitovac y firmante del contrato impugnado, dice que lo que ocurrió es que el contrato no fue bien estudiado, pero que fue aprovechado por la gente de la nación *O'odham* de Estados Unidos y los *O'odham* mexicanos que residen con ellos —que no son propietarios de las tierras de la comunidad—, para crear el conflicto, “con intereses más profundos que los de protestar contra Hecla”. Esta es una clara alusión al conflicto por la propiedad de la tierra de Quitovac que los *O'odham* tienen entre sí.

Dichas irregularidades también fueron denunciadas por el Border Ecology Project, de Arizona, que expresó su preocupación por la legalidad del contrato.

Las autoridades tradicionales *O'odham* de México decían que: “...pese a los reclamos ante la oficina de Asuntos Indígenas de la Procuraduría Agraria, el Departamento Jurídico de la Procuraduría Agraria en el D.R., y la Procuraduría de Justicia del INI, no se ha obtenido resultado alguno”.

Finalmente, la comunidad de Quitovac, léase ejido de Quitovac, entabló una demanda ante el Tribunal Agrario contra Minera Hecla S.A. de C.V., solicitando la nulidad del contrato de arrendamiento en virtud de haber sido firmado en contra de los intereses de la comunidad y violando las normas jurídicas vigentes, además de que abusaba de la buena fe de los firmantes.

Evaluación de Impacto Ambiental. Informe preventivo

En ese contexto, el 18 de febrero de 1993 Minera Hecla obtuvo por parte del INE autorización para la realización de las obras tendientes al proyecto denominado “La Choya”, que consistía en la explotación, extracción y recuperación de metales preciosos (oro y plata). Dicha autorización fue otorgada con base en un informe preven-





tivo, que no estaba previsto en la LGEEPA vigente en esa fecha, sino que existía por vía reglamentaria y se presentaba cuando el solicitante o requiriente consideraba que el impacto ambiental de la obra o actividad no causaría desequilibrio ecológico ni rebasará los límites y condiciones señalados en los reglamentos y normas técnicas ecológicas emitidas por la federación para proteger el ambiente.

Por el tipo de actividad (minería de tajo abierto con aplicación de técnicas de lixiviación con base en nitrato de cianuro), era evidente que se requería la presentación de, por lo menos, una manifestación de impacto ambiental en su modalidad general, cuyas características están previstas en el Art. 10 del Reglamento de la LGEEPA, y que comprendían una información mucho más completa que la contemplada para el informe preventivo, como es la descripción de la obra en todas sus etapas (lugar, superficie, programa de construcción, montaje y operación), tipo de actividad, volúmenes de producción en inversiones, clase y cantidad de recursos naturales por aprovechar, programa de manejo de residuos, y el programa para el abandono o cese de obras y actividades, además de información sobre aspectos generales del medio natural y socioeconómico del área, así como medidas de prevención y mitigación para los impactos ambientales identificados en cada una de las etapas.

Impugnaciones y protestas

A finales de 1993, y en víspera del inicio de las explosiones que inaugurarían los trabajos de explotación de la mina, desde distintos ámbitos comenzaron a llegar quejas y objeciones por parte de diversos grupos ambientalistas de la frontera, especialmente norteamericanos, así como también por parte de la nación *O'odham* de Sells, Arizona, y la misma comunidad de Quitovac, en México.

Los *O'odham* estadounidenses le reclamaban al INE haber autorizado el funcionamiento sin una formal manifestación de impacto ambiental. El INE atribuyó a "un error" haber autorizado el funcionamiento de la mina con base en un informe preventivo, pero lo atenuó por lo completo que este era. Lo cierto es que dio mucho que hablar, al punto que fue mencionado en todos los reclamos. Este "error" revela la transparencia que debe revestir cualquier acto de la autoridad, si quiere constituirse en árbitro o actor confiable de la política ambiental. De la credibilidad y confianza que despierten sus actos en la sociedad dependerá su eficacia en la aplicación de las políticas ambientales.

Las protestas estaban fundadas en las siguientes razones:

- a) Las estrictamente ambientales. Respecto al efecto devastador de la minería de tajo abierto para la naturaleza, consistente en:
 - 1) Posible contaminación y agotamiento de las escasas reservas de agua existentes.



- 2) Amenaza a la biodiversidad.
- 3) En consecuencia se pedía la preservación, conservación, restitución y garantía de incremento de los estándares ambientales en el largo plazo.
- b) La autorización de funcionamiento había sido otorgada mediante un informe preventivo y no a partir de una evaluación de impacto ambiental.
- c) Razones de tipo religioso y cultural. Se decía que en el predio donde operaría la mina existían panteones, restos arqueológicos y de animales prehistóricos que debían ser preservados, además de que todo el ámbito era sagrado.
- d) La inequidad e ilegalidad del contrato de arrendamiento firmado entre Hecla y el ejido de Quitovac.

Todos estos reclamos fueron acompañados por noticias en diversos periódicos locales, nacionales e internacionales que denunciaban el riesgo ambiental que ocasionaba la actividad minera de Hecla.

Durante 1994, representantes de la nación *O'odham* de Sells (de Arizona y de México) fueron recibidos por el INE central y por la Delegación de la Secretaría de Medio Ambiente (SEMARNAP) de Sonora, donde fueron escuchadas sus quejas. La mina fue inspeccionada en dos oportunidades por la PROFEPA, verificándose el cumplimiento de los condicionantes impuestos en la respectiva autorización.

Afectaciones a tierra, aire, agua, fauna y flora

La principal preocupación era la técnica a emplear para la extracción del mineral que, supuestamente, era contaminante, y que consistía en un proceso de lixiviación con cianuro de sodio, propio de la minería de tajo abierto (en Estados Unidos se utiliza desde hace más de sesenta años). En México es una técnica nueva y, por lo tanto, poco conocida; básicamente, consiste en lavar las piedras en cianuro y extraer así los minerales. Esto presenta dos problemas: los desechos rocosos molidos (jales) y el agua que se utiliza para el lavado del material, que queda impregnado de cianuro; pero se pueden utilizar tecnologías que neutralizan muchos de los residuos y descargas, si se monitorean cuidadosamente. Existen tecnologías que convierten los residuos de cianuro en nitratos y reducen la lixiviación de metales pesados a las aguas superficiales, o por lo menos a niveles adecuados para la tierra. Para poder lavar los residuos y descargas se suelen utilizar procesos de conversión bacteriológica. La mina dejaba un foso y pilas de lixiviación que debían ser cubiertos y rellenados, lo que hacía necesario un plan detallado de mejoramiento, pero era evidente que el área sería alterada drásticamente en cuanto a su configuración geográfica y la constitución de la tierra, aun cuando se tomaran medidas de protección ambiental. El mejoramiento adicional podía incluir la restauración de



los contornos del área minada y el mantenimiento de un vivero para permitir la reintroducción de plantas destruidas por la actividad minera (Dick Kamp del Border Ecologic Project).

Para evitar las afectaciones —léase impactos—, o por lo menos mitigarlos, el INE estableció condicionantes muy precisas y rigurosas relativas a la explotación, tales como la instalación de una red sobre las piletas de solución preñada y de solución inerte, para evitar que las aves se posen en ellas. Respecto del agua utilizada en los procesos, prescribió que por ningún motivo podía ser descargada en cuerpos receptores, ríos o similares. El sistema que incluía lixiviación, planta de recuperación de metales y laboratorio se debía considerar como un circuito cerrado. Las partículas de carbón debían ser captadas en una pileta recubierta por un doble enlainado y, una vez recuperada el agua, debían ser recolectadas en recipientes y almacenadas en un lugar adecuado para ese fin.

Como ya se mencionó, los grupos ecologistas y los *O'odham* de ambos lados de la frontera, así como la prensa, no cesaban de hacer denuncias sobre la actividad de Hecla. Denunciaban que los *lynners* (capa de plástico) tenían roturas y se estaba filtrando el agua contaminada a los mantos freáticos de la región.

Algunos otros miembros de la comunidad mencionaron que el nivel de la laguna de Quitovac había bajado y consideraban que, aunque el pozo de la mina estaba retirado, podría estar influyendo para que se secara la laguna (Reporte de Comisión al licenciado Ernesto Gándara, Delegado Estatal de SEMARNAP en Sonora). Todas estas denuncias fueron atendidas por la PROFEPA, que verificó en dos oportunidades que eran infundadas.

En la Subdelegación de Medio Ambiente de la Delegación SEMARNAP-Sonora opinaban que, en lo que se refiere a control de la contaminación ambiental, se estaba empleando la mejor tecnología y no había ningún problema.

Lugares sagrados, panteones, restos arqueológicos y paleontológicos

Otro elemento de conflicto era que la nación *O'odham*, las autoridades tradicionales *Tohono O'odham* de México y la comunidad de Quitovac alegaban que la actividad de la minera afectaba lugares sagrados para la etnia, como son panteones y restos arqueológicos y paleontológicos (recientemente se encontraron restos de mamut).

En el informe presentado por Border Ecology Project, Dick Kamp menciona que:

...algunos miembros de los *Hia-Ced O'odham* opinan que las actividades de la mina afectarán directa o indirectamente al centro ceremonial ubicado ahí durante siglos y que se localiza a unos dieciséis kilómetros al noreste de la mina... y que... Las pre-



ocupaciones espirituales de la tribu han sido expresadas tanto por los grupos locales como por los *O'odham* ubicados en Arizona... En 1990 el gobierno mexicano trató de establecer la región de Quitovac como una reserva antropológica debido al descubrimiento de los restos de un mamut. En ese entonces la comunidad tenía serias dudas acerca de cómo las excavaciones afectarían los rituales tradicionales, y se generó cierta controversia sobre la creación de una reserva. En este momento, las preocupaciones se basan en los impactos posibles de la mina sobre la cultura de los *O'odham*...

Termina diciendo que "...Al no existir un proceso público de regulación en torno a estos temas, es difícil suponer que una compañía minera se preocupe por investigar si su actividad extractiva está impactando a un centro ceremonial indígena. No sabemos si pueda existir una mina sagrada".

En una nota dirigida por las autoridades tradicionales de los *O'odham* de México a la Comisión Nacional para el Desarrollo Integral y Justicia Social para los Pueblos Indígenas, en el párrafo segundo dice:

...Esta región es excepcional por el valor histórico que nuestro territorio tiene. Desde la década de los setenta se han realizado excavaciones arqueológicas (en donde han encontrado desde los restos de un mamut, hasta abundantes huesos y restos humanos y de cerámica y piedra) que establecen una continuidad histórica y cultural sin precedentes... Todos estos proyectos los *O'odham* los rechazamos porque atentaban todos ellos en contra de nuestros territorios ceremoniales, que los miembros de la comunidad de Quitovac, desde tiempos inmemoriales resguardamos...

Convocatoria del gobierno del estado de Sonora

El conflicto había trascendido de ser un problema local a ser inquietud de un grupo binacional —léase *O'odham*— apoyado por diversas ONG de ambos lados de la frontera, entre ellas Border Ecology Project, Alianza del Desierto, Centro de Estudios del Desierto y Océanos (CEDO Intercultural).

En consecuencia, en julio de 1995 las direcciones de Fomento Minero, y de Normatividad Ecológica del estado de Sonora, por instrucciones del gobernador del estado, convocaron a una reunión informativa en La Choya a las autoridades tradicionales mexicanas de los *O'odham*, a la comunidad de Quitovac, a las delegaciones de SEMARNAP; PROFEPA, Instituto Nacional Indigenista (INI), Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), a la Gerencia Estatal de la Comisión Nacional del Agua, al INE, así como a Minera Hecla S.A. de C.V., para que tomaran conocimiento directo del lugar donde se desarrollaba el conflicto y profundizaran en las características de su problemática. El INE envió un equipo interdisciplinario con-



formado por funcionarios de la Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental.

En dicha reunión se llegó a la conclusión de que los daños al medio ambiente (tierra, agua y aire) estaban totalmente controlados, pero quedaron pendientes los impactos socioculturales y económicos que la actividad de la minera ocasionaba. Dichas cuestiones podrían resolverse sujetas a los resultados de los diversos talleres y estudios que deberían realizarse en el futuro próximo, según los compromisos asumidos por las partes intervinientes en la convocatoria.

Como podemos apreciar, las opiniones estaban bastante divididas; no obstante, fue evidente que la visita informativa que se realizó a La Choya, y a la que concurren los principales impugnadores, tranquilizó en gran medida los ánimos. A partir de esta visita y con la información suministrada sobre la explotación minera, no volvieron a haber reclamos por esta cuestión, lo que demuestra claramente que una información transparente y una comunicación fluida suelen evitar o solucionar muchos problemas.

Impacto socio-cultural. Prórroga de la autorización

Como consecuencia de la convocatoria realizada por el gobierno de Sonora, el equipo interdisciplinario enviado por la Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental elaboró un diagnóstico de la situación, que basó su conclusión en que "El procedimiento de impacto ambiental no contempló la valoración de los impactos socioculturales del proyecto sobre la comunidad de Quitovac".

Dado que la vigencia del informe preventivo presentado por la compañía minera había caducado, ésta pidió su prórroga por un año más. La decisión del INE quedó plasmada en el resolutivo de fecha 1º de septiembre de 1995, mediante el cual se prorrogaba la autorización por un año, pero condicionada a lo siguiente: a) cumplir con la realización de un diagnóstico y cuantificación de los impactos socio-culturales del proyecto; b) presentar copia del documento donde se demostrara la conformidad de los representantes de Bienes Comunales de Quitovac para la ocupación de los terrenos donde se ubicaba la mina; c) presentar un estudio geohidrológico actualizado; d) realizar talleres explicativos con la comunidad de Quitovac, en coordinación con el INI, la Delegación SEMARNAP y con la PROFEPA, y e) un dictamen por parte del INAH sobre la afectación de sitios arqueológicos o históricos. El INE, consideró que:

...la falta de previsión de los impactos socio culturales del proyecto, constituían causa superveniente de Impacto Ambiental, que ameritaba la generación y evaluación de información adicional, para el diagnóstico y cuantificación de los impactos y las medidas de mitigación y/o compensación correspondientes... (Informe de la Subdelegación de Medio Ambiente de la SEMARNAP en Sonora).



Adviértase que se emitió un resolutivo innovador y revolucionario respecto de lo logrado hasta ese momento, y que consistió en incluir el impacto socio-económico-cultural, mediante: a) un examen sobre la legalidad de la ocupación del predio a explotar, b) propiciar la información a la comunidad y c) solicitar información al INAH sobre la afectación cultural del proyecto.

Además, en los considerandos del resolutivo se menciona que el grupo étnico *Tohono O'odham* (pápago) manifiesta inconformidades con diferentes aspectos de la operación; lo mismo que la comunidad indígena *Tohono O'odham*, las autoridades tradicionales representadas por los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de las poblaciones que habitan en México y Arizona, con lo que se les reconoce implícitamente como partes del conflicto.

Inconformidad y amparo

Este resolutivo fue apelado por Minera Hecla mediante la interposición de un recurso de revisión en el cual, entre otras cuestiones o agravios, plantea:

- a) Que ninguno de los grupos y comunidades mencionados por el INE (el grupo étnico *Tohono O'odham*, la comunidad *Tohono O'odham*, la comunidad *O'odham* a la que califica de indígena) es mencionado en la Resolución sobre Reconocimiento y Titulación de Tierras Comunales (que es el título de propiedad ejidal que ostenta la comunidad de Quitovac). Afirma que la dirección del INE actuó ilegalmente al reconocer personalidad jurídica a los “poderes ejecutivo, legislativo y judicial” del llamado grupo *O'odham*, pues dio reconocimiento jurídico a un Estado dentro de otro. A continuación expresa que solamente pueden ejercer derechos los entes a los que las leyes les reconocen personalidad y capacidad jurídica, entre los que no se encuentran los grupos anteriormente mencionados. Además, expresa que carecen de interés jurídico en el asunto.
- b) Que los impactos socio-culturales no forman parte del impacto ambiental. Pretender que la Ley de Ecología regule toda convivencia social y que esa Secretaría sea competente para conocer sobre todos los impactos que se generan por la convivencia social, es dar a dicha Ley un alcance que, obviamente, no tiene.
- c) Que el INE no necesita, ni le corresponde, examinar los términos del contrato entre particulares en que se negocia la ocupación de un predio. Si ha surgido un conflicto entre Hecla y la comunidad de Quitovac respecto a la validez de dicho contrato, es a las autoridades jurisdiccionales (poder judicial, tribunales administrativos o tribunales autónomos) a quienes corresponde resolver dicho conflicto, y no a esa Secretaría, que carece de facultades para ello.
- d) Que se opone a la realización de un dictamen del INAH sobre la existencia de sitios antropológicos o históricos en el área de la mina. La autorización original fue



emitida el 15 de febrero de 1993, y si la ejecución del proyecto hubiere afectado o hubiere podido afectar sitios arqueológicos o históricos, esa Dirección no habría otorgado su autorización. Dado que no han habido descubrimientos arqueológicos en la zona, ni constituye un sitio histórico, la disposición de la Secretaría es improcedente ya que, por otra parte, sería competencia del INAH.

Es decir, la reacción de la Minera fue aceptar el tiempo de prórroga otorgado por el INE, e inconformarse con el resto de las condiciones; planteando, además, el tema de los derechos colectivos o difusos y no reconociendo la existencia en la ley de la evaluación del impacto socio-cultural.

Así las cosas, se produjo un *impasse* durante el cual Minera Hecla se contactó directamente con las nuevas autoridades de Quitovac para renegociar el contrato de arrendamiento impugnado y mejorar notablemente sus condiciones económicas.

Hecla perdió el recurso de amparo por la expiración del año de prórroga que el INE le había autorizado, no por las razones de fondo esgrimidas, sobre las que los tribunales de justicia no se pronunciaron. Posteriormente llegó a un acuerdo con el INE en el sentido de desistirse de la posible apelación al fallo judicial adverso, y presentar una nueva evaluación de impacto ambiental, en la que incluyó una ampliación de la explotación minera; a cambio el INE ofreció de una rápida resolución, misma que fue emitida en mayo de 1997.

Cuestiones, partes, posiciones e intereses

Páginas arriba señalamos que los problemas ambientales se originan por la concurrencia —en un lugar y tiempo— de diversos factores y causas (biológicos, físicos, climáticos, geomorfológicos, económicos, culturales y legales, por mencionar algunos).

Si tuviéramos que caracterizar este caso en pocas palabras, diríamos que se trata de un conflicto diverso y complejo. Diverso, porque son muchas las partes que intervienen en el mismo; y complejo, porque son muchas y variadas las cuestiones que están en juego. No todas ellas tienen la misma importancia, pero la relevancia de las mismas dependerá del punto de vista de la parte afectada por cada una de ellas. Así, podríamos describir este conflicto de acuerdo con la interpretación de cada una de las partes afectadas:

- a) Desde el punto de vista de las partes involucradas en el contrato de arrendamiento del predio donde funciona “La Choya” —comunidad de Quitovac y Minera Hecla— podríamos decir que el conflicto fue ocasionado por la inequidad de las prestaciones establecidas en el contrato, así como por vicios en el consentimiento por parte de uno de los firmantes, ya que no tenía atribuciones para hacerlo. O, por



- el contrario, que los *O'odham* encontraron la oportunidad para tomar ventajas indebidas al vencer el plazo de la autorización otorgada por el INE.
- b) Si lo describiéramos desde la perspectiva de las afectaciones al suelo, aire, agua, flora y fauna, diríamos que el conflicto tuvo su origen en los efectos devastadores de la actividad minera y por el impacto que ésta ocasiona en el medio ambiente.
 - c) Desde el punto de vista legal, resultó generadora de conflictos la autorización para el funcionamiento de la mina a partir únicamente de un informe preventivo y no mediante una manifestación de impacto ambiental, como correspondía.
 - d) Si ampliáramos la definición del concepto de impacto ambiental en el sentido de incluir no sólo los impactos a la naturaleza, sino también a los habitantes del lugar, su economía, cultura y tradiciones, podríamos decir que el conflicto se originó por no tomar en cuenta estos factores.
 - e) También podríamos describirlo en base a la problemática planteada entre el grupo *O'odham*, y su búsqueda de reconocimiento jurídico como tal por parte del gobierno mexicano, misma que se exteriorizó con motivo de la llegada de Minera Hecla.
 - f) Otra versión afirmaría que se trata de un conflicto planteado entre los *O'odham* mexicanos que emigraron a las reservas de Arizona, los *O'odham* ejidatarios y el gobierno de México (INI).
 - g) También es posible identificar un problema intrainstitucional entre el INE y la Delegación SEMARNAP, relacionado con el tema de la descentralización y la poca participación que se le dio a la Delegación en la toma de decisiones.

Los anteriores, seguramente no son los únicos factores que conforman este conflicto. Muchos de ellos constituyen en sí mismos conflictos con identidad propia. Algunos surgieron espontáneamente, otros fueron detectadas en el transcurso de la investigación.

Es básico en el negociador, al iniciar el análisis de un conflicto, requerir la mayor información posible sobre la totalidad de las relaciones entre las partes, e intensificar el análisis de los intereses que cada una de ellas puede tener —incompatibles o en común— en sectores que parecieran totalmente ajenos a la cuestión en conflicto. Esto nos permitirá la posibilidad de adicionar mayores elementos al análisis del conflicto, es decir, identificar fuentes de reclamos adicionales o que permitan dividir el objetivo, de modo que existan posibilidades de intercambio entre metas diversas.

La conciliación de intereses implica investigar esas preocupaciones, necesidades, deseos y temores ideando soluciones creativas que permitan hacer intercambios y concesiones. A los efectos del análisis del conflicto es fundamental descifrar estos intereses, ya que nos conducirán no sólo a identificar los problemas, sino a revelar otros que aparecen subyacentes o implícitos en los que se conocen. Esto nos facilitará la comprensión de las posiciones de cada una de las partes, y nos ayudará a explicar muchas de las conductas adoptadas por ellas.





La pureza del análisis de un conflicto depende de la comprensión del conjunto total de las relaciones entre las partes y de la posibilidad de dividir los conflictos en elementos más pequeños. Los participantes en una disputa mantienen entre sí relaciones coexistentes de carácter conflictivo y no conflictivo. En muchas de ellas intervienen las mismas partes pero en posiciones diferentes, en algunas como aliados y en otras como adversarios. En realidad es muy difícil encontrar una relación de conflicto aislada de toda otra relación entre las mismas partes. Normalmente, ellas integran algún grupo social más o menos extenso, por ejemplo, familia, sociedad o asociación de cualquier tipo o, en última instancia, comunidad nacional o internacional. De allí que pueda afirmarse que, salvo situaciones que pueden considerarse verdaderas abstracciones, los participantes en una disputa mantienen entre sí relaciones coexistentes de carácter conflictivo y no conflictivo.

Cuando se analiza una relación en búsqueda de la totalidad de elementos que intervienen en el conflicto, o de temas en común entre las partes, el análisis puede y debe hacerse también en el tiempo. En determinadas relaciones puede detectarse que a alguna de las partes les interesarán a futuro ciertos objetivos.

Existen individuos, actores en el conflicto u operadores del mismo, que tienen lo que podría denominarse “mentalidad suma cero” —poco proclive a la concertación—, cuya actuación intensifica el conflicto, proceso al que podemos llamar “escalada del conflicto”.

También es importante hacer una reflexión respecto del poder de las partes durante el desarrollo del conflicto, el mismo se debe tener en cuenta al momento del análisis. Para ello siempre debemos buscar la respuesta a dos preguntas: ¿Cuáles son los recursos de que dispone cada parte?, y ¿cuáles son los criterios que definen la pertinencia de esos recursos y su carácter más o menos movable?

Para contestar la primera pregunta debemos indaga por los recursos de toda clase que puedan disponer las partes (individuales, culturales, económicos, sociales, etcétera), y que definen el marco temporal, espacial y social al cual deberá circunscribirse en todo momento su estrategia. Respecto de la segunda, es necesario que los recursos de que disponen las partes en un lugar, en un tiempo y en un ámbito social determinado sean movilizables en la relación específica y que sean pertinentes en relación con los objetivos del otro.

Negociaciones y acuerdos

Un testigo clave del INE nos informó que:

...mientras se tramitaba el recurso de amparo, los pápagos mexicanos, que habían planteado un juicio de nulidad del contrato, con el apoyo y asesoramiento de los pápa-





gos norteamericanos, entablaron comunicación directa con Minera Hecla, llegando a un nuevo acuerdo.

La versión de Minera Hecla, a través de Alistair Summers y Rubén Gil Zamora, fue que:

...finalmente la Minera optó por negociar en forma directa con la comunidad, prescindiendo de cualquier otro interlocutor, y llegando finalmente a un acuerdo económico, donde todos los demás argumentos esgrimidos contra el contrato, fueron dejados sin efecto.

Según esa misma versión, en la actualidad Minera Hecla ayuda a la comunidad de Quitovac, especialmente con recursos para la escuela-albergue, para la planta de luz (electricidad), para mantener la escuela y para el camino de acceso al pueblo.

El mismo testigo clave del INE agregó:

...que en una primera instancia a nadie le gustó, especialmente a los pápagos estadounidenses; al INE lo desconcertó mucho. Finalmente se resolvió con dinero; si era un sitio sagrado, si tenía importancia arqueológica... quedó oculto o, mejor dicho, se desdijeron.

Esta reflexión merece un comentario: las partes tienen deseos, necesidades, preocupaciones, mismos que se traducen en intereses; la comunidad no tenía un solo interés, sino que tenía intereses múltiples, entre ellos la conservación de su entorno, la de sus lugares sagrados, las fuentes de trabajo, subsistencia, instrucción, salud. Todos estos intereses tenían un orden de prioridades, y en el de la comunidad estaba primero el problema del contrato —léase dinero para la subsistencia—, y después su interés por los lugares sagrados. Por eso debemos comprender la situación, tal como la plantea Teodosio Marcial Velasco, cuando dice que:

...finalmente tuvieron que renegociar el contrato en forma directa, porque con motivo de la intervención de la nación *O'odham*, del INI y de la SEMARNAP hacía como tres años que no cobraban un peso. SEMARNAP le había dado plazo de un mes a Hecla para arreglar el contrato, pero pasó el mes y no la cerró. El nuevo convenio se hizo en una Asamblea donde concurrió todo el mundo, y el dinero se repartió porque hay muchas necesidades, y muy poca gente puede vivir en Quitovac.

Esto nos hace pensar que toda relación de poder se desarrolla en el tiempo y que éste tiene una importancia fundamental en el desarrollo de los conflictos y sus resul-





tados. Si la comunidad no se hubiera visto apremiada por el tiempo y, obviamente, la necesidad de dinero, tal vez habría negociado de una manera distinta. La situación social de los actores permite comprender la forma en que cada uno de ellos puede percibir y utilizar el factor tiempo en las relaciones de poder. Se puede pensar, incluso, que la dimensión de tiempo es una condición esencial para que se pueda desarrollar una relación de poder, puesto que es una —y a veces la única— fuente de diversificación de las posturas.

La comunidad hizo valer el poder jurídico que le otorgaba ser titular del ejido, lo que le permitió negociar en forma directa con la Minera. Podríamos decir que, cuando inicialmente firmaron el primer contrato con Minera Hecla, carecían de los conocimientos necesarios para una negociación de esa envergadura; y el conocimiento también es poder. En esto también resultan importantes las diferencias culturales entre las partes. Como lo dijo M.E. Barajas, de la Secretaría de Ecología del gobierno del Estado: "...Los ejidatarios han ido aprendiendo, porque ellos no tomaban las decisiones de acuerdo a la ley, sino de acuerdo al ritual..."

La nación *O'odham* y las autoridades tradicionales *O'odham* de México lograron hacerse escuchar y ser reconocidas como partes en el conflicto por el INE-SEMARNAP y el gobierno del Estado de Sonora, lo que provocó una revisión general de la situación. Según algunas versiones, a los *O'odham* mexicanos residentes en Estados Unidos también les interesaba una renegociación del contrato de arrendamiento, ya que esperaban recibir algún beneficio, pero la comunidad no les dio participación alguna.

Su estrategia fue la de acudir a las autoridades mexicanas y presentarse como nación, formulando sus peticiones como tal; también lograron el apoyo y asesoramiento de grupos ambientalistas, y buena atención por parte de los medios de comunicación.

Los intereses de la nación *O'odham* en este conflicto eran la preservación del acervo cultural y religioso de Quitovac pero, a la vez, ser reconocidos como nación por el gobierno mexicano, con personalidad jurídica y reconocimiento de derechos territoriales, así como usar y proteger de manera especial sus recursos naturales de acuerdo al Convenio número 169 de la OIT y al artículo 27 reformado de la Constitución mexicana (Graciela Barajas, asesora de la nación *Tohono O'odham*). En concreto, querían que la mina suspendiera la explotación de tajo abierto y dejara de emplear la técnica de extracción por lixiviación, para ello orquestaron una campaña de presión por medio de la prensa, centrada en denunciar daños ecológicos y violación de lugares sagrados. A su vez, consiguieron el apoyo de grupos ambientalistas, que asesoraron a la comunidad de Quitovac en su demanda contra Minera Hecla y el gobierno mexicano. Sobre el particular, el Subdelegado de Medio Ambiente de la Delegación Sonora, opinó:





...Empezó a crecer el problema desde el punto de vista social porque el grupo O'odham empezó a mover, sobre todo en las reuniones que se estaban haciendo con la comunidad para la inauguración del Plan de Manejo del Área Natural Protegida de El Pinacate y Gran Desierto de Altar, y se convirtió en un foro internacional para ellos, donde manifestaron su disconformidad con Hecla... Como ellos habían tratado primero de hacerse escuchar por las autoridades agrarias, y éstas no les habían resuelto el problema, vieron una ventana de entrada a través de las autoridades ambientales y tomaron esa bandera, la bandera ambiental, utilizando principalmente esos foros.

Esto significa que los tres grupos O'odham no tenían los mismos intereses o, mejor dicho, que su escala de intereses era distinta. Por este motivo, cuando la comunidad renegoció el contrato con Minera Hecla sin el asesoramiento y apoyo de la nación O'odham y sus autoridades tradicionales, a éstas no les gustó tal negociación y se apartaron de la misma.

Cómo negoció Minera Hecla

En términos de poder y alternativas debemos analizar la posición de Hecla en relación con lo que pudo perder y con su capacidad para obtener del INE la prórroga solicitada; del ejido de Quitovac, la continuación del contrato de arrendamiento; de la nación O'odham, de las autoridades tradicionales y de las organizaciones ecologistas, el cese de sus reclamos por razones culturales, religiosas y ambientales.

Podemos definir el poder como aquellos recursos de conducta conflictiva que cada una de las partes dispone para motivar a la otra en sentido de que coincida con sus metas (por ejemplo, el poder de convicción, la influencia moral o el prestigio frente al adversario) de modo tal que permita analizar aquello que se denomina "poder en relación a determinado adversario" o "poder relativo". El cálculo del poder en un conflicto no es una cuestión aritmética y su evaluación no es teóricamente fácil ni demasiado precisa. Sólo la confrontación y el uso del poder por cada uno de los actores en una acción conflictiva permite una mejor evaluación. Aunque el poder es un conjunto de recursos de muy diversa índole, éstos sólo son eficientes si existe la voluntad de usarlos, ya que su utilización genera un costo, no necesariamente económico.

Si bien Hecla era mucho más poderosa económicamente que la comunidad, y contaba con el apoyo del gobierno del estado de Sonora y de la legislación minera, en el plano legal sus posibilidades de ganar la nulidad de contrato eran escasas. Por otra parte y aun cuando estuviera momentáneamente protegida por el recurso de amparo que había interpuesto contra la resolución del INE, éste la presionaba mediante la circunstancia de que la prórroga de autorización estaba por vencer. Además, los medios de comunicación presionan también.





Coherente con el criterio de la legislación mexicana que reconoce como parte a quien tiene su interés protegido por el orden legal, entabló negociaciones directas con la comunidad, que era la única con personalidad jurídica para cerrar el trato, para lo cual mejoró sus propuestas económicas, tornándolas más ventajosas para la comunidad. A cambio solicitó de ésta una declaración en la que afirmaba que en Quitovac no existían lugares sagrados que proteger.

En esta ocasión la minera cuidó la legalidad del nuevo contrato, procurando que firmaran las personas legalmente autorizadas por la ley y ratificadas por la asamblea ejidal. Este acuerdo le abrió el camino para acudir, ya con el nuevo contrato, ante el INE, para negociar con éste la presentación de una nueva manifestación de impacto ambiental, el desistimiento a la acción de amparo, así como una nueva autorización, ya que su actual posición podría tornarse endeble.

Cómo negoció el INE

Inicialmente el INE tuvo una actitud poco transparente respecto de la aceptación del informe preventivo, pues la autorización requería una manifestación de impacto ambiental, actitud que se prestó a la sospecha y suspicacia, al grado que una de las partes señala tal error como causa del conflicto. Ante la presión de los *O'odham* norteamericanos y de los grupos ecologistas, y ante la posibilidad de que el conflicto pudiera transformarse en binacional, el INE llevó a cabo una participación más activa. Abrió sus puertas a las partes y escuchó sus reclamos. A partir de allí la política de la Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental del INE buscó incluir el impacto socio-económico-cultural como parte del impacto ambiental. El acuerdo entre la Minera y la comunidad, a espaldas de las otras partes, los hizo reflexionar respecto del rol que deben asumir los funcionarios del INE en materia de conflictos ambientales.

Al respecto, un funcionario de la Dirección General de Impacto Ambiental nos decía:

Esta solución mereció varias reflexiones en cuanto a la participación del INE en el conflicto, y es que en un asunto de resolución de conflictos, el INE puede facilitar los procesos de negociación para llegar a acuerdos, pero no depende de los facilitadores determinar cuál es el mejor acuerdo que pueden lograr con su apoyo o con las facilidades que den... Muchos funcionarios nos involucramos tanto en el caso, que lo hicimos nuestro y pudimos haber perdido nuestra objetividad... El papel del funcionario del INE exige un balance... En el fondo el desconcierto del INE, o la desilusión, reflejaba que hubiésemos querido una solución más sana.





Así, debemos reflexionar cuál es el rol de la autoridad ambiental en materia de conflictos. El INE actuó como parte, aunque en algunas oportunidades apareciera como mediador o tercero neutral o, en palabras del ingeniero Pedro Álvarez Icaza, como un equilibrador de poder. No debemos olvidar la necesidad de preservar la identidad y la coherencia institucional, a cuyos efectos es importante establecer un sistema formalizado de reglas y criterios institucionales que contribuirán a manejar las contradicciones que puedan plantearse entre funcionario e individuo.

Respecto de la negociación llevada a cabo con Minera Hecla para el desistimiento de la apelación al recurso de amparo, fuentes confiables del INE nos informaron que:

Ante la resolución judicial adversa a Hecla, el INE volvió a tener elementos de negociación. Finalmente se llegó al acuerdo de que la Minera presentara un escrito al juez, desistiendo, y a la vez han presentado un nuevo estudio de impacto ambiental junto a un pedido de ampliación, y el INE se comprometió a resolverlo en quince días a partir del momento en que el juez los dé por desistidos.

Lo anterior reafirma que el poder, más que un atributo de las partes, es una relación de éstas, e implica siempre la posibilidad para alguna de ellas de actuar sobre la otra. En este caso, el poder del INE no fue absoluto, sino que en un momento de su relación con la Minera se debilitó por el amparo interpuesto, mismo que la colocó, momentáneamente, fuera de su poder.

Esto significa que el poder estuvo inseparablemente ligado a la negociación; y esta es una relación recíproca, porque quien dice *negociación* dice *intercambio*, y si una de las partes no puede intercambiar, no puede entrar en una relación de poder propiamente dicha, porque deja de existir en ese momento como actor autónomo frente al otro, para transformarse en una cosa. El poder reside en el margen de libertad del que disponga cada uno de los participantes comprometidos en una relación; esto es, en la mayor o menor posibilidad de rehusar u otorgar lo que el otro pida. La fuerza, la riqueza, el prestigio y la autoridad, es decir, los recursos que poseen unos y otros, intervienen sólo en la medida en la que éstos proporcionen una libertad de acción más grande.

La actitud del INE en el conflicto con Minera Hecla fue netamente negociadora en muchas instancias. Pudiendo ejercer lisa y llanamente su autoridad no lo hizo, como por ejemplo cuando a la Minera se le venció la primera autorización y no le impuso la presentación de una manifestación de impacto ambiental; y cuando ésta perdió la acción de amparo por haberse vencido el término del año cuyo funcionamiento se había autorizado, también negoció en lugar de proceder a clausurarla.





Cuestiones intrainstitucionales

Toda esta situación motivó algunas críticas hacia el INE-SEMARNAP por parte de algunos funcionarios de la Delegación SEMARNAP de Sonora, que debemos interpretar como un deseo de ésta por lograr mayor participación en las decisiones concretas respecto a conflictos que se desarrollan en el estado.

Con referencia al tema de la autorización mediante un informe preventivo, se dijo:

¿Por qué se autorizó en base a un informe preventivo ? ¿Cuál es el motivo? Eso no lo sabemos, es una decisión a nivel central y pienso que el motivo fundamental estriba en que una compañía viene y presenta un proyecto y una solicitud, se tarda demasiado a nivel central y de repente se decide desde ahí a darle solución, sin siquiera venir al campo a investigar la magnitud del proyecto. También estriba, desde mi punto de vista, en que actualmente el INE no tiene gente experimentada en materia de evaluación de estudios de impacto ambiental y menos en cuestiones de minorías. Es gente preparada, pero muy joven y sin experiencia, y además que no tienen los recursos necesarios para venir a verificar al campo, al sitio y los lugares donde se van a llevar a cabo los proyectos, que es la condición preliminar para la evaluación.

A su vez, la Secretaría de Ordenamiento Ecológico del Estado de Sonora no estaba de acuerdo con la recepción que el INE le había brindado a la nación *O'odham* y a las ONG norteamericanas, sobre el particular se dijo:

De todos modos, Ordenamiento Ecológico de Sonora tuvo recriminaciones con el INE porque eran los que “daban fuego” a los norteamericanos, los incitaban. Por esa conducta dimos entrada a organizaciones no gubernamentales norteamericanas que, independientemente de que tengan razón, no pueden hacer nada porque se trata de una concertación dentro del marco de la legislación mexicana (María Elena Barajas).

También se objetó la intervención “paternalista” del INE en relación con los *O'odham*:

Lo que importa es que los nativos no vean a estas nuevas instituciones, como SEMARNAP o el INE, como instrumento de opresión o de usurpación... No podemos estarlos protegiendo por sus equivocadas decisiones en un contrato que no analizaron bien (María Elena Barajas).





¿Cuál fue el rol de los grupos ecologistas?

Por su parte, los grupos ecologistas intervinieron más como asesores de la nación *Tohono O'odham* y las autoridades tradicionales de los *O'odham* de México, que por cuenta propia. García Delgado clasifica a estos grupos dentro de los movimientos de calidad de vida, y con formas de participación no convencional en torno a nuevos valores que atraviesan el conjunto de la sociedad, con un significativo componente de protesta colectiva y vocación de influencia sobre las decisiones públicas:

La participación de estos movimientos asume características particulares: a) Es específica. La participación se desencadena en torno a situaciones concretas, inmediatas, de la cotidianeidad, o que afectan a valores a los que se otorga una posición elevada en la jerarquía ética, b) Cognitivamente orientada. Es una participación que no afecta la totalidad de la vida del individuo y, por lo tanto, los elementos expresivos en ella volcados enfrentan los límites impuestos por la racionalidad de la acción y por su carácter instrumental; c) Circunstanciada. Es una participación convocada por objetivos concretos, fácilmente visualizables y apropiables, dirigida a promover decisiones o cambios de comportamiento en otros actores claramente identificados, y d) Estratégica. Implica que se precipita en el marco de una distribución dada de poder, a la que se atiende a través de la búsqueda de acuerdos y la conformación de alianzas tras intereses compartidos (Martínez Nogueira, R., pp. 340-341).

Conclusiones particulares

Podemos ver que las partes tuvieron un esquema informal de negociación, lo hicieron sin reglas precisas y, en muchas ocasiones, sin tener claros sus intereses; además emplearon métodos de negociación de tipo distributivo o adversarial. El conflicto en sí no se ha resuelto, eventualmente se resolvió su exteriorización o sea la disputa. Los conflictos no se hallan en el orden de las soluciones o no soluciones, sino que pueden caracterizarse como un proceso que tiene su desarrollo y que en algún momento puede llegar a desaparecer o permanecer en estado de latencia. Los conflictos entre los *O'odham* entre sí, y el conflicto entre *O'odham*-INI u *O'odham*-Gobierno mexicano no tuvieron ninguna resolución, sino que pasaron por una etapa de exteriorización, de disputa, y finalmente volvieron a quedar en estado de latencia. Las causas que los originaron persisten, y en esa medida no sería extraño que bajo ciertas circunstancias volvieran a exteriorizarse. Esto nos hace reflexionar sobre el papel del “tiempo” en el desarrollo y resolución de los conflictos, pues condiciona que deter-





minadas posibilidades sean únicamente factibles bajo ciertas circunstancias de tiempo y lugar de cada uno de los participantes.

Otra reflexión requiere el tema de la pobreza en la resolución de conflictos ambientales. Concretamente, predominó la parte económica sobre la socio-cultural, debido a que el interés prioritario de la comunidad *O'odham* de Quitovac fue de tipo monetario, dadas las extremas condiciones de pobreza en las que vive esa población.







IV

Caso de los moruseros en la Reserva de la Biosfera de El Pinacate

Antecedentes

El Pinacate y el Gran Desierto de Altar conforman una extensa zona desértica con gran biodiversidad y valores paisajísticos, resultado de la presencia un escudo volcánico con cráteres gigantes y flujos de lava. El área se encuentra ubicada en el extremo noroeste del estado de Sonora, México, y tiene una extensión aproximada de 715,000 hectáreas. El 10 de junio de 1993 fue declarada Reserva de la Biosfera para conservar esa gran biodiversidad, así como los valores paisajísticos





y estéticos (únicos en el mundo), además de preservar valores prehistóricos e histórico-culturales de gran trascendencia, ya que se trata de un lugar de importancia espiritual y cultural para los *O'odham*, quienes han habitado la zona desde tiempo inmemorial (véase el Programa de Manejo de la Reserva de la Biosfera El Pinacate y Gran Desierto de Altar).

Según información recogida, dentro de la Reserva no habitan más de doscientas personas; y quienes realizan actividades económicas en El Pinacate residen en poblados vecinos como Puerto Peñasco, Sonoyta y San Luis. La mayor parte de la superficie de la Reserva son tierras ejidales abandonadas o no explotadas.

La actividad económica en la Reserva se limita a la ganadería, la agricultura y la extracción de materiales de construcción (sustancias no concesionables y poco re-dituables). Se está comenzando a explotar la actividad ecoturística. La agricultura y la ganadería están controladas por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

De la morusa o tezontle

Un grupo de propietarios de predios particulares, y ejidatarios pertenecientes a El Pinacate, desde hace más de veinte años explotan bancos de morusa o tezontle, que es un material pétreo fragmentado de origen volcánico, constituido por fragmentos de roca de forma y tamaño variados (ceniza, lapilli, bombas y bloques), que se produce como resultado de actividades volcánicas de tipo explosivo. Dicho material es especialmente apto para la industria de la construcción por sus características de resistencia, peso y termicidad. Comúnmente se le utiliza para jardines, banquetas y asfaltos, y en forma de bloques para la construcción de viviendas. Posee un muy buen mercado en Arizona y Puerto Peñasco.

Existen nueve bancos de extracción de morusa detectados en la Reserva de El Pinacate, siete de ellos en la zona núcleo (Toboyori II, Los Húngaros, Los Vidrios, Tezontle, La Laja, Cerro Colorado y El Tecolote), y dos en la zona de amortiguamiento (Materiales Livianos Prix y El Triángulo).

Aparte de estos bancos de extracción permanente y con responsables identificados o identificables, existen los denominados moruseros itinerantes, quienes esporádicamente penetran en la Reserva con uno o varios camiones y extraen en forma indiscriminada morusa de alguno de los bancos. Esta actividad es altamente devastadora porque destruye la cubierta vegetal en una forma extensiva, la cual es de casi imposible reposición. Sobre el particular, Exequiel Ezcurra afirma que el impacto ambiental que provocan las explotaciones mineras de tajo abierto es muy serio. Los trabajos de reparación y restitución son casi imposibles de realizar. Un sahuaro puede crecer setenta centímetros en cincuenta años; las mineras trasplantan a las zonas



de restauración sahuaros ya crecidos de otros lados; esto es, destapan un agujero para tapar otro.

Para la autoridad ambiental la extracción de morusa es una actividad no muy deseada desde un punto de vista estrictamente ecológico. Desde un punto de vista socio-económico, la falta de alternativas productivas en la zona hace que la misma haya sido tolerada. En cualquier caso, la ausencia de una definición genérica del tema hace que los propietarios de los bancos anteriormente mencionados estuvieran solicitando autorizaciones de funcionamiento a la SEMARNAP, pero sin presentar manifestaciones de impacto ambiental —de acuerdo a los instructivos del INE— por lo costoso que resultaba para ellos, y sin que la autoridad se hubiese manifestado al respecto. Algunos de ellos ya contaban con permisos precarios de explotación, emitidos por la autoridad municipal o estatal.

Áreas Naturales Protegidas. Reservas de la Biosfera

La Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de la República Mexicana, en su Título Segundo (arts. 44, 45 y 46 inc. I y siguientes), legisla sobre las denominadas Áreas Naturales Protegidas, dentro de las cuales se incluyen las reservas de la biosfera.

El artículo 45 establece que el propósito de la creación de estas áreas obedece a la necesidad de preservar los ambientes naturales representativos de las diferentes regiones biogeográficas y ecológicas y de los ecosistemas más frágiles, salvaguardar la diversidad genética, asegurar el aprovechamiento racional de los ecosistemas, generar conocimiento y tecnologías que permitan el aprovechamiento racional y sostenido de los recursos naturales y su preservación, y proteger los entornos naturales de zonas, monumentos y vestigios arqueológicos, históricos y artísticos de importancia para la cultura e identidad nacionales.

El artículo 46 hace una clasificación de los distintos tipos de áreas naturales protegidas, y establece las reservas de la biosfera como las de más alto rango en cuanto a protección se refiere y las coloca bajo la jurisdicción federal. En el artículo 48 se establecen los requisitos que debe reunir una zona para ser declarada como reserva de la biosfera.

Es importante enfatizar que en la declaratoria de la Reserva no se contempla la expropiación de la tierra ejidal o de pequeña propiedad, por lo tanto, el ejidatario y el dueño de la pequeña propiedad seguirán conservando los derechos que les confiere la Nueva Ley Agraria. Únicamente, como lo menciona el art. 69 de la LGEE-PA, la SEMARNAP puede imponer modalidades de usufructo a la pequeña propiedad, pero no expropiar dichos predios; lo mismo puede ser aplicado para las parcelas ejidales bajo la modalidad que le permite la nueva Ley Agraria.





Las reservas de la biosfera son áreas ecológicamente representativas que se establecen con el objetivo de conservar los recursos genéticos y promover la cooperación internacional a través de la investigación ecológica y el monitoreo de parámetros ambientales. También funcionan como centros para fomentar la educación ecológica y demostrar el papel de los recursos genéticos en el desarrollo socioeconómico de la población local.

Cada Reserva de la biosfera tiene una zona delimitada con precisión (denominada zona núcleo) en la que podrá autorizarse la realización de actividades de preservación de los ecosistemas y sus elementos, así como de investigación científica y educación ecológica, y limitarse o prohibirse aprovechamientos que alteren los ecosistemas. También cuentan con una zona de amortiguamiento, que protege a la zona núcleo del impacto exterior; en ella podrán realizarse actividades productivas de las comunidades ahí residentes en el momento de la expedición de la declaratoria respectiva. Tales actividades deberán sujetarse a las normas técnicas ecológicas y a los usos de suelo que establezcan las declaratorias que constituyan las reservas. Además, en las reservas de la biosfera no podrá autorizarse la fundación de nuevos centros de población (art. 48 LGEEPA). También contarán con:

...Una zona de transición con límites no precisos que rodea al área de amortiguamiento y que corresponde a una zona de interacción de la reserva con las comunidades aledañas, a la cual se le llama también “zona de cooperación”...

La administración de las reservas de la biosfera es de jurisdicción federal y bajo la responsabilidad de la SEMARNAP, pero bajo ciertos acuerdos con los estados, la administración puede ser delegada a instituciones o dependencias estatales.

De acuerdo con el Decreto que crea a la Reserva, la conservación, administración, desarrollo y vigilancia son responsabilidad de SEMARNAP a través del Instituto Nacional de Ecología, con la participación que corresponda a otras dependencias públicas federales.

En consecuencia se nombrará a un director de la Reserva, que será el responsable de coordinar y ejecutar las diferentes acciones contempladas en el Programa de Manejo en conjunto con aquellas instancias que se determinen. A su vez, se podrá formar un consejo asesor o directivo.

Programa de Manejo. Objetivos

El Programa de Manejo de la Reserva de la Biosfera El Pinacate y Gran Desierto de Altar establece que:





El Programa de Manejo es un instrumento de planeación cuya función es presentar las estrategias y proyectos para el corto, mediano y largo plazos.

El objetivo general del Programa de Manejo, es establecer las líneas de trabajo que permitan asegurar la permanencia de los valores bióticos y abióticos de la Reserva y conducir y controlar las actividades socioeconómicas que se realizan en el área, para que sean compatibles con la conservación de los recursos naturales de la Reserva, los usos del área y el desarrollo de los recursos requeridos para las actividades de vigilancia.

Los objetivos particulares son: 1) Conservar, proteger y recuperar, en su caso, los valores biológicos, ecológicos y físicos en la Reserva, asegurando la continuidad de sus procesos para las futuras generaciones, y 2) Conservar, proteger y recuperar, en su caso, los valores históricos y arqueológicos en la Reserva y rescatar las tradiciones culturales de la nación *O'odham* (Programa de Manejo, pág. 57).

Respecto a la extracción de morusa, material volcánico no concesionable, y la gente que la extrae, el Programa de Manejo establece que, tratándose de una actividad que desarrolla

...un grupo importante de productores, se analizó la situación de dicha actividad con base en la información obtenida en campo por un equipo de especialistas, determinándose que a partir de la formalización del Programa de Manejo se extenderán únicamente aquellos permisos que cumplan con la normatividad de la SEMARNAP y demás instituciones. Los permisos serán de carácter temporal (6 a 8 meses) y con volúmenes limitados y estarán sujetos a renovación conforme a los lineamientos de la SEMARNAP (Programa de Manejo pág. 58).

El conflicto

Este es un típico conflicto intrainstitucional. Se produjo por un acto de autoridad que decretó área natural protegida a una zona con algún tipo de actividad económica. El objetivo de la Coordinación de Áreas Naturales Protegidas es la eliminación de todas las actividades económicas tradicionales de la zona, como son la agricultura, la ganadería y la minería, y su sustitución por actividades económicas alternativas como el ecoturismo. El conflicto se produjo por la instrumentación de dicha decisión, la cual afecta directamente a los productores, dentro de los cuales están los moruseros.

Estudios y alternativas

Según se afirma en el Programa de Manejo de la Reserva, las necesidades de sobrevivencia de los residentes en ella constituyen una fuerte limitante para el logro de





sus objetivos; por lo tanto, el desarrollo de alternativas económicas deber ser una parte integral de este plan (Programa de Manejo, pág. 61).

Teniendo en cuenta lo expuesto, el Instituto Nacional de Ecología encargó al Dr. Francisco A. Paz Moreno, de la Universidad de Sonora, un estudio sobre las actividades extractivas de minerales no metálicos en la Reserva de la Biosfera El Pinacate y Gran Desierto del Altar, deviniendo de él una propuesta para la reubicación alternativa de los campos de explotación de morusa, pero dentro de la zona núcleo de la reserva. En virtud de lo incoherente que resulta la existencia de campos de explotación de morusa en la zona núcleo, se planteó una propuesta alternativa que consiste en la reubicación de estos campos fuera de ésta, en un sector de la zona de amortiguamiento en el que se encuentra el mismo tipo de material y dentro del mismo contexto geológico.

El tipo de explotación a futuro, en caso de resultar una alternativa favorable, debería enfocarse a la extracción de tipo artesanal dentro de la zona de amortiguamiento, bien planificada y acorde con las normas de sustentabilidad, de forma tal que estos campos se conviertan en verdaderos ejemplos de utilización racional de los recursos naturales.

El denominado Componente de Desarrollo Comunitario, del Programa de Manejo, tiene como objetivo general: "instrumentar programas de asesoría técnica y reconversión económica para los residentes de la Reserva que hagan uso de los recursos naturales presentes en la misma, con el propósito de armonizar los objetivos de conservación de la Reserva con el uso sostenido de dichos recursos".

Otra propuesta u alternativa para la actividad consistía en reducir la zona núcleo a lo que realmente valía la pena conservar. La misma provenía de la Delegación SEMARNAP; su criterio era que se conservara únicamente aquello que valiera la pena conservar, lo realmente necesario. Esto permitiría a los aprovechadores del recurso seguir utilizándolo y ofrecerles alternativas. Sobre el particular se nos manifestó que el problema lo originó la instancia estatal, porque ellos hicieron la propuesta de la Reserva. El INE recibió todo hecho y procedió a lo necesario para que lo aprobara la Cámara.

Aquí hay una clara alusión al gobierno del estado por su decisión de decretar el área natural protegida sin el consenso de la población.

Por su parte, la Dirección de la Reserva nos informó que su objetivo como INE es conservar los recursos naturales, no transformarse en una sociedad de ayuda económica. Agregaron que sin alternativas de desarrollo no se puede llevar a cabo la conservación, pero no es función del INE dar solución a estos problemas, porque hacerlo así deja de lado el objetivo principal, que es la conservación de los recursos naturales; lo ideal es trabajar coordinadamente con SEDESOL, con la Reforma Agraria.





Participación social

Si bien se puso énfasis en que es imprescindible la participación de la comunidad en el desarrollo, control y manejo de la Reserva, y de hecho se le convocó para la realización del Plan de Manejo. Esto no impidió que existieran quejas por parte de sectores locales, especialmente de los moruseros y de la Delegación SEMARNAP, en el sentido de que, por un lado se los consulta, pero al momento de la toma de decisiones no se tienen en cuenta sus opiniones. En el Programa de Manejo se dice que:

Debido a que las actividades humanas son las principales amenazas para los recursos, la promoción de la participación comunitaria en las actividades de conservación y uso racional de los recursos representa otra estrategia que puede ayudar a resolver la problemática... si no existe concertación con los habitantes y usuarios de la Reserva, las actividades de manejo y operación del área no pueden llevarse a cabo y, por lo tanto, no se cubrirían los objetivos para los que fue creada (Programa de Manejo, p. 59).

De la Subdelegación de Medio Ambiente de la Delegación SEMARNAP en Sonora se criticaban los fundamentos con que fue declarada el área natural protegida, y la negativa a consultar a la población. Se aludía a un supuesto criterio paisajístico en la declaratoria (esto es, sin ningún tipo de fundamento científico), a la vez que en el proceso de formulación del Programa de Manejo se otorgara una participación apenas formal a la comunidad, lo que podríamos llamar una participación simbólica. También se hizo una dura crítica a la forma en que desde el centro del país se maneja la Reserva.

Héctor Estrella, propietario de Morusa Los Vidrios, una de las explotaciones que se encuentran en la zona núcleo, y uno de los más afectados con el Decreto y su Plan de Manejo, nos dijo:

...Si esto no cambia va a haber un levantamiento social. Van a participar gente de Puerto Peñasco, Sonoyta, San Luis Río Colorado. La Reserva de la Biosfera tiene 714.000 hectáreas, lo que es una barbaridad. Los afectados son agricultores, ganaderos y mineros. Hay un plan de manejo, pero no se maneja nada. Dicen que van a hacer esto, que van a hacer lo otro y que van a regularizar un permiso, pero ¿dónde está? Ha habido muchas reuniones, dicen que se van a hacer cosas, pero no se hace nada. Un año ha pasado desde la solicitud. Dice el director que nos constituyamos en sociedad. Yo tenía pensado poner una fábrica de paneles, pero nos falta lo principal, el permiso de explotación. En mi caso somos diez personas que vivimos de esto, pero no puedo vender lo que no tengo, ni ofrecerlo...





Pedro Oropez Vidales, representante de Toboyori II, una propiedad ejidal que había solicitado permiso al INE para la explotación de morusa, coincidente con lo dicho por la Subdelegación de Medio Ambiente de la SEMARNAP, expresó: "...Respecto al Plan de Manejo no se tuvo en cuenta la opinión de los residentes, no se tuvo en cuenta la parte social, no nos consultó nada. No se puede vivir de lo que hay allí actualmente, así que todos los ejidatarios vivimos de otras actividades. Yo estoy jubilado..."

Negociación intrainstitucional

Si bien en la formulación del Programa de Manejo la comunidad fue convocada para conocer su opinión, pareciera que el tema no ha logrado consensarse, ni con la población ni entre la misma autoridad. Se advierten contradicciones entre los objetivos declarados en el Programa de Manejo, y las acciones de la Dirección de la Reserva, la Coordinación de Áreas Naturales Protegidas y la Delegación SEMARNAP en Sonora.

Reunión intrainstitucional

Para unificar criterios sobre la política a seguir respecto de las manifestaciones de impacto ambiental de las explotaciones de morusas que se requieran, en el mes de abril se realizó una reunión entre las dependencias arriba citadas, la cual fue sumamente sustantiva y esclarecedora, ya que todos los actores del conflicto al interior de la Secretaría estuvieron presentes: la Coordinación de Áreas Naturales Protegidas, la Dirección de la Reserva, la Dirección General de Impacto Ambiental y Ordenamiento Ecológico, y la Delegación SEMARNAP en Sonora.

Las opiniones de las distintas partes fueron las siguientes:

- *Dirección de la Reserva.* No existe problema social en caso de que no se autorice a ninguno de los actuales titulares. Eventualmente se pueden autorizar las explotaciones que están en la zona de amortiguamiento (Prix y Triángulo). No se quiere promover una extracción en gran escala, sino eventualmente una explotación artesanal. Hay que definir la problemática con la gente, porque ya no se les puede tener así, dando largas.
- *Coordinación de Áreas Naturales Protegidas.* En líneas generales coincide con la Dirección de la Reserva.
- *Delegación SEMARNAP.* Hay que decidir con base en indicadores económicos, sociales y biológicos, pero fundamentalmente tomando en cuenta las necesidades de la comunidad. Existe un problema muy grande, que es la explotación clandestina de morusa, ya que el área a vigilar es muy grande y es imposible controlarla. Por tal razón, una alternativa interesante es autorizar las explotaciones



ya existentes, sean de la zona núcleo o de la de amortiguamiento, y propiciar la firma de un convenio entre la Secretaría, los moruseros y el ayuntamiento, creándose un fideicomiso con fondos aportados por las tres partes para el apoyo, vigilancia y administración de la Reserva.

- *Dirección General de Impacto Ambiental y Ordenamiento Ecológico*. La Evaluación de Impacto Ambiental es un instrumento preventivo, y estas explotaciones ya tienen muchos años; la zona ya está impactada, así que el criterio sería el de regularizar la actividad.

Existían, entonces, tres criterios posibles:

- a) Prohibir toda la actividad, teniendo en cuenta que la mayoría de los explotadores no eran habitantes de El Pinacate y la escasa trascendencia económica de la actividad.
- b) Regularizar todas las explotaciones y reglamentar la actividad, creando un fideicomiso compuesto con el aporte de la Secretaría, los moruseros y el ayuntamiento, para financiar la vigilancia de extracciones clandestinas en la zona.
- c) Permitir la continuación de las explotaciones de la zona de amortiguamiento, prohibiendo las de la zona núcleo, por un periodo de tres a cinco años.

Finalmente, y como resultado del intercambio de ideas, se decidió autorizar a los dos bancos establecidos en la zona de amortiguamiento (siempre y cuando presenten su manifestación de impacto ambiental), y eventualmente a uno de los que se encuentra en la zona núcleo, ya que se trata de un ejido cuyo proyecto es la fabricación de bloques de morusa. Por último se decidió exhortar al resto a que cesen su actividad de inmediato.

¿Cómo se gestionó el conflicto? ¿Qué métodos usaron las partes?

Al igual que en el caso de La Choya, las partes han utilizado técnicas de negociación informales y no estructuradas; si bien en los talleres realizados con motivo de la elaboración del Programa de Manejo de la Reserva se siguió algún tipo de metodología, pareciera que sólo fue formal. Sin embargo, en este caso ha existido o existe una intención de prevención de la disputa. Se ha visualizado el conflicto y se pretende evitar la disputa. Para ello la creación de un Programa de Manejo o un Ordenamiento Ecológico debidamente consensados son instrumentos de prevención de conflictos, porque crean reglas claras a las cuales se debe someter la autoridad y la sociedad, ayudando en su fase de consenso a exteriorizar los conflictos latentes o implícitos y, en consecuencia, a solucionarlos o, por lo menos, gestionarlos.





V

Caso del observatorio astronómico Guillermo Haro y mina de cobre La Mariquita

Antecedentes

Cananea, ubicado en el estado de Sonora, es el pueblo minero por excelencia de México, allí funciona la mina de cobre más importante y antigua del país.

El Observatorio Astronómico Guillermo Haro del Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica (INAOE) funciona desde 1987 en la Sierra Mariquita, cercana a Cananea, Sonora, donde cuenta con un telescopio de dos metros de diámetro. En 1994 se instaló a tres kilómetros y medio en línea recta al Observatorio una mina de





cobre de tajo abierto llamada La Mariquita, perteneciente a Minera María S.A. de C.V., integrante del Grupo Frisco. La explotación del mineral se iba a realizar mediante el empleo de técnicas de lixiviación, al igual que en La Choya. Antes de esta mina existía otra mucho más pequeña y de socavón, perteneciente a la misma empresa, también en la proximidad del observatorio, y que funcionaba sin afectarlo. Según versiones del personal del INAOE, desde 1992 existía un convenio con Minera María, en el sentido de informar cualquier alteración o ampliación en la explotación.

En la evaluación de impacto ambiental presentada por Minera María al INE no se declaró la existencia del observatorio. El delegado del INAOE en Cananea se enteró del proyecto en forma accidental. Ante esta situación, funcionarios del observatorio se presentaron al INE a plantear su inquietud por las afectaciones que traería el funcionamiento de la mina al observatorio, tales como vibraciones y emisiones de polvo y luz proveniente de las instalaciones mineras. La respuesta del INE fue que la legislación no contemplaba la protección de la actividad astronómica; no obstante, en el correspondiente resolutivo de autorización de funcionamiento incluyó una condicionante en la que establecía que la actividad de la mina no debería afectar el normal funcionamiento del observatorio.

Según versiones del personal del observatorio Guillermo Haro, ellos quisieron entablar diálogo con Minera María, misma que sistemáticamente lo evitó. Ante esta actitud y con el apoyo de ecologistas independientes de Cananea contrarios al proyecto, como Gerardo Arbayo y Margarita Otis, se instrumentó una campaña de prensa en defensa del observatorio mediante la denuncia de los hechos. Ante el temor del deterioro de su imagen, Minera María accedió al diálogo. A instancias del Dr. Arcadio Poveda, astrónomo prestigioso de la UNAM, las partes se lograron reunir y con el auxilio del INE —cumpliendo el rol de conciliador— comenzaron a negociar. Se logró firmar un acuerdo sobre el establecimiento de una metodología de negociación a seguir para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el resolutivo de evaluación de impacto ambiental emitido por el INE, y la adopción de medidas garantistas de la compatibilidad de sus actividades. Con tal motivo, se formó un grupo de trabajo compuesto por cuatro miembros, dos por cada una de las partes, que con el auxilio de expertos técnicos toman las decisiones correspondientes. En caso de desacuerdos, se ha establecido que se someterán al arbitraje del Instituto Nacional de Ecología.

Conflicto, partes, cuestiones, posiciones e intereses

La intención de Minera María era obtener la aprobación del INE para el funcionamiento de La Mariquita. Para ello debió presentar una manifestación de impacto ambiental, que sería evaluada por dicho organismo para su aprobación. En cambio, INAOE pre-





tendía lograr el rechazo de la manifestación de impacto ambiental presentado por Minera María.

Estas eran las dos posiciones aparentemente inconciliables de las partes; la solución estaba dada por el triunfo de una de estas dos posturas: o la mina funcionaba sin tener en cuenta los efectos perjudiciales para el observatorio, o éste lograba que la mina no fuera autorizada a funcionar.

La falta de una legislación específica protectora de la actividad astronómica condicionó la necesidad de buscar otro terreno para la resolución del conflicto: la negociación. Para ello se requería indagar cuáles eran los intereses de las dos partes; o sea, que cada una de ellas se preguntara el porqué o para qué de sus respectivas posiciones. En la respuesta a estos interrogantes se estuvo en posibilidad de encontrar opciones para solucionar el problema en un esquema cooperativo.

El interés del Observatorio era que la actividad de la mina no impactara su propia actividad; no que no autorizaran a la minera; la minera quería desarrollar su actividad, no perjudicar la de su vecino. El problema, entonces, se pudo redefinir con la ayuda del INE; ahora el objetivo era buscar cómo desarrollar ambas actividades sin perjudicarse mutuamente. Por lo tanto, era necesario establecer cómo proteger el Observatorio, permitiendo la actividad de la minera, ya que —al margen de la ausencia de legislación— se carecía de experiencias concretas respecto de qué significaba protegerlo y de qué debía protegerse. En consecuencia se definieron tres áreas de impacto, respecto de la calidad de imagen.

- a) Vibraciones por explosiones, mismas que podían afectar los instrumentos, no así al edificio; esto es, afectando al telescopio como estructura independiente de la cúpula.
- b) Contaminación lumínica.
- c) Emisiones de polvo.

Otros problemas eran de tipo ecológico y fueron motivo de movilización y protesta por parte de algunas personalidades defensoras del medio ambiente de Sonora, como Patricio Estébez Nenninger, Margarita Otis y Gerardo Arbayo, entre otros, quienes hicieron hincapié en el conflicto de intereses que tiene la población de Cananea y el estado de Sonora con la industria minera, porque directa o indirectamente es su fuente de trabajo, situación agravada por el centralismo, que implica que las autoridades viven y planean en México, D.F.

Margarita Otis, en oposición a los impactos ambientales y afectaciones al Observatorio que traería aparejados la explotación de la mina, interpuso un recurso de inconformidad contra la autorización del INE, que fue desestimado por éste. Tal actitud constituye el ejercicio de lo que se denomina el interés jurídico difuso.





Brañes dice que la reparación de los daños ambientales amerita de regulaciones especiales que tomen en cuenta sus singulares características, distintas de las propias de los daños civiles. Entre esas características nos parece especialmente relevante la naturaleza “colectiva” y “difusa” que, por lo general, presenta el daño ambiental. Con estas expresiones designamos, en primer término, el eventual involucramiento de muchas personas en el daño ambiental como autores y víctimas del mismo (daño colectivo), y en segundo término, la posible indeterminación de la totalidad de esas personas (daño difuso). Este tema tiene que ver con uno más amplio que es el de los intereses difusos, definidos como “intereses idénticos compartidos por todos los miembros de una colectividad en tanto aspiran a proteger valores sociales o bienes colectivos”.

Particularmente importante es otra característica del daño ambiental, que consiste en el interés social habitualmente presente en su reparación. Por lo general dicho daño afecta no sólo a las personas individualmente consideradas en su salud y en su patrimonio, sino también a la sociedad en su conjunto —como titular del patrimonio ambiental— y, además, a las generaciones que nos sucederán. Si bien en la legislación mexicana los derechos difusos no están legislados explícitamente, se pueden ejercer de dos maneras: “el juicio remedial y el juicio de carácter preventivo” (amparo). En la LGEEPA, reformada, se ha contemplado el Recurso Administrativo de Revisión, ante el superior jerárquico del funcionario que emitió el acto, y lo puede ejercer cualquier miembro de la comunidad afectada (art. 176 LGEEPA), también se ha incluido la figura de la Consulta Popular (Mtro. Antonio Azuela, Conferencia en el Colegio de México, nov. 27-1996).

¿Cómo se gestionó el conflicto? ¿Qué métodos usaron las partes?

Este conflicto se gestó al más puro estilo adversarial. Minera María empleó técnicas de ocultamiento de hechos y el INAOE respondió con campañas de prensa. Sin duda alguna, la principal causa de la disputa fue la mala comunicación. La táctica adoptada por el Observatorio basada en la campaña de prensa para llamar la atención de la opinión pública y hacer romper el silencio de la minera surtió el efecto buscado, el de iniciar el diálogo —mejoramiento de la comunicación— para pasar a la posterior negociación. La minería entendió su falta de conciencia en el conflicto, al ignorar al Observatorio y su actividad. A partir de allí fue posible buscar opciones técnicas para mitigar el impacto.

Es importante destacar que la conciencia de las partes es un elemento fundamental del mismo. Tenemos que distinguir, por lo tanto, la índole de las situaciones objetivas, entendiendo por éstas las relaciones entre las partes y la creencia que tienen sobre la índole de la relación objetiva. Estas situaciones objetivas pueden ser o no conflictivas.





Puede ocurrir que en una situación conflictiva ambas partes tengan conciencia de esto, pero también que ninguna de ellas la tenga o que una de ellas sea consciente de la misma y la otra no. Si alguna de las partes o las dos no advierten la naturaleza conflictiva de la situación, es necesario que lo hagan, ya que a partir de allí se podrá comenzar a resolver el problema, porque es muy difícil programar una conducta conflictual que lleve a un proceso de resolución satisfactorio si los actores no son conscientes de él. Cuando el conflicto existe, las partes desarrollan metodologías tendientes a hacerlo consciente a las otras para procurar encontrar una solución. Estas terminan por reconocer su carácter de interlocutores, y la facultad de “conflictuar”.

Sobre el particular, es muy ilustrativa la reflexión del ingeniero Moreno Turrent, Director de Ecología del Grupo Frisco, propietario de Minera María:

La situación de conflicto se produjo porque en la manifestación de impacto ambiental no se tuvo en cuenta al Observatorio. No sospechamos que la actividad de la Mariquita pudiera afectarlo... la falta de comunicación fue la causante del conflicto o, mejor dicho, la mala comunicación, ya que la minera se comenzó a dar cuenta que algún inconveniente había por cierto tipo de impedimentos de parte de la autoridad... Luego comenzó a haber una campaña de prensa en contra del proyecto Mariquita, donde se utilizaron datos confidenciales suministrados al INE, deformándolos inclusive...

Alberto Carramiñana, Coordinador de Astrofísica del INAOE y Esperanza Carrasco, astrofísica del mismo, manifestaron que:

Luego del dictamen del INE, la minera no quería saber nada de entablar un diálogo con el observatorio... Entonces el observatorio comenzó a presionarla mediante artículos y noticias en los periódicos nacionales, como *La Jornada*, *El Financiero*, *El Reforma*...

También es muy ilustrativo el testimonio de Eugenio Ledezma, entonces Delegado del INAOE en el observatorio

Sin saber qué hacer, un domingo, junto a Gerardo Arbayo y un periodista, pasamos por La Mariquita a través de un camino vecinal y comenzamos a tomar fotos, un capataz de la mina nos agredió y nos quitó la cámara... nos fuimos y al rato llegó una citación de la policía... un periódico de Tucson los contactó y entrevistaron al jefe de operaciones, Ulises Montero, quien comenzó a hacer declaraciones sobre la cantidad de árboles que se iban a tumbar, y que a los pájaros se los iba a llevar la “chingada”... en definitiva, se tiraron a la prensa en contra...





Moreno Turrent y el mismo Eugenio Ledezma complementan diciendo:

Ante esta situación, Minera María convocó a una reunión a todos los involucrados en la Dirección de Economía Estatal, donde se repartió una versión muy condensada del Proyecto Mariquita. De allí se sacó información negativa, que fue publicada en la prensa contra el proyecto...

...la Minera organizó una reunión informativa... en el resumen decía que iban a producir 9.000 kilos de polvo diarios. Un antecedente comparado habla de una mina en Francia, que tuvo que reducir a 15 kilos diarios su producción de polvo y la afectación estaba a 13 kilómetros de la mina, mientras que en ésta está a tres kilómetros...

Allí es donde cambia la relación de poder entre las partes, especialmente si le agregamos la campaña de prensa desatada contra la minera. Es a partir de allí donde se torna imprescindible para Minera María una comunicación eficiente y una negociación cooperativa, porque los poderes relativos de las partes se equilibraron. El Observatorio ya no estuvo tan desprotegido por la ausencia de legislación, y la Minera, si bien contaba con una legislación fuertemente protectora de su actividad, advirtió la influencia de aquél con la autoridad ambiental y la sensibilidad de la opinión pública ante el problema; es decir, su poder.

Dicen Alberto Carramiñana y Esperanza Carrasco que: "...esta táctica dio resultado, ya que la minera se puso en contacto con el INAOE para entablar negociaciones y solicitarles que cesaran la campaña de prensa en su contra..."

Coincidente con lo anterior, Moreno Turrent manifestó:

Al darnos cuenta que en la campaña de prensa estaba involucrado el observatorio, Minera María buscó establecer contacto con el mismo a través del astrofísico Arcadio Poveda, ex Director del Instituto de Astronomía de la UNAM, quien consiguió reunir a las partes y explicarles las afectaciones...

Aquí comienza a jugar un papel importante el tema de la comunicación y la empatía, el colocarse en el lugar del otro mediante el auxilio de un mediador —facilitador de la comunicación entre las partes. La minera pudo a comprender entonces el motivo del reclamo del Observatorio; según Carramiñana y Carrasco: "...Gracias a Poveda y su conexión con el grupo Frisco, se organizó una reunión... Boveda les explicó el problema, ya que hasta el momento no había habido ninguna explicación. Allí la minera empezó a comprender un poco más el motivo del reclamo..."

Por tanto pasaron a ocuparse de los impactos que su actividad ocasionaba a la astronomía, para ello se les suministró la información correspondiente y los medios que debían administrarse para evitar las afectaciones. Este procedimiento fue





importantísimo para evitar nuevos malentendidos y, por supuesto, a su vez fue didáctico.

...Se les llevó literatura sobre el polvo, y quisimos estar seguros de que ellos estaban seguros de lo que se estaba hablando, para que luego no dijeran que no, que les iba a salir muy caro... (Eugenio Ledezma)

Desde el punto de vista de la minera se tenía en cuenta el daño que pudiera causársele al edificio pero no al telescopio; cuando se dieron cuenta, cambió su óptica del problema. El telescopio tiene su propia frecuencia de resonancia y responde en forma diferente que el edificio... (Alberto Carramiñana)

Alberto (Carramiñana) fue a dar una plática a la Asociación de Mineros del Estado de Sonora y, a la vez, con Eugenio (Ledezma) se interiorizaron sobre procesos extractivos mineros, contaminantes, etc... (Esperanza Carrasco)

Es un proceso pedagógico, todos hemos aprendido. Ya se dieron cuenta que ellos también respiran y tienen hijos... (Eugenio Ledezma)

Quedaron establecidas, pues, las bases para comenzar a negociarse, primero bajo un esquema en el cual se van a pactar las reglas de la negociación; en esta fase intervino ya en forma activa, como mediador, el Ing. Pedro Álvarez Icaza, quien posibilitó un marco de negociación.

El resultado fue un convenio que estableció las bases y los criterios objetivos para determinar la situación actual del Observatorio en cuanto a su actividad, mediante la aplicación de modelos de simulación y otros parámetros que permitieran establecer las condiciones de operación, para tratar de mantener, en la medida de lo posible, dichas condiciones o, en su caso, mitigarlas. Se estableció, entonces, la colocación de una estación meteorológica, un colector de polvos y un telescopio pequeño para medir la claridad del cielo, y se conformó un grupo de trabajo para dar solución a las afectaciones. Este convenio exige negociaciones continuas y permanentes, ya que las cuestiones técnicas son muy complejas.

Sobre los efectos de este proceso, es importante destacar que posibilitó algunas reflexiones muy interesantes, como las del ingeniero Moreno Turrent, quien manifestó que siendo los proyectos mineros muy importantes a nivel local, es necesario establecer buenos canales de comunicación con todas las partes que puedan ser afectadas por el proyecto, especialmente con la comunidad, los centros de investigación y los centros académicos.



Impacto sociocultural como parte del impacto ambiental

La respuesta del INE al reclamo del INAOE, en el sentido de que aquél no podían hacer nada porque no estaba dentro de sus atribuciones, tiene que ver no sólo con la falta de una legislación protectora de la actividad astrofísica, sino también con un determinado concepto sobre lo que comprende el impacto ambiental.

No obstante esta observación, cabe destacar que la autorización emitida por la Dirección Nacional de Impacto Ambiental y Ordenamiento Ecológico, que incluyó en la misma el condicionante de la no afectación a la actividad del Observatorio, dio cabida a un concepto amplio de impacto ambiental en su aspecto sociocultural, dentro del cual incluyó la protección a la actividad científica, con lo que reveló sensibilidad social y pudo evitar con su intervención un conflicto mayor.

Rol del INE

A la vez, la intervención de éste fue la de mediador y facilitador de la comunicación entre las partes para la consecución de un acuerdo que contemplara los intereses de ambas, al propiciar su acercamiento y mediar en sus acuerdos. Por último, en el convenio firmado por ambas partes para conciliar sus respectivos intereses el INE ha sido designado como árbitro de las posibles diferencias que surjan entre ellas, lo que habla del grado de legitimación relacional que tiene ante las mismas, que le reconocen y le otorgan ese poder de decisión.

Algunas reflexiones

Debemos destacar que hasta ahora se han acordado únicamente reglas y condiciones básicas bajo las cuales se negociará el resto del conflicto. Es importante señalar que este proceso será una negociación permanente, porque no existen demasiadas experiencias al respecto y el margen de incertidumbre científica es muy grande, por lo tanto, ante ello el mejor camino es la negociación .

En este caso concreto, advertimos que se trató de un proceso que se desarrolló en la comunicación. La negativa a comunicarse, o “no comunicación”, por parte de Minera María obligó al INAOE a emprender una campaña de prensa, que la obligó a entablar negociaciones. Se sustituyó entonces el paradigma de la confrontación por el de la cooperación. La comunicación fue un tema central del proceso de negociación. La disputa se desarrolló en la comunicación, se condujo en la comunicación y los acuerdos logrados fueron también actos comunicacionales. Mediante la comunicación las partes se relacionaron y mutuamente produjeron modificaciones producto de sus interacciones.





Una comunicación efectiva es aquella que aclara los malentendidos; de este tipo fue la que finalmente tuvo lugar entre las partes, que con el auxilio de terceros neutrales consiguieron redefinir el problema y establecer una versión común que brindó la base para la negociación. A la vez lograron elaborar un proceso apropiado para resolver las cuestiones descritas con anterioridad.

Además, mediante la aplicación de la técnica de la empatía —colocarse en los zapatos del otro— lograron intercambiar información técnica compleja y detallada sobre las actividades mineras y astronómicas, respectivamente, creando el camino para que las partes adquirieran una comprensión suficiente de los problemas del otro.

Los conflictos suelen tener un efecto positivo en el sentido de ser muchas veces oportunidades para el cambio. En el caso de La Mariquita éste sirvió para tomar conciencia de la necesidad de la creación de normas protectoras de la actividad astronómica y para prevenir futuros conflictos en torno a la misma. No debemos olvidar que el cambio en el contenido de las relaciones entre los hombres es mucho más veloz que el de las normas jurídicas, sujetas a un lento proceso de reforma legislativa o jurisprudencial, que marcha siempre detrás de los intereses, necesidades y pretensiones de los gobernados.

En las disputas ambientales, a nivel judicial sólo se ventilan algunos aspectos parciales del problema y no las cuestiones sustanciales. La legislación no da poder a los jueces para decidir sobre criterios a utilizar en asuntos administrativos discretivos, sólo se puede plantear judicialmente algún aspecto formal, la falta de cumplimiento de algún requisito o una incorrecta interpretación de la ley. Las normas ambientales no pueden cubrir la compleja multiplicidad de aspectos incluidos en los conflictos ambientales, motivo por el cual, por desarrolladas que estén, deben ser complementadas con una gran capacidad de mediación y negociación.

También debemos destacar la necesidad de la intervención de un tercero neutral, como lo fue el Dr. Arcadio Poveda, quien gozaba de la confianza de ambas partes, lo que posibilitó el encuentro entre las mismas, y sin cuya colaboración no hubiese sido posible dar los primeros pasos para una solución de la disputa ni para el establecimiento de una comunicación eficaz entre las partes.





VI

Caso del club de golf El Tepozteco

Introducción

Tepoztlán es un municipio del estado de Morelos con tradición de lucha y rebelión, compuesto por siete pueblos y varias colonias, cuya cabecera municipal es el pueblo de Tepoztlán. En la actualidad cuenta con 28.000 habitantes.

En 1929, cerca de 27,000 hectáreas pasaron a ser tierras comunales. En 1937 el entonces presidente Lázaro Cárdenas decretó que dichas tierras se transformaran en el Parque Nacional El Tepozteco, como resultado de la lucha librada por la





población en defensa del bosque contra los carboneros. En 1988 el entonces presidente Miguel de la Madrid Hurtado, declaró Área de Protección de Flora y Fauna Silvestre al Corredor Biológico Chichinautzin, que abarca parte de los municipios de Huitzilac, Cuernavaca, Tepoztlán, Jiutepec, Tlalnepantla, Yautepec, Tlayacapan y Totoloapan, del estado de Morelos. Dentro de este corredor biológico se encuentra el Parque Nacional El Tepozteco.

En ese municipio y dentro de ese Parque Nacional, en 1994 la empresa KS pretendió establecer en 227 hectáreas un proyecto turístico que consistía en la construcción de un campo de golf de 18 hoyos profesionales, la construcción de una casa club de un hotel de 30 habitaciones, un club de tenis y el desarrollo habitacional en condominio de 592 lotes, una zona de oficinas y un área corporativa (Parque Inteligente Corporativo-Proyecto Ancla GTE Data Services).

Para su realización, el proyecto debía contar, entre otras, con la correspondiente autorización de evaluación de impacto ambiental emitida por el Instituto Nacional de Ecología (instancia federal), así como con la autorización de cambio de uso de suelo otorgada por el Honorable Ayuntamiento de Tepoztlán, y otros permisos que dependían de la instancia estatal.

Antecedentes

Los grupos sociales que habitan el municipio son campesinos (propietarios de tierras comunales y ejidales), comerciantes, artistas, artesanos, intelectuales y académicos, quienes viven en armonía en un lugar “mágico” y paradisíaco. Los campesinos son de origen indígena, con tradiciones, usos y costumbres bastante arraigadas, muchas de ellas pueden considerarse de origen prehispánico.

Numerosos proyectos turísticos anteriores fracasaron por la falta de consenso con la población. Ésta tiene toda una historia respecto a rechazos de proyectos de este tipo, como lo fue el tren elevado y el teleférico, o la propuesta de poner una cafetería arriba del cerro Tepozteco y un hotel abajo.

En 1962 hubo un antecedente del club de golf, cuando la Inmobiliaria Monte Castillo, anterior propietaria del predio, intentó llevar a cabo un proyecto similar, del que desistió por la oposición de la comunidad de Tepoztlán.

Según Úrsula Oswald, Secretaria de Ecología del Estado de Morelos, el antropólogo norteamericano Oscar Lewis hizo famosos a los indígenas de Tepoztlán. La gente se enteró de su idiosincrasia, la medicina tradicional, el encanto del lugar, las pirámides, la calidad de vida, induciendo al pueblo a un rápido crecimiento.





El proyecto

Este era un proyecto en el que el gobierno del estado tenía fundadas expectativas de desarrollo. Para ellos era un proyecto ordenador, porque, al decir de la Secretaria de Ecología del Estado, Dra. Úrsula Oswald Spring:

Había un rezago agrario brutal... y una reserva ecológica destrozada en los últimos cincuenta años, donde nunca hubo un plan de ordenamiento y nunca hubo una inversión por parte de la Federación... Tepoztlán tiene un rezago enorme en la infraestructura de distribución de agua potable... una topografía muy complicada... y, finalmente un crecimiento anárquico porque nunca hubo un plan de ordenamiento urbano de la comunidad, además de una invasión paulatina y clara hacia la zona de la reserva ecológica...

Francisco Kladt Sobrino, presidente de KS, decía:

...Es increíble analizarlo en el contexto macro, nuestro proyecto venía a ser un ordenador, no un detonador... era un proyecto cuyo presupuesto era de 375 millones de dólares. En enero de 1995 era el único proyecto visible en ese momento.

Las características del proyecto, en su resumen ejecutivo, describían un campo de golf de 18 hoyos, un desarrollo habitacional en condominio (800 lotes), una casa club, un centro deportivo de tenis (8 canchas), un hotel de 30 habitaciones, una academia de golf y el parque inteligente corporativo El Recinto (Proyecto Ancla GTE Data Services). En cuanto a la superficie del predio, se planeaba ocupar 187 hectáreas, con un porcentaje de áreas verdes del 75% y una densidad poblacional de 38 habitantes por hectárea. El régimen de construcción garantizaba la integración con la naturaleza, manteniendo el sentido ecológico de la urbanización; en cuanto al manejo de las aguas, contemplaba la instalación de plantas de tratamiento de aguas negras y el aprovechamiento de las aguas pluviales en la irrigación de las áreas verdes. También contemplaba la reforestación con 200,000 árboles y arbustos, la eliminación de la erosión eólica y una contribución a la recarga del manto acuífero de 3,400 metros cúbicos diarios de agua (agua para 13,600 hab/día).

El gobierno del estado de Morelos, que apoyaba y promovía la inversión, en un oficio enviado al INE con fecha del 8 de julio de 1995 hacía notar las innumerables ventajas que el proyecto implicaba, como la generación de 13,000 empleos temporales durante la construcción de la obra, 2,900 empleos permanentes en la operación del campo de golf; 400 empleos permanentes en la operación del parque corporativo, y un número elevado de empleos indirectos permanentes para satisfa-



cer una nueva demanda de bienes y servicios, mediante la generación de proyectos productivos auxiliares para proveer de insumos al proyecto, así como la ampliación de la oferta de infraestructura turística, recreativa y cultural del municipio de Tepoztlán.

La empresa constructora y el gobierno estatal consideraban como otras ventajas del proyecto:

- a) Se originarían recursos fiscales al ayuntamiento por concepto de pago de permisos, licencias y contribuciones por 11 millones de pesos, los cuales se aplicarían íntegramente a obras de beneficio social y equipamiento urbano, que permitirían atender tradicionales rezagos del municipio.
- b) Un fideicomiso por 5.5 millones de pesos en favor del núcleo comunal de Tepoztlán para la promoción de empresas agrícolas y de actividades de vigilancia ambiental, con lo que se impulsaría la capacidad de autogestión comunal en la satisfacción de sus necesidades y, en consecuencia, la superación de las condiciones actuales de marginalidad.
- c) Una subestación eléctrica de 30,000 KVA, con un costo de 2.6 millones de pesos para ampliar el suministro de energía eléctrica al municipio.
- d) Acciones de recuperación y preservación ecológica.

Agregaban que la inversión total del proyecto alcanzaba la cifra de 478 millones de dólares, incluida la inversión de la GTE, haciendo notar que los indicadores señalados con anterioridad constituían solamente algunos de los beneficios y posibilidades que el desarrollo del proyecto ofrecía para afrontar las grandes necesidades del pueblo de Morelos y en especial del municipio de Tepoztlán. También hacía notar que el diseño del proyecto no afectaba el equilibrio ecológico, sino que sería un instrumento para lograr su restablecimiento y preservación, a la vez que representaba un detonador de la actividad económica por su capacidad de generación de empleos productivos; además sería el elemento primordial para satisfacer la amplia demanda de servicios públicos y de equipamiento urbano para la zona.

Terminaba el oficio haciendo resaltar la oportunidad que el proyecto representaba para restablecer el nivel de confianza de los inversionistas nacionales y extranjeros en las condiciones de certidumbre y garantías que ofrecía el país, y encarnaba una oportunidad histórica para mejorar las condiciones de desarrollo y bienestar locales.

Es importante tener en cuenta que el país aún resentía los efectos de la crisis de 1994 y que, al decir del mismo Kladt Sobrino, "...No había inversión en ese momento en el país, era un proyecto internacional muy importante..."

El Grupo KS realizó más de trescientas presentaciones de su proyecto ante los distintos sectores de la sociedad morelense y tepozteca.



Cuestión sobre el uso de suelo. Competencias y autorizaciones

El proyecto se ubicaba dentro del Parque Nacional El Tepozteco, destinado para la conservación perpetua de la flora y la fauna silvestre; su afectación aparecía como incompatible.

Legislación sobre Parques Nacionales

Brañes dice que:

de acuerdo con el Párrafo Primero del Artículo 50 de la LGEEPA, los parques nacionales se constituyen en terrenos forestales que contengan representaciones biogeográficas, a nivel nacional, de uno o más ecosistemas que sean significativos por diversas razones. Entre ellas se incluye la belleza escénica, el valor científico, educativo o de recreo, el valor histórico, la existencia de flora o fauna de importancia nacional, y la aptitud para el desarrollo del turismo...

El mismo Artículo 50 establece que las respectivas áreas serán para uso público, pudiendo permitirse la realización de actividades relacionadas con la protección de sus recursos naturales, el incremento de su flora y fauna y, en general, con la preservación de los ecosistemas y sus elementos, así como con la investigación, recreación, turismo y educación ecológicas.

Cabe destacar que el Parque abarcaba todo el municipio, incluyendo el pueblo de Tepoztlán, y que el gobierno federal no llevó a cabo la expropiación de los terrenos que pudiesen asegurar el uso público del Parque, al coexistir en él propiedades comunales y ejidales. Además, el parque se encontraba dentro del área de amortiguamiento del Corredor Biológico Ajusco-Chichinautzin, en cuyo decreto se distinguen dos tipos de zonas: la núcleo y la de amortiguamiento. Esta última estaba destinada al desarrollo de actividades productivas, educativas, recreativas y de investigación aplicada y de capacitación, mismas que deberían sujetarse a normas y usos del suelo. En ella se ubicaba el proyecto.

Por no haberse terminado de instrumentar el decreto de creación ni sancionado su plan de manejo, el parque nacional quedó bajo la jurisdicción del municipio de Tepoztlán y, en consecuencia, todo lo referido a los cambios de uso de suelo. Así es que, en uso de sus atribuciones y con el antecedente del caso de Monte Castillo en 1962, el municipio de Tepoztlán sancionó en 1993 el Reglamento de Uso de Suelo e Imagen Urbana, en el que se establecieron algunas prohibiciones para la zona donde se pretendía llevar a cabo el proyecto. Entre otras impedía la construcción de fraccionamientos y campos deportivos, dentro de los cuales, obviamente, se encuentran



los campos de golf. Dicho decreto fue publicado en la *Gaceta Tepozteca* en 1994. El gobierno del estado no reconoció como válido dicho reglamento, por no haber sido publicado en la *Gaceta Oficial del Estado de Morelos*.

Propiedad de la tierra

Las tierras habían sido compradas por KS a la Inmobiliaria Monte Castillo en 1962, la cual, a su vez, se las había comprado por lotes o parcelas a los comuneros en la década de los 50. Cabe destacar que la venta de tierras comunales es ilegal, puesto a que por ley son invendibles e imprescriptibles.

Un testigo clave nos informó que las ventas realizadas por los comuneros a Monte Castillo fueron ventas forzadas basadas en la intimidación y la violencia. En consecuencia, nos informó de la existencia de varios juicios por la reivindicación de la tierra contra KS, iniciados por el Comisariado de Bienes Comunales.

El biólogo Raúl Benett, residente de Tepoztlán y asesor del Comité de Unidad Tepozteca, nos manifestó que obraba en poder del CUT una acta del Departamento de la Reforma Agraria, en la que, de un análisis de las escrituras presentadas por KS para registrar los terrenos, se encontraron una serie de irregularidades, entre las que destaca que las medidas no correspondían con las reales, vendedores que había muerto y terrenos que no existían, lo que confirmaba el supuesto origen espúreo de las adquisiciones. Terminó agregando que: "...Hay un uso muy fuerte de la legalidad agraria contra el pueblo, un uso político de la legalidad muy evidente. El Secretario de la Reforma Agraria es hijo de Echeverría, y tiene intereses en el Club de Golf..."

Por su parte, el licenciado Francisco Kladt Sobrino, presidente del grupo KS, manifestó en relación con el carácter de las tierras, que:

...de las 27,500 hectáreas que componen el municipio de Tepoztlán, que originariamente eran comunales y ejidales, ya hay 9,250 que figuran como propiedad privada en el Registro Público de la Propiedad, dentro de las cuales se encuentran las 227 que pertenecen a su grupo. El resto pertenece a los denominados "tepoztizos", que son académicos, políticos, profesionistas y empresarios residentes en el Distrito Federal que tienen su casa de fin de semana en el municipio... Estábamos atacando un núcleo de poder que se dedicaba a vender, invadir y luego volver a vender y crear un conflicto alrededor de esto...

La Secretaria de Ecología de Morelos, Úrsula Oswald Spring, agregó que:

...la tenencia de la tierra es una fuente de conflicto de algunos corredores comunales y ejidales, ya que hay gente que vende las tierras y luego arma conflictos políti-





cos, las vuelve a recuperar mediante movimientos sociales, haciendo de esta metodología su *modus vivendi*...

Agregó que casi todo los del D.F., que tienen casa en Tepoztlán, la adquirieron en violación de la legislación.

De lo anterior queda claro que uno de los elementos principales en este conflicto es la legalidad de la propiedad de la tierra donde se llevaría a cabo el proyecto; misma que estaba muy controvertida, ya que algunas partes afirmaban que esas ventas fueron ilegales y que sus propietarios fueron obligados a venderlas. Otros sostenían que los propietarios originales las vendieron de mala fe para luego reclamarlas y posteriormente volver a venderlas. Lo cierto es que legalmente estas tierras no podían venderse, y parece ser que no solamente KS lo había hecho, sino también los llamados “tepostizos”.

Cuestiones arqueológicas y culturales

En la parte sur del predio donde se ubicaría el proyecto existían restos arqueológicos enterrados de una población tlahuica, con pirámides y todo, que con la realización del mismo quedarían definitivamente enterrados o serían destruidas.

Por su parte el INAH (Instituto Nacional de Antropología e Historia) y el INI (Instituto Nacional Indigenista), en una atenta nota informativa dirigida al INE, se refirieron al impacto que el proyecto generaría sobre las características sociales, económicas, históricas y culturales de los grupos sociales ubicados en la zona de interés y su área de influencia inmediata. Un testigo clave, refiriéndose al impacto cultural que el proyecto podía llegar a ocasionar, nos dijo que la gente sentía que pasaban de ser campesinos a ser sirvientes de un campo de golf, y que para ellos eso no era progreso.

Evaluación de impacto ambiental

Entre los requisitos que debía cumplir el proyecto para su realización estaba la Evaluación de Impacto Ambiental, cuya autorización dependía del INE-SEMARNAP, específicamente de la Dirección General de Impacto Ambiental y Ordenamiento Ecológico del INE. El 1 de diciembre 1994 la Empresa KS presentó su primer manifestación de impacto ambiental ante el Instituto Nacional de Ecología. Los principales obstáculos para su aprobación fueron:

- a) Se hallaba dentro de un área natural protegida.
- b) La provisión de agua.





- c) La conservación del área.
- d) Los usos de suelo.

Situación política

Alrededor de 1994 en el pueblo existían diferentes fracciones políticas que peleaban la sucesión de la presidencia municipal, como eran Mujer Tepozteca y el Frente Cívico Tepozteco, ambos pertenecientes al PRI; y la Coordinadora Tepozteca, cercana al PRD. Desde varios años atrás la hegemonía en el gobierno del municipio la tenía Mujer Tepozteca. En vísperas de elecciones, el entonces candidato a gobernador, Jorge Carrillo Olea, designó su propio candidato para la presidencia municipal de Tepoztlán, por encima de Mujer Tepozteca. Se trataba de un joven ingeniero llamado Alejandro Morales Barragán, quien resultó electo con el voto de las poblaciones aledañas, derrotando a la muy fuerte candidata del PRD, Adela Bocanegra. Este hecho originó malestar dentro de buena parte de la población de Tepoztlán, que en forma espontánea y sin participación de partidos políticos crearon el CUT (Comité de Unidad Tepozteca). A pesar de la oposición al proyecto por los grupos tepoztecos más importantes, el nuevo presidente municipal no se pronunció abiertamente contra el proyecto, a tal punto que tuvo que ser obligado a participar en la asamblea realizada en marzo de 1995, en la que estuvieron presentes las flamantes autoridades municipales, gran parte del pueblo y las principales agrupaciones cívicas y políticas; el resultado fue el compromiso de no autorizar la construcción del club de golf. Existía la sensación de que el gobernador había efectuado su designación a cambio de que Morales Barragán apoyara el proyecto. Sobre el particular, Úrsula Oswald, Secretaria de Ecología del estado de Morelos, refiriéndose a Mujer Tepozteca como miembro del CUT, nos dice: "Entonces hay un rol muy fuerte de un grupo protagónico, que es la Mujer Tepozteca, que de algún modo se siente relegado, se rearticula e impulsa el movimiento".

Estrategia de la SEMARNAP

El clima político social en Tepoztlán era turbulento y todas las expectativas del pueblo estaban puestas en el rechazo del INE a la manifestación de impacto ambiental. Esto trajo una gran inquietud en la institución, que comenzó a ser presionada por el gobierno de Morelos y KS. Pedro Álvarez Icaza, Director General de Impacto Ambiental y Ordenamiento Ecológico del INE, nos expresó que, ante la evidencia del conflicto, el presidente del INE, ingeniero Gabriel Quadri, opinaba que era conveniente que el gobierno del estado manejara el proyecto en el ámbito de la concertación social y los impactos socio-económicos-culturales. A pesar de la oposición de Álvarez



Icaza, quien opinaba que dicha estrategia podía ocasionar conflictos posteriores, Quadri llegó a ese acuerdo con el gobernador Carrillo Olea.

El Director General de Impacto Ambiental, nos dijo:

...A partir de ese día comencé a recibir todo tipo de presiones para aprobar el proyecto, desde grandes inversionistas hasta gente de la Secretaría. Siempre conté con el respaldo de la maestra Carabias para que hiciera lo correcto. Rechazamos tres veces el proyecto porque el estudio realizado no nos daba elementos para autorizarlo y se interpretaba como que yo personalmente me negaba a aprobarlo.

Lo expresado por Álvarez Icaza tiene que ver con la concepción de impacto ambiental, que ya hemos venido tratando en los casos anteriores, y es que los impactos socio culturales y económicos forman parte del mismo. Concretamente, la postura de la dirección era consensar previamente con la comunidad para aprobar la manifestación de impacto ambiental. Esto no estaba en la ley, pero es una política que en los hechos se ejercía, cuando la correlación de fuerzas se lo permita a la dirección.

Estudios y dictámenes técnicos. Cuestiones ambientales, problema del agua y estado del corredor biológico

El problema del agua era un tema fundamental en el conflicto, ya que se decía que el proyecto —dentro del cual estaba el campo de golf— iba a consumir cuatro veces la cantidad de agua que empleaba todo el pueblo de Tepoztlán, el cual aún sin el proyecto, ya tenía problemas de provisión.

Sobre el particular, Úrsula Oswald nos dijo que: "...Tepoztlán tiene un rezago en la infraestructura de distribución de agua potable enorme. Tiene una sola línea de conducción y de distribución..."

Raúl Benett afirmó que el único estudio serio sobre el agua lo hizo una empresa de Querétaro, y en él se establece que, explorando a una profundidad muy grande, quinientos metros, se podría encontrar algo de agua, pero no se sabía cuánta.

Por su parte, la información proporcionada al INE por el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua concluía que el área contaba con dos acuíferos independientes entre sí, los del Valle de Atongo y el acuífero profundo del Valle de Cuernavaca. El aprovechamiento del acuífero en la zona del proyecto no afecta al del Valle de Atongo, que es el que se utiliza para el abastecimiento de Tepoztlán. En definitiva, el balance hidráulico era favorable a la recarga y se estimaba que ésta seguiría positiva, aun con el proyecto completo.



Respecto del estado del predio propiamente dicho, el biólogo Raúl Benett nos informó que, si bien existían grandes deterioros en la parte sur, ocasionados por la empresa promotora, que en todos los años como propietaria la había deforestado, quemado y arrendado a agricultores, era susceptible de ser restituida por la existencia del corredor, agregó que:

...el Corredor Biológico Ajusco Chichinautzin, en particular la parte norte... es una zona especialmente rica en biodiversidad, 700 especies de plantas, gracias a ser zona de confluencia entre dos regiones biogeográficas (ártica y neotropical). Otra razón es la fisiografía del lugar que es muy interesante, la topografía, hubo vulcanismo reciente, que es una fuente de diversidad de especies, con un suelo muy heterogéneo, con mucho tezcal, que es roca volcánica fragmentada que tiene mucho suelo ya formado... Las diferencias de altitudes explica la gran cantidad de microclimas. Los corredores son necesarios para mantener la vida, permiten la continuidad ecológica, la viabilidad de las poblaciones biológicas. Si hay un corredor, aunque tenga parches, se lo puede mantener intercambiando material genético y garantizando la vida... La zona centro es muy importante para la recuperación del puente entre las dos áreas (la parte sur y la norte), es el único sitio por donde pueden transitar animales...

Kladt Sobrino, por su parte, dijo que:

...el trabajo de impacto ambiental —que nos llevaba a las famosas reservas de Chichinautzin y que estaba en la zona de amortiguamiento— fue el gran escándalo. Nadie había trabajado seriamente alrededor de la reserva y nadie conocía que el 80% estaba completamente erosionado.

Dictámenes e investigaciones en poder del INE, en especial de investigadores de la UAM Xochimilco, determinaron que, dadas las características actuales del predio, considerando la transformación que había sufrido en sus partes media y sur, y la que estaba sufriendo en la norte, la implementación del proyecto conforme a sus características era viable, e incluso benéfico para la fauna silvestre, debido a que ésta corría el riesgo de desaparecer de no existir una planificación adecuada.

Por su parte, la CONABIO manifestó que:

Si la empresa se compromete a invertir en la creación de la infraestructura necesaria para el ecoturismo... se formaliza una reducción substancial en el impacto a la zona boscosa y si se realiza la concertación necesaria con las autoridades locales y los comuneros para que se detenga el proceso invasor hormiga a la parte conservada del





parque, entonces el impacto del proyecto sobre la diversidad biológica del área protegida en su conjunto puede ser, incluso, benéfica.

La situación era muy controvertida, ya que muchas ONG coincidían con la opinión de Benett, especialmente Greenpeace y Espacio Verde.

KS afirma que "...Ciertos grupos que yo llamo "ecoterroristas" internacionales, como Greenpeace y Sierra Club, que sin haber hecho una auditoría del proyecto, inmediatamente se pronuncian contra él..."

Opciones y alternativas

El predio donde se iba a llevar a cabo el proyecto constaba de tres partes, norte, media y sur. La conclusión de la Dirección de Impacto Ambiental era que únicamente en la parte sur se podía llevar a cabo el mismo, dada la profunda erosión y deforestación a la que había sido sometido, siendo su recuperación muy difícil.

En consecuencia, el ingeniero Álvarez Icaza propuso al Grupo KS una alternativa, que el proyecto se aprobara únicamente en la zona perturbada, o sea la sur. El inversionista contestó que no, que no iba a ser rentable su proyecto, que en esa superficie no podía hacer un club de golf de dieciocho hoyos.

Finalmente, el 31 de julio de 1995 se autorizó la manifestación de impacto ambiental en su modalidad específica, con 27 condicionantes, siendo la principal de ellas la obtención de la autorización de cambio de uso de suelo otorgada por el ayuntamiento de Tepoztlán. El INE se basó en los dictámenes del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, de la UAM-Xochimilco, de la CONABIO y otras instituciones académicas, opinantes en el sentido de autorizar el proyecto sólo en la parte centro y sur del predio.

Entre las condicionantes que establecía la autorización se encontraban: a) la presentación previa de la autorización de cambio de uso de suelo en un plazo de sesenta días; b) la firma de los instrumentos y mecanismos de cooperación y participación privada que contribuyan al manejo y conservación del parque, para lo cual debían enviar en un plazo de 30 días los avances de las negociaciones para su participación directa (Condición 14); c) La creación de un Centro de Monitoreo del Corredor Biológico Chichinautzin, que estaría a cargo de la UAMDEM a través del CEAMISH (Centro de Educación Ambiental e Investigación Sierra de Huautla) (Condición 18); d) En un plazo de 60 días la presentación de los resultados e interpretación del pozo exploratorio propuesto en el estudio geohidrológico, condicionado a que, si los resultados no garantizaban el caudal requerido, la utilización de agua potable para el desarrollo quedaría restringida, a efecto de no causar escasez en el acuífero.



Decisiones no consensadas y rebeldías

Según versión de Raúl Benett, a pesar del compromiso asumido en la asamblea municipal del 23 de marzo de 1995, el presidente municipal, ingeniero Alejandro Morales Barragán, se reunió con cuatro regidores el 17 de agosto, en un hotel, emitiendo un permiso de construcción provisional. En sus considerandos se dice que:

...estiman que el uso del suelo propuesto por KS es compatible, siempre y cuando se observen las condicionantes y requisitos señalados en el dictamen del 10 de julio del mismo año emitido por la Secretaría de la Reforma Agraria, expidiendo un permiso provisorio de construcción...

Ante la denuncia de este hecho por dos regidores que no habían participado en la reunión (Pedro Cabrera Escudero y Antonio Rodríguez Lezo), miembros del CUT tomaron la presidencia municipal. Simultáneamente, solicitaron al gobierno del Estado la destitución de Morales Barragán, de acuerdo a la constitución estatal, que establece que para que un presidente municipal sea destituido, debe proceder por iniciativa del poder ejecutivo del gobierno estatal, el cual debe presentar la moción al Congreso, siendo éste el que debe adoptar dicha medida.

A los pocos días se produjo un nuevo episodio que protagonizó Morales Barragán quien, acompañado por cuatro altos funcionarios del gobierno estatal, entre ellos Víctor Saucedo Perdomo, intentó la realización de una asamblea comunal en la casa del Presidente de Bienes Comunales, Abraham López Cruz, para validar el cambio de uso de suelo, ya que dicha asamblea tiene atribuciones para ello. Lo extraño fue que hasta ese momento López Cruz había estado en contra del proyecto. La asamblea contaba con la asistencia de comuneros que no pertenecían al pueblo de Tepoztlán. Algunas versiones indican que eran falsos comuneros y que fueron traídos en camiones custodiados por más de cien granaderos. El pueblo, que había sido alertado por el sonar de las campanas de la iglesia, se movilizó poniendo en retirada a granaderos y comuneros. Asimismo, se detuvo a los cuatro funcionarios estatales, no así a Alejandro Morales Barragán y Abraham López Cruz, quienes lograron huir. Protegidos de la ira de la población por miembros del CUT, los cuatro funcionarios quedaron detenidos en el ayuntamiento. Un grupo de legisladores del congreso estatal, comisionados por el gobernador, concurrió a la presidencia municipal para negociar con el CUT la liberación de los funcionarios detenidos. Allí acordaron la renuncia de Morales Barragán ante el Congreso del Estado y la convocatoria a elecciones municipales para designar nuevas autoridades. Los funcionarios detenidos fueron liberados, pero el Gobierno del Estado desconoció los acuerdos asumidos, alegando que la renuncia de Morales Barragán había sido presentada por medio de un fax de dudosa autenticidad.



A partir de ese momento y con la oposición del gobierno del estado, el CUT convocó a elecciones conforme a usos y costumbres, conformándose en ayuntamiento libre, presidido por Lázaro Rodríguez Castañeda, quien gobernó de facto durante casi dos años. Automáticamente el gobierno estatal cortó todos los recursos al municipio, nombrando una presidencia municipal paralela que se estableció en Santa Catarina.

Usos y costumbres. Cultura

Según Úrsula Oswald los usos y costumbres son leyes en el sector campesino no escritas. Las decisiones se toman por consenso, y luego se avalan por la ley escrita del Estado mexicano para evitar conflictos, pero hay una serie de ritos que cada comunidad establece y trata de apoyar y fomentar, porque dan estabilidad.

Refiriéndonos al modo en que se realizó la elección, Lázaro Rodríguez Castañeda, presidente electo del Ayuntamiento Libre de Tepoztlán, afirma que todo fue consensado barrio por barrio; que enviaron a tres representantes por cada barrio para formar el Consejo, apoyado por un Consejo de Ancianos que, con sabiduría, dio sus opiniones en base a la experiencia acumulada. Terminó diciendo que todo se hizo en forma consensada. En ejercicio de esa cultura nace el CUT, que es el pueblo en su totalidad, en donde todos pudieron participar con sus opiniones y el ayuntamiento fue libre bajo el lema de “mandar obedeciendo”, que es lo que hace el que manda, el *tlatoani*.

Comienzo del proyecto y clausura

El 23 de agosto el Grupo KS comenzó sus labores con la autorización provisional de construcción emitida por Morales Barragán —no reconocida por el INE—, por lo tanto sin que mediara el cumplimiento de la principal condicionante impuesta: el cambio del uso de suelo. Ante esta circunstancia y las denuncias formuladas por el CUT y diversas organizaciones no gubernamentales, el INE solicitó la intervención de la Procuraduría Federal del Medio Ambiente (PROFEPA). La empresa también estaba realizando obras no autorizadas en la zona norte. Cuando la PROFEPA intervino para clausurar, hecho que ocurrió el 8 de septiembre, la población ya había detenido las obras por su cuenta.

La PROFEPA comprobó que se habían iniciado las obras sin cumplir con las condicionantes establecidas en la resolución de impacto ambiental; asimismo, que se estaban realizando trabajos de ampliación, nivelación y consolidación de un camino ubicado en la zona norte del predio que, por tratarse de un bosque de encinos ubicado en un parque nacional, requería autorización para la realización de la obra, misma que no se había autorizado. Estas infracciones motivaron que se ordenara la clausura temporal de las obras hasta que se acreditara el cambio de uso del suelo.





Esta medida se hizo acreedora a duras críticas del gobernador y mereció la interposición de un recurso de amparo contra PROFEPA por parte del afectado, la empresa KS.

Refiriéndose a dicha clausura, Úrsula Oswald Spring, Secretaria de Ecología del estado, nos dijo:

...después empiezan negociaciones con el gobierno del estado, se llega a ciertos consensos con la población y el día que se lleva a cabo la asamblea para amarrar el asunto, este día la PROFEPA clausura. Eso fue un problema muy grave. No sé si llamarlo falta de coordinación o llamarlo otra cosa.

La presión del CUT sobre el INE y la PROFEPA para que la clausura del proyecto fuera definitiva, y la del gobierno del estado para que se levantara la misma, era insostenible.

El 28 de noviembre la PROFEPA levantó la clausura de las obras, tomando en cuenta que el 9 de noviembre el gobierno del estado había comunicado que la documentación exhibida por la constructora constituía una autorización municipal de uso de suelo, de acuerdo con la legislación de la entidad; asimismo, manifestó que no era competencia de las autoridades federales cuestionar la legalidad de los actos de las autoridades locales, teniendo por cumplido el condicionante mencionado con la aclaración presentada por el gobierno del estado. Además, destacó que la evaluación de impacto ambiental no es una orden de construcción, sino constituye un acto por medio del cual la autoridad ambiental federal impone condicionantes y lineamientos técnicos a determinados proyectos para reducir al mínimo sus impactos ecológicos.

Con esta manifestación, SEMARNAP delimitó formalmente su competencia y responsabilidad respecto del resto de las cuestiones, como los impactos socioeconómicos-culturales, de acuerdo a lo acordado con el gobierno del estado de Morelos.

Reacciones y tiroteos

El levantamiento de la clausura trajo consigo la reacción del pueblo tepozteco, que había centrado sus esperanzas en una clausura definitiva. Luego de una tumultuosa y desesperada asamblea, un grupo de asistentes pretendió desalojar de su puesto en el mercado a una diputada priista, Rocío Ortiz, quien apoyaba el proyecto del club de golf. En dicho incidente se desató un tiroteo, ya que la diputada estaba apoyada por un grupo de personas armadas, entre las que se encontraba un comunero, tío de Morales Barragán, que fue baleado. Se acusó de su muerte a tres miembros del CUT, uno de ellos era el maestro y dirigente sindical Gerardo Demesa, quien finalmente fue condenado como autor intelectual del homicidio.





A partir de allí el gobierno del estado desató una campaña persecutoria contra los miembros del CUT; la justicia libre múltiples órdenes de detención por secuestro, invasión, usurpación; se sucedieron amenazas y presiones.

La disputa tuvo su máxima escalada en abril de 1996. En un confuso episodio originado con motivo de una marcha organizada por el CUT en conmemoración de la muerte de Emiliano Zapata, y que tenía por objeto entregar al presidente de la Nación un pliego petitorio, una caravana de camiones que transportaba a los integrantes de la marcha, en su mayoría mujeres, niños y ancianos, fue rodeada en un camino vecinal por innumerables granaderos, y detenida durante varias horas. En ese episodio fue baleado por un granadero un anciano comunero, Marcos Olmedo. Su cadáver fue encontrado en una localidad cercana al lugar del hecho.

Según la versión del gobierno del estado, la caravana se topó en el camino con un operativo antidrogas, que culminó con el incidente de la detención. El gobierno negó el episodio del comunero.

Este hecho conduja al presidente del Grupo KS, Lic. Francisco Kladt Sobrino, a desistirse del proyecto, anunciándolo en comunicación telefónica con el señor Jacobo Zabłudowsky, periodista y comentarista de Televisa, ante a quien afirmó que se había inventado un muerto, y que el proyecto se suspendía en virtud de no darse las condiciones sociales necesarias para la realización del mismo.

El proceso culminó en marzo de 1997 con la elección de un nuevo gobierno municipal perteneciente en su gran mayoría al CUT (mediante la estructura partidaria del PRD, ya que aquél no está constituido como partido político reconocido por el gobierno).

Partes, posiciones e intereses

Del relato del conflicto y las declaraciones de los testigos claves podemos extraer que las partes relevantes de éste fueron los comuneros y ejidatarios, partidos políticos, comerciantes, artistas, artesanos, grupos ecologistas, tepoztizos, CUT, gobierno del estado, INE-SEMARNAP, presidente municipal, Grupo KS. Podríamos decir que éstos formaron coaliciones que conformaron acciones colectivas en cuanto a la cooperación con miras a cumplir objetivos comunes, aunque de orientación divergente.

Concretamente, el CUT se conformó con la participación de miembros de partidos políticos, como Mujer Tepozteca y PRD, muchos comerciantes, artistas, grupos ecologistas, comuneros, ejidatarios, propietarios de casas de fin de semana, el padre católico de Tepoztlán, quienes evidentemente no tenían los mismos intereses, pero sí un objetivo común inmediato: su oposición al club de golf. Si pudiéramos unificarlos a todos bajo un nombre los podríamos llamar "la sociedad civil". Ésta esperaba una decisión que tomara en cuenta la opinión mayoritaria del pueblo.



Según el ex presidente del municipio Libre, Lázaro Rodríguez Castañeda, Tepoztlán siempre ha sido conservador de su cultura, de su origen y sus tradiciones. Agregó que no se oponen al progreso, pero que éste debe ser adecuado a los intereses del pueblo.

El gobierno del estado, el Grupo K S, algunas profesionales y el obispo de Cuernavaca conformaron la otra coalición, cuyos intereses no eran coincidentes, pero sí complementarios. El proyecto significaba para el estado inversión, desarrollo económico, nuevas fuentes de trabajo directas e indirectas, mejoramiento de la infraestructura y los servicios, pago de impuestos, o sea “la solución” a muchos de los problemas de la región. Para la empresa desarrolladora significaba trabajo, prestigio y utilidades para ella y sus inversores. Para los profesionales que apoyaron el proyecto significaba la apertura de puestos de trabajo, consultorías y asesorías, etcétera.

¿Cómo gestionaron las partes el conflicto?

A continuación describiremos la manera en que cada una de las partes gestionó el conflicto, poniendo énfasis en el estilo de negociación de cada una de ellas.

INE-gobierno del estado de Morelos

Las negociaciones se llevaron a cabo de una manera informal, no estructurada, y se caracterizaron por la utilización del poder como factor predominante. El gobierno del estado tuvo más poder relativo que el INE, el cual no pudo convencerlo de llevar adelante una negociación en base a los intereses de ambas instituciones. Sin duda que de haberse adoptado un esquema más cooperativo, la negociación hubiera podido arrojar un saldo más positivo.

CUT-gobierno del estado de Morelos

Estas negociaciones se caracterizaron por un fuerte tono adversarial con el que la intensidad del conflicto fue creciendo —léase escalada del conflicto. Los poderes relativos estaban bastante equilibrados y predominaron las acciones “amistad vs. hostilidad”, como variables de la interacción, configurando muchas veces lo que se denomina un conflicto de dimensión actoral.

A la vez, tratándose de un conflicto intraestatal y siendo numerosas las partes involucradas en el conflicto, fue inevitable la formación de, por lo menos, dos coaliciones. Las acciones de ambas partes tendientes a influir en las decisiones internas del adversario sobre el manejo del conflicto fueron marcadamente impor-



tantes. Tan importantes que, en lo que podríamos denominar la regulación del conflicto —referida a saber y determinar hasta qué punto la conducta conflictiva está institucionalizada o regulada—, las acciones de ambas partes transcurrieron lejos de esa regulación, a pesar de que las mismas fueron permanentemente calificadas y justificadas como legales por sus autores. Por ejemplo, independientemente de la legitimidad del Ayuntamiento Libre de Tepoztlán, es evidente que el mismo era totalmente ilegal e incluso fue motivo de acusaciones penales por parte del gobierno del estado, el cual lo acusaba de subvertir el orden constitucional; asimismo, la retención de los cuatro funcionarios fue motivo de una acusación de secuestro o, por lo menos, de privación ilegítima de la libertad. Por su parte, la legalidad del cambio de uso del suelo ratificada por el gobierno del estado fue muy discutible.

El carácter dinámico del conflicto produjo una inevitable y permanente alteración de sus términos, y en la influencia recíproca de las conductas de los conflictuantes pudo verse claramente el nivel e intensidad del conflicto.

Uno de los efectos de esa intensidad o escalada se pudo advertir en la conformación del CUT, organismo en el que el grado de cohesión de sus miembros podría atribuirse, en parte, al grado de intensidad de las acciones desplegadas por el gobierno del estado. A partir de episodios atribuidos a éste, o a la coalición encabezada por éste, se advirtió en el CUT un aumento de la solidaridad, unidad, lealtad y vocación de participación de sus miembros, que culminó con la elección del Ayuntamiento Libre de Tepoztlán.

Sobre la forma en que negoció el gobierno estatal, podemos decir que éste, lo mismo que el grupo KS, en ningún momento tuvieron por interlocutor válido al pueblo de Tepoztlán, subestimándolo y sobreestimando su propio poderío. En consecuencia, no consideraron necesario llevar a cabo ninguna negociación ni acuerdo. En las escasas negociaciones que se produjeron en el periodo relatado no hubo casi ningún acuerdo, y el único al que se arribó no fue cumplido, nos referimos a la renuncia de Morales Barragán.

Propuesta alternativa del CUT

Raúl Benett afirmó que ellos tenían un proyecto alternativo. Que el pueblo estaba trabajando en un plan de desarrollo municipal, en un plan de gobierno y en el ordenamiento del uso del suelo, pero básicamente tenían una concepción alternativa de desarrollo, cuyo primer punto era que el pueblo es el que decide. No se niegan a la inversión, nacional o extranjera, siempre y cuando ésta cuente con el acuerdo del pueblo. También afirmó que en el momento en que el conflicto era más álgido se le planteó a la empresa que podía hacer un campo de golf pero en otro sitio, que no





hicieran tantas residencias, que no las hicieran a la entrada del pueblo y que garantizaran que el agua no faltaría: “No quisieron oír, dijeron que la tierra era de ellos y no iban a discutir con nosotros nada”.

¿Como procedió KS?

Resulta interesante escuchar a Francisco Kladt Sobrino luego del conflicto, en una entrevista que tuvimos con él en el mes de octubre y en la que nos dijo:

...Tú me preguntas cuáles fueron los errores que se tuvieron, uno de ellos fue desvalorizar, en un proyecto de este tamaño, la importancia de un manejo de prensa completamente integral, de perfil bajo, de estructura, de estrategia. Y segundo, no valorar, en la importancia que tienen, los grupos protagónicos que viven del conflicto... Yo me fui a Tepoztlán y obtuvimos una licencia de usos de suelo municipal en forma de una excepción, porque no existía un plan de centro de población que estableciera usos, destinos y reservas. Nosotros obtuvimos todos los permisos, pero a partir de una excepción, no como derivada de un contexto jurídico adecuadamente armado. Entonces la primera pregunta que a partir de allí hago yo adonde vaya es: ¿existe un plan de centro de población legalmente aprobado?... Segundo elemento, vamos a partir de una auditoría de uso de suelo, de tracto sucesivo, de propiedad que verdaderamente esté perfecta. Es decir, que no haya tela de interpretación. La tercera es: ahora llego y pregunto a la población: ¿quieren que invirtamos?, díganmelo, si no quieren, ¡chau!, yo no tengo que convencer a nadie, cabrón... Yo quiero ir a un lugar donde me digan si lo puedo hacer o no lo puedo hacer. Entonces es fundamental, si la autoridad es federal, en el caso de la SEMARNAP, que ahí tienes dos opciones: una delegación real de autoridad, y un respeto a la autoridad local; o tomas una decisión y dices: yo autorizo, y después los demás ya autorizan; si no de qué vale. La inversión sin seguridad jurídica no existe...

Gestión del conflicto entre el INE y el CUT. Rol y desempeño de la autoridad ambiental

Las relaciones entre el INE y el CUT estuvieron enmarcadas dentro de las variables del conflicto o de la interacción; inicialmente en una dinámica de cooperación, para pasar luego a deteriorarse con el devenir de los acontecimientos. A partir de ciertas promesas incumplidas del INE, y una particular percepción del CUT sobre el rol de la autoridad ambiental, la dinámica de su interacción fue adquiriendo variables de lo que podríamos catalogar como actos positivos vs. actos negativos.

De los auspiciosos primeros encuentros con Julia Carabias y Pedro Álvarez Icaza, a los “desencuentros” posteriores, fue cambiando la dinámica de la relación.





Este cambio es interesante describirlo con un contrapunto de distintas voces que, en representación del CUT como sociedad civil, y la SEMARNAP como autoridad ambiental, describirán mejor que muchos comentarios el conflicto entre ambas partes.

Raúl Benett, del CUT, nos decía:

...Nosotros pensamos que el INE, la PROFEPA y la SEMARNAP tienen la obligación de hacer valer la normatividad. La normatividad dice que es un área natural protegida... la normatividad establece que no se puede hacer un fraccionamiento, reglamentado o no el decreto, expropiadas o no las tierras, desactualizado o no el criterio con el que fue creado el Parque Nacional... el decreto tiene vigencia, no ha sido derogado, y en definitiva parecería que es la misma autoridad la que lo viola. Es muy discutible el criterio que se le da al concepto de recreación para expedir la autorización.

Testigos claves del INE nos manifestaban que:

...la opinión pública identificó al INE como quien tenía en sus manos la decisión de parar el proyecto. Que no podía ser por argumentos ambientales y sociales, pero se le identificó como la única instancia que podía rechazarlo. Hubo un gran despliegue de grupos de oposición al proyecto —léase CUT, entre otros— que se acercaron al INE para influirlo para que lo rechazara; cuando el INE dijo que no, lo sintieron como una traición...

Inquirido Raúl Benett sobre si pensaba que el INE hubiera podido actuar como mediador en el conflicto, contestó: "...Sí, efectivamente, lo debía haber hecho y lo pudo hacer y no lo hizo, porque al principio lo intentó...

Otro testigo clave del INE nos decía que:

...Había una caracterización de que el INE era la autoridad y fue necesario aclarar cuál era su papel, intereses y alcances como autoridad ambiental. Aclaremos cual era el papel del INE, sus intereses y alcances en este proceso, y que había un gran interés en que la comunidad no se viera afectada en sus intereses. Ya Pedro Álvarez se había acercado a ellos de manera oficial, y tuvo pláticas con los dirigentes, los comuneros, aquí y en Tepoztlán.

Sin duda la percepción de la sociedad civil respecto del rol de INE como autoridad ambiental y con poder de decisión absoluta para la autorización del proyecto creó todo un malestar y una desilusión respecto de la decisión final. Benett lo dice claramente, pero su percepción parte de la base de que el INE no aplicó correctamente la legislación ambiental, y en esa medida siente que fueron traicionados. Tal vez al ser el INE





la única autoridad con la que pudieron negociar y dialogar, pusieron demasiadas expectativas en su poder, sin tener en cuenta que éste estaba inserto dentro de una institución gubernamental y que, por lo tanto, su poder es relativo en relación con otras, léase gobierno del estado o SECOFI, que también apoyaban el proyecto. En este sentido son muy oportunas las reflexiones de otro testigo clave, cuando afirma que al INE le faltó hacer más política, en el sentido de buscar el consenso, especialmente con SEMARNAP y el resto de las autoridades. Agregó que esto sucedió por falta de información y discusión, pero que, a su vez, les dejó muchísima experiencia porque clarificó hasta dónde se podía llegar, y les enseñó a hacer más política la decisión técnica.

A la pregunta en el sentido de si no hubo alguna ingenuidad política en el INE, respondió:

En función del poder y su ejercicio como tal, yo creo que sí. Pero en función de lo que debe ser una actuación de la autoridad, más abierta, democrática, que busque hacer gobernable al país, que todo el mundo esté de acuerdo, creo que no.

Medios de comunicación

Sobre el particular, Francisco Kladt Sobrino nos decía:

...Nosotros fuimos un secuestrado, un rehén en un conflicto político en el que convergieron varios elementos, ¿qué busca Greenpace?, lo que busca es cobrar sus cuotas, y no las cobra si no está en medio de un escándalo. Segunda ¿qué cobran los periódicos?, no pueden vivir más que del escándalo, entonces hay que tener mucho cuidado con los medios. Los medios te pueden sacar la proporción del proyecto.

Por su parte, Raúl Benett nos decía que los periódicos y el radio locales fueron sumamente agresivos contra el pueblo: "Calumniosos, mentirosos, periódicos locales, amarillistas; sólo *La Jornada* nos dio buena cobertura.

Kladt Sobrino manifestaba que el proyecto había tenido tres mil quinientos setenta y dos impactos periodísticos; había días de cincuenta impactos, hablando de radio, televisión, medios gráficos locales, nacionales e internacionales. Afirmaba que se había creado un ambiente muy pesado: "la revista *Golf*, medio de difusión internacional con un tiraje de dos millones y medio de ejemplares de suscripción, les dio siete hojas... *The New York Time*, *The Time Magazine*, etc. Para mí esto hizo una arena donde cualquier protagonismo se proyectó..."

Según la información recibida por nosotros en lo referente a medios de radio, televisión y prensa local, ésta fue bastante favorable al club de golf; mientras que la prensa escrita, nacional e internacional, fue bastante ecuaníme o favorable al CUT.



Nuestra conclusión en cuanto al rol de los medios de comunicación en los conflictos ambientales, es que jugaron un papel preponderante en el desarrollo del mismo; dependiendo de los intereses que defendiera cada uno de ellos, no siempre fueron veraces y muchas veces polarizaron a la opinión pública.

Resumen

Podemos concluir que el conflicto de Tepoztlán no fue ambiental en el estricto sentido de la palabra, sino que tuvo componentes de tipo político, social, cultural y también ambiental. Que es un conflicto con antecedentes e historia, y que no fue abordado con la suficiente previsión y cuidado, especialmente por parte del gobierno del estado de Morelos y el Grupo KS. Que fundamentalmente hubo una falta, o mejor dicho una mala comunicación, la cual no pudo ser mejorada. Los poderes estuvieron bastante equilibrados, lo que ocasionó un alto nivel de intensidad de la disputa. A pesar del desenlace, el conflicto no ha sido superado, lo que se resolvió fue la disputa.

Las reflexiones de Kladt Sobrino son muy interesantes, pues en ellas reconoce que la licencia de uso de suelo fue excepcional, que los títulos de propiedad no son perfectos y que faltó el consenso con la gente para el proyecto; en resumen, que el proyecto estaba fundamentado en bases jurídicas poco sólidas y, como él mismo reconoce, la inversión sin seguridad jurídica no existe.

Por su parte, la autoridad ambiental debe saber discriminar entre su rol como funcionario y su posición personal. Además es básico tener claro que se es autoridad, y que los intereses a defender son los de la política ambiental de la Secretaría.

En casos como éstos, en los que las posiciones están muy polarizadas, es muy difícil para las partes “desescalar” el conflicto, bajar su intensidad por iniciativa de las partes sin una señal clara del adversario en el mismo sentido. Puesto que una actitud como ésta pudo llegar a interpretarse como un signo de debilidad, fue difícil para las partes hacer concesiones y abrir espacio a la negociación.





EVALUACIÓN Y CONCLUSIONES





VII

Evaluación

I. Negociación

En casi todos los casos estudiados las partes tuvieron un esquema informal de negociación en la gestión del conflicto; es decir, sin reglas claras y basándose en métodos distributivos o adversariales. La excepción son los casos de elaboración de programas de manejo de las áreas naturales protegidas, donde existe una incipiente metodología de trabajo de talleres; y el caso del INAOE vs. La Mariquita, caso paradigmático en el que se gestionó el conflicto —a juzgar por la descrip-





ción del caso— con un amplio conocimiento de las técnicas de la negociación cooperativa y la mediación. A excepción de ese caso, en los demás las partes basaron la gestión del conflicto en el disenso o los valores, en los que el mayor esfuerzo se concentró en cuestiones como ¿quién tiene la razón o la verdad? Cada parte llegó al conflicto con su propia versión de las cuestiones en disputa, de cuál era la naturaleza de la misma. Se advierte, asimismo, un escaso conocimiento de las técnicas e instrumentos para transformar situaciones de confrontación extremas en acuerdos factibles.

II. Cuestiones intrainstitucionales e interinstitucionales

En tres de los cuatro casos analizados hemos detectado conflictos intrainstitucionales, entre Delegaciones y el INE o bien en el mismo seno de la SEMARNAP. Esto está relacionado con el tema descentralización y los distintos criterios para la toma de decisiones. Es un conflicto latente que en algún momento puede tornarse muy seria, ya que el excesivo centralismo provoca que, muchas veces, los funcionarios ignoren o no valoren adecuadamente las opiniones del personal de las delegaciones, quienes conocen más de cerca el problema y lo han venido viviendo casi desde su origen.

Además, se han detectado dentro de INE y SEMARNAP, en sus distintas dependencias, diferentes criterios; lo cual, en sí mismo no es alarmante (suele ser bastante común en las instituciones) a menos que afecte la coherencia institucional. Esto ha sido así, en particular, en el caso de los moruseros y en el del club de golf.

En el nivel interinstitucional se ha advertido poca integración, desconexión y en general falta de comunicación.

III. Impacto ambiental y participación social

En los conflictos analizados, el principal problema no ha sido específicamente el medio ambiente (afectaciones a la tierra, el aire y el agua), sino el impacto sociocultural y económico que el establecimiento de empresas genera con su instalación y actividad sobre las comunidades.

Cuando hablamos de impacto social, cultural y económico, también estamos hablando de valores históricos, científicos y artísticos. No pretendemos que toda la actividad humana esté regida por la autoridad y la legislación ambiental, sino reconocer que cualquier actividad impacta tierra, aire, agua, flora y fauna, impacta también al hombre, su actividad y su obra.





¿El impacto socioeconómico y cultural forma parte del impacto ambiental?

En el caso de La Choya el principal argumento para descalificar el resolutivo del INE fue que los impactos socioculturales no forman parte del impacto ambiental. Esta afirmación se basó en que “la ley ni de casualidad menciona el ámbito social y cultural... El ambiente a que se refieren nuestras leyes es el ambiente natural formado por la tierra, el aire, el agua, la flora y la fauna”.

Para confirmar o rebatir esta afirmación, debemos hacer un somero análisis de la ley y de los principios generales que la sostienen.

La LGEEPA, en su Art. 1, establece que sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para, entre otras:

- I. Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar...
- III. La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente...
- VII. Garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente...

A su vez define al ambiente como “El conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados”. Al desarrollo sustentable lo caracteriza como:

Proceso evaluable mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.

La manifestación de impacto ambiental forma parte de los instrumentos para la aplicación de la política ambiental. Las políticas sobre el uso racional de los recursos naturales y la aplicación de pautas ambientales dependen en buena medida del correcto manejo del impacto que las acciones del ámbito público y privado produzcan (véase la Serie de Documentos sobre Derecho Ambiental 4; Propuesta de Ley de Evaluación de Impacto Ambiental para los países de América Latina y el Caribe, PNUMA, Oficina Regional para América Latina y el Caribe).



Por su parte, en la exposición de motivos del decreto que reforma a la LGEEPA, se dice: "...que si bien es cierto que a través de este instrumento se han podido mitigar los efectos ambientales de muchas obras o actividades que se llevaban a cabo sin un control efectivo, es preciso reconocer que la ley vigente adolece de algunas deficiencias..." A tales efectos menciona la centralización en el gobierno federal de una gran cantidad de decisiones, la ambigüedad en el establecimiento del tipo de obra o actividad que requiere su aplicación, así como la falta de procedimientos administrativos claros y de mecanismos de participación social que otorguen transparencia y certidumbre a los procesos de decisión.

El Artículo 35 *in fine* establece que: "La resolución de la Secretaría, referida a la EIA, sólo se referirá a los aspectos ambientales de las obras y actividades de que se trate".

El Art. 10 del Reglamento de la LGEEPA original, al especificar las distintas modalidades de manifestación de impacto ambiental y los requisitos que debe contener la de carácter general, establece que deberá contener aspectos generales del medio natural y socioeconómico del área donde pretenda desarrollarse la obra o actividad.

¿Cómo debemos interpretar todos estos artículos? Si nos limitáramos exclusivamente al mencionado 35 *in fine*, tal vez no deberíamos tener en cuenta los factores socioeconómicos, dada la definición restrictiva que se le da al concepto de "ambiente". Sin embargo, si tenemos en cuenta que el objetivo fundamental de la política ambiental es el desarrollo sustentable —tal como se encuentra definido en la ley— y la EIA como instrumento de esa política, tendremos que colegir que se deberá tener en cuenta en las resoluciones el impacto socioeconómico como parte de la Evaluación de Impacto Ambiental.

IV. Participación social

No debemos olvidar que la meta principal de la política ambiental es la construcción de una sociedad donde el desarrollo sustentable sea posible. Una de las herramientas fundamentales para ello es la EIA, especialmente si hay de por medio un ordenamiento ecológico que le dé marco y la contenga. Es por ello que la planificación ambiental debe ser llevada a cabo desde una perspectiva geográfica amplia, que presuponga la planificación del uso de suelo sobre una vasta área, lo cual permite controlar los efectos acumulativos de ese uso. Ningún plan de uso de suelo tiene oportunidad de aplicarse, a menos que exista el necesario consenso social.

Medio ambiente, economía y sociedad son los tres elementos de cuya cohesión y armonía depende el desarrollo sustentable. Si privilegiamos uno sobre los otros, perderemos el equilibrio necesario para lograr la sustentabilidad. La única manera de lograr el equilibrio entre éstos es negociando permanentemente entre los representantes respectivos. Ningún plan ambiental propuesto por expertos y autoridades gu-





bernamentales tiene oportunidad de aplicarse, a menos de que exista el necesario consenso social. Debe haber una participación en la elaboración del plan por parte de la población, empresarios, gobernantes y expertos; esta participación es necesaria para asegurar la transparencia en el proceso de toma de decisiones. Es tarea necesaria crear una cultura de la participación social. La población no puede tener un juicio sano si no tiene información, es por ello que en la toma de decisiones la nueva tecnología en materia de comunicación juega un importante papel, y debe ser utilizada para mantener informada a la opinión pública (*Fourth International Programme on the Management of Sustainability*. Woudshoten-June 1997).

La cultura es el mediador entre la sociedad y su medio ambiente, y entre los miembros de la sociedad entre sí; por eso es que el desarrollo sustentable es un proceso que debe ser negociado en forma permanente. La administración del crecimiento debe ser discutida por toda la comunidad, pues es ante todo un proceso de aprendizaje para sus miembros.

V. Rol de la autoridad ambiental

La autoridad ambiental siempre es parte de los conflictos, en la medida en que muchas veces, si bien con su conducta no los origina, puede desencadenarlos. En los casos analizados ha operado como una especie de equilibrador de poderes. Por ejemplo, en La Choya dictó un resolutivo en el cual exigía la presentación del título legal que acreditara la ocupación del predio (atento a las dudas que planteaba la validez de la ocupación), con lo cual y a sabiendas —según su propio dicho— se excedió en sus atribuciones. Concretamente tomó partido por una de las partes. De alguna manera hizo lo mismo en el caso de La Mariquita, aunque tengo mis dudas acerca de que no estuviera dentro de sus atribuciones el dictar el condicionante respecto del funcionamiento del observatorio.

En el caso de los moruseros el conflicto fue intrainstitucional; allí el rol del INE ha sido el de parte y desencadenante del conflicto mediante la creación de la Reserva y la elaboración del Programa de Manejo, y la propia discusión a su interior.

La gestión de estos conflictos por parte de la Dirección General de Impacto Ambiental y Ordenamiento Ecológico reveló una nueva inquietud y compromiso en el tratamiento de los conflictos ambientales, partiendo del trabajo interdisciplinario.

VI. Ausencia de mediadores y conocimientos de técnicas de mediación

Como consecuencia de la temática sobre el rol de la autoridad ambiental —y su inquietud de mediar entre las partes en conflicto—, intervención muchas veces necesaria pero





no siempre posible por su carácter de autoridad y parte en los conflictos ambientales, se hace necesario incorporar la figura y el rol del mediador como válidos para la resolución de conflictos. Por ejemplo, en el caso de La Mariquita un científico, el Dr. Arcadio Poveda, cumplió ese rol inicialmente; en la actualidad lo está haciendo el ingeniero Pedro Álvarez Icaza. El mediador es un tercero neutral —especializado en técnicas de negociación y mediación, pero sin poder de resolución sobre el fondo de la disputa— que en reuniones con las partes orienta el proceso de mediación, crea contextos y reglas en un estricto marco de neutralidad, imparcialidad y confidencialidad, facilita a las partes la comunicación y la formulación de sus respectivos intereses, ofreciéndoles la posibilidad de ser realmente escuchadas y reflexionar sobre las diferentes opciones, para que puedan arribar por sí mismas a la solución más satisfactoria para ellas.

VII. Intereses difusos. Derechos colectivos

Tema propio del derecho ambiental y relacionado con su carácter de bien común para todos los individuos que habitamos el planeta, el medio ambiente (en contraposición con la lógica individual que inspira los principios del derecho civil) tiene una importancia capital en la gestión de los conflictos ambientales como el de La Choya, donde un grupo sin personalidad jurídica reconocida por el gobierno mexicano interviene como parte en el conflicto. En el caso de La Mariquita, una ecologista independiente de Cananea interpuso un recurso de revisión contra la autorización del INE, y es tenida por parte (se le reconoce personalidad para hacerlo). Algo de este tema también está presente en el caso de el muelle de Cozumel, donde una ONG, abre la instancia del TLC, invocando derechos ambientales.

VIII. Negociación. Cultura y ambiente

Otra cuestión importante a tener en cuenta en la gestión de conflictos es la diferencia de culturas entre las partes, de cuya comprensión depende muchas veces el éxito o el fracaso de una negociación. Este elemento resulta de primer orden en el caso de La Choya y el club de golf, en los que algunas de las partes rigen sus acciones y deciden de una manera distinta a las legisladas por el derecho mexicano, mediante los llamados usos y costumbres. El negociador, y obviamente el mediador, debe respetar la cultura de las partes y, en muchos casos, negociar de acuerdo a ella.

IX. Uso y práctica de la ley ambiental

Las normas ambientales no pueden cubrir la enorme complejidad de aspectos incluidos en los conflictos ambientales. A nivel judicial sólo se ventilan algunos aspectos





parciales del problema y no las cuestiones sustanciales. Dado que la legislación no da poder a los jueces para decidir sobre el criterio a utilizar en asuntos administrativos discrecionales, sólo se puede plantear judicialmente algún aspecto formal.

X. Medios de comunicación

Se advirtió un gran uso de los medios de comunicación en casi todos los conflictos estudiados, especialmente en La Choya, donde los *O'odham* y las ONG ambientalistas tuvieron un muy buen manejo de los mismos; lo mismo sucedió en el caso de La Mariquita, donde la prensa tuvo un papel decisivo para que la minera estableciera una buena comunicación con el INAOE, y obviamente en el caso del club de golf, donde los medios se constituyeron en un actor más del conflicto y llegaron a influir en los resultados en favor de uno u otro.







VIII

Conclusiones

- I. Desarrollo y capacitación en negociación y otros métodos alternativos de resolución de conflictos.

Podemos decir que, por completas que sean las normas ambientales, no pueden dar cuenta de la complejidad de las problemáticas involucradas, quedando siempre asuntos por resolver en cada caso. Por eso, por desarrollada que llegue a estar la regulación ambiental, debe ser complementada con capacidades de mediación y negociación.





La estrategia más adecuada para negociar cooperativamente consiste en que las otras partes se hallen también en conocimiento de este marco conceptual y de las técnicas que lo componen, motivo por el cual es fundamental una política de capacitación e investigación de los conflictos, tanto hacia adentro como hacia afuera de la institución.

II. Incorporación de la figura del facilitador-mediador.

El facilitador-mediador debe estar contemplado en los procesos de gestación de los instrumentos de la política ambiental, como los ordenamientos ecológicos territoriales, o la creación de planes de manejo en áreas naturales protegidas; también debe ser contemplado el mediador para la gestión de conflictos, de acuerdo a lo expuesto en el apartado VI del título Evaluación, del presente documento.

III. Mayor participación social.

Es importante tomar en cuenta que el ambientalismo no es sólo un problema de gobierno; incumbe a toda la sociedad, por eso es imprescindible la instrumentación de mecanismos que garanticen la participación social real y efectiva en las decisiones ambientales. En la práctica, y de acuerdo a lo observado en los casos en cuestión, la participación social ha sido escasa y ha tenido relativamente poca incidencia en la toma de las decisiones de la autoridad.

IV. Integración del impacto socio-económico-cultural.

Es evidente que el impacto socio-económico-cultural debe ser tomado en cuenta dentro de las evaluaciones de impacto ambiental. Es la única manera de prevenir el conflicto y consensar el efecto del impacto que ocasiona cualquier proyecto de inversión. Ni la economía ni la política ni la sociología explican las cosas por sí solas, son facetas diferentes de los mismos fenómenos y no pueden ser tratados en forma aislada. Esto es verdad tanto para los panteones de los *O'odham* y sus valores religiosos, como para la actividad de los moruseros en la Reserva de El Pinacate, los campos de golf, los desarrollos turísticos y las afectaciones a los observatorios astronómicos, aun cuando no exista una legislación específica.

En consecuencia, estimo muy conveniente la incorporación, mediante la acción del poder legislativo, del concepto de impacto socio-cultural-económico, a la noción de impacto ambiental y como parte integrante del mismo en las manifestaciones de impacto ambiental y sus correspondientes evaluaciones.

V. Elaboración de metodologías adecuadas de evaluación de impactos socio-económicos-culturales y normas a seguir sobre la gestión de conflictos ambientales en general.

Si se va a tener en cuenta a los impactos socio culturales y económicos como parte integrante de impacto ambiental, es importante establecer qué metodo-





logías se van a emplear en la evaluación de los mismos, y el establecimiento de normas escritas sobre los procedimientos a seguir en las gestiones de conflictos que se exterioricen, tanto en sus fases preventivas como resolutivas.

VI. Mayor cohesión intra e interinstitucional. Mejoramiento de la comunicación.

Se deben extremar los medios institucionales, formales y no formales, para la armonización de acciones y políticas que ofrezcan mensajes claros a la sociedad respecto de la posición institucional en los conflictos que se plantean. Para ello es recomendable la optimización de la comunicación intra e interinstitucional, cuya ausencia o defecto suele ser la causante de la mayoría de los problemas.

VII. Medios de comunicación.

Se requiere fomentar la información responsable, para lo cual es necesario educar a los medios en lo referente a la materia ambiental. Es función de las autoridades ambientales ser lo más didácticas y transparentes posible respecto de los medios.

VIII. Mayor injerencia a las delegaciones y autoridades locales en el manejo de los conflictos.

Es conveniente dar mayor injerencia en el manejo de los conflictos locales a las delegaciones SEMARNAP y PROFEPA, ya que ellos tienen mayor conocimiento de los mismos, facilitando de esta manera su gestión y haciéndolos partícipes de la toma de decisiones.





Bibliografía

- Barnett, George. 1989. *Informe inédito*.
- Betancourt. 1996. *Manual de Derecho Positivo Mexicano*. Trillas.
- Brailovsky, Elio A. 1994. *Verde contra Verde*. Norma.
- Brañes, Raúl. 1994. *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*. FCE.
- Brawer Mara. *Mediación Comunitaria*. Inédito.
- Camp, Roderic Ai. 1995. *La política en México*. Siglo XXI.
- Carpenter, Susan y otros. 1992. *Mediación Ambiental*. Inédito.
- Castañeda Sabido, F. y Cuellar A. 1997. *El uso y la práctica de la ley en México*. Porrúa.





- Crozier, M. y Friedberg, E. 1990. *El actor y el sistema*. Alianza.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 1995. Texto vigente.
- Cosío Villegas, D. y otros. 1983. *Historia mínima de México*. El Colegio de México y Harla.
- El Desarrollo Sustentable*. 1996. SEMARNAP. Cuadernos.
- Faure y Rubin. 1993. *Culture and negotiation*. Sage.
- Fisher, Ury y Patton. 1993. *Sí... de acuerdo*. Norma.
- García Costoya, Marta. *Conflicto y contexto urbano*. Inédito.
- Grover Duffy y otros. *La mediación y sus contextos de aplicación*. Paidós Bs. As.
- Instituto Nacional de Ecología. 1996. *Áreas naturales. Economía e Institución*. INE, México.
- Legislación Minera*. 1995. Porrúa, México.
- Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente*. 1997. PROFEPA.
- Rosas, María. 1997. *Tepoztlán-Crónica de Desacatos*. Biblioteca Era.
- Suares, Marinés. 1996. *Mediación. Conducción...* Paidós, Buenos Aires.
- Touzard, Hubert. *La mediación y la solución de los conflictos*. Herder.
- Ury, William. 1993. *Supere el No*. Norma.
- Watzlawick, Paul y otros. 1985. *Teoría de la comunicación humana*. Herder.
- Watzlawick, Paul. 1995. *El arte de amargarse la vida*. Herder.
- Zaelke, Orbuch Housman. *Comercio Internacional y Medio Ambiente*.





*Evaluaciones de impacto ambiental,
proyectos de inversión y conflictos en México ,*
se terminó de imprimir en agosto de 1999
en los talleres de Diseño Gráfico S.A. de C.V
Municipio de Ixcotelco, Col. Pales, C.P. 03300 México, D.F.

La composición gráfica fue realizada
por Enkidu Edición S.A. de C.V
Tokio 21 Col. Pales.
C.P. 03300 México, D.F., tel. 5605-8688.

El tiraje fue de 1,000 ejemplares.

