

# La legislación ambiental como marco de conflictos sociales *El caso de Matamoros, Tamaulipas*

*José Antonio Trujeque\**

## RESUMEN

La paulatina juridificación del campo ambiental tiene efectos importantes en la relación entre gobierno y sociedad. Las leyes y reglamentos ambientales implican la creación de organismos gubernamentales para prever, regular y gestionar las consecuencias de la actividad humana en el entorno ecológico. Además, dicho “corpus” jurídico originó conflictos sociales por presuntas omisiones y violaciones de los ordenamientos ambientales. En Matamoros se dio el caso de un diferendo legal que, al principio, estuvo ligado a la tenencia del suelo, y que tras la sistematización de las leyes ambientales ha adquirido los perfiles de una querrela ambientalista. Esto nos permite sugerir que la legislación ambiental: induce la formación de un campo específico de conflictos sociales, es un surtidor de actores sociales que no existían y tiende a conformar un tipo específico de legitimidad en los conflictos sociales que induce.

## ABSTRACT

The gradual juridification of the environmental field has important consequences in the relationship between society and government. Environmental laws and regulations involve the creation of governmental organizations in charge of preventing, regulating and managing the consequences of human activities on the environment. And such judicial body has allowed the emergence of specific social conflicts, which are centered in presumed omissions and violations to environmental ordinances. In Matamoros we have a legal case that was, at the beginning, linked to land ownership, but which has, since the appearance and sistematization of environmental laws, acquired the features of an environmental quarrel. This suggest us that environmental legislation leads to the formation of a field of social conflicts, provides certain social actors who did not exist and tends to conform a kind of legitimacy in the social conflicts it causes.

\*Director regional e investigador de El Colegio de la Frontera None en Matamoros. Dirección electrónica: [jatrujeque@infosel.com](mailto:jatrujeque@infosel.com).

*LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL COMO MEDIO ORGANIZADOR DE RELACIONES SOCIALES*

La *legislación* ambiental mexicana es muy reciente. Apenas en la década anterior (1988), con la promulgación de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), en nuestro país se juridificaron de manera sistemática las relaciones entre el entorno ecológico y las actividades humanas (González Márquez, 1997). A partir de entonces, los estados de la República y los gobiernos municipales comienzan a elaborar y poner en funcionamiento sus propios ordenamientos jurídicos relacionados con el entorno ecológico. La cuestión importante reside en subrayar que, con la entrada en vigor de la LGEEPA, el entorno ecológico adquiere el carácter de ser una esfera de acción pública, es decir, regulada por leyes de observancia general (aplicables para todos), y que ordenan las acciones de los particulares de acuerdo a normas que les otorgan derechos y obligaciones, además de que la LGEEPA estableció campos jurisdiccionales para organismos de gobierno expresamente encargados de regular, vigilar y sancionar la observancia de las leyes ambientales (Brañes, 1994). Conviene ahora precisar la perspectiva desde la que el autor de este artículo abordará el análisis de la legislación ambiental.

Desde fines de la década anterior, una de las principales aportaciones de los estudios urbanos reside en la indagación de las consecuencias —sociológicamente relevantes— que tiene la vigencia de las normas jurídicas que regulan la apropiación y tenencia del suelo, según han mostrado las importantes aportaciones de Antonio Azuela y Emilio Duhau (Azuela, 1989, y Duhau, 1991 y 1995). De acuerdo con estos autores, las normas jurídicas tienen las siguientes consecuencias sociológicas:

a) Los actores que manejan elementos de las normas adquieren por ello un estatus de preeminencia dentro del grupo social al que pertenecen. En este caso están los asesores jurídicos, como también los líderes de alguna organización para la cual el manejo de las leyes es un elemento crítico de sus demandas y peticiones. En este sentido, el manejo de la ley es un elemento inductor para la formación o consolidación de jerarquías.

b) El manejo de las normas jurídicas aplicables también legitima posiciones, internas y externas. Internamente, porque quien las maneja adquiere prestigio ante el resto de los miembros del grupo social, prestigio del que se vale para legitimar su posición jerárquica. Externamente, porque si las de-

mandas y peticiones están acordes con las leyes, se legitima la posición del grupo en el sentido de que dichas demandas están conectadas con “derechos” generales (*v.gr.*, el derecho a la vivienda, al trabajo, a la igualdad de géneros, a la educación, etcétera).

*c)* Las normas jurídicas son un referente de la acción social. Los actores y sus organizaciones tratan de ajustar sus acciones al marco jurídico vigente, aun y cuando algunas de sus acciones se hubiesen caracterizado por el quebranto de las normas aplicables.<sup>1</sup>

*d)* Las normas jurídicas son un recurso que los actores usan para interpretar sus contextos de acción social. Este punto está implícito con el escrito en el inciso anterior. Tal y como certeramente lo apunta Duhau, la investigación etnometodológica (la llamada escuela de Garfinkel) ha puesto en claro que uno de los elementos incorporados por los actores en sus bagajes de experiencia y aprendizaje de la cotidianidad es la estructura jurídico-normativa vigente, de la cual se valen para interpretar algunas situaciones prácticas en las que se encuentran (Duhau, 1995, p. 15).

*e)* Las normas jurídicas definen objetos y sujetos de derecho. Al establecer esferas particulares de vigencia (el derecho mercantil, civil, sobre la propiedad del suelo, ambiental, etc.), se define un “campo” dentro del cual hay derechos y obligaciones, es decir, decursos de acción permitidos y otros sancionados, lo que facilita la coordinación de la acción social. Es decir, al seguir lo jurídicamente permitido, y evitar aquello que es sancionado, los actores “sintonizan” entre sí sus acciones.

Este trabajo retoma una problemática similar, en el sentido de abordar la forma en la cual la legislación ecológica permite: *a)* la emergencia de conflictos y actores que no existían antes de la vigencia de dicha normatividad; *b)* la apelación de los actores hacia las normas, para legitimar cierta clase de intereses (originalmente distintos de los de tipo ambiental); *c)* la manera en la que los procedimientos establecidos por las leyes y reglamentos ambientales otorgan o limitan recursos de los que los actores echan mano para procesar sus diferendos

1 Este hecho aparece con meridiana claridad en el caso de la irregularidad urbana. Tras la ocupación ilegal del suelo, una de las primeras tareas de los colonos es pugnar por la regularización de la tenencia; es decir, pasar de la ilegalidad a la legalidad (Azuela, 1987). Otro ejemplo: el EZLN nació con el hierro de quebrantar el orden jurídico, al recurrir a cauces armados para expresar sus demandas. Sin embargo, al cabo de pocos meses la principal bandera del EZLN fue la formación jurídica de los “derechos de los pueblos indígenas”, y su integración en la Carta constitucional. En ambos casos es claro que las normas jurídicas son un referente de acción, ya sea para omitirlas o violarlas, ya sea para ajustarse a ellas.

y conflictos, y *d*) la incorporación de las normas como parte de los bagajes de conocimientos de los actores sociales, de manera que se convierten en recursos de interpretación.

La perspectiva analítica en la que se instala el trabajo consiste, pues, en ir más allá de la visión según la cual las normas jurídicas son un elemento extrínseco de las relaciones sociales, en el sentido de que los actores las violan, las omiten o las “respetan”. Por el contrario, nuestra base analítica de partida es que el cuerpo jurídico ambiental no sólo “está ahí” para ser aplicado o violado, pues ha venido a organizar un campo de relaciones, discursos y conflictos sociales.

La legislación ambiental posee una serie de particularidades en sus procedimientos y contenidos que afectan la forma en que organiza aquel campo de relaciones, discursos y conflictos. De acuerdo a nuestras investigaciones,<sup>2</sup> la más evidente de esas especificidades radica en su “hinchazón” material y procedimental. Por el lado material, la legislación ambiental se desgaja en una serie de reglamentos específicos para regular las emisiones hacia el agua, el suelo y la atmósfera. Por el lado procedimental, las requisiciones, quejas y denuncias ambientales deben pasar (*a fortiori*) por peritajes técnicos realizados con los cánones de las ciencias experimentales, y de ahí que los actores mejor posicionados en un conflicto ambiental son los que cuentan con los medios financieros suficientes para sufragar los costosos peritajes y estudios técnicos. Así pues, como veremos en el texto, si de un lado la legislación ambiental abre la puerta para que cualquier ciudadano interponga quejas sobre su omisión o violación (en la figura de la llamada “denuncia popular”),<sup>3</sup> la hinchazón material y procedimental que señalamos viene a limitar de forma muy significativa la posibilidad de que ese ciudadano, dado el caso y a menos que cuente con bastantes ingresos, impugne los estudios técnicos que fundamentan la resolución de la autoridad ambiental. De donde resulta la ironía de que, de un lado, la ley permite las denuncias populares, pero, de otro lado, su propia composición —ceñida, en su materia y procedimientos técnicos, a las ciencias experimentales— limita las posibilidades de impugnación y apelación.

2 El proyecto de investigación que sustenta los datos, argumentos e hipótesis vertidos en el presente trabajo se denomina “Medio ambiente, Orden jurídico y Gestión Urbana”, el cual cuenta con el apoyo del Conacyt y la Profepa, y donde participan investigadores de la UAM-Iztapalapa, uabj (Ciudad Juárez), uaq (Querétaro) y la Université de Tours, Francia.

3 La “denuncia popular” se tipifica en el artículo 189 de la LGEEPA. El procedimiento para interponerla se establece en los artículos 190-199 de la misma ley.

Esa carencia de espacios donde se procesen posibles apelaciones también tiene que ver con el hecho de que la legislación ambiental no establece la constitución de juzgados o tribunales específicos; es decir, las resoluciones técnicas —símiles de las sentencias— son emitidas por una procuraduría (la Procuraduría Federal del Consumidor —Profepa—, que hace las veces de ministerio público y de juez), y hasta ahí llega una querrela ambiental. Por lo cual, no hay espacios legalmente establecidos donde se elabore la valoración de apelaciones, ni la constitución de precedentes, ni de jurisprudencia. Lo anterior no pretende ser un juicio sumario sobre la legislación ambiental: simplemente se contrastan sus diferencias frente a otros ámbitos normativos porque dichas especificidades, como veremos, afectan la forma en que se organiza el campo de los conflictos relacionados con el ambiente.

El objetivo de este trabajo es avanzar inductivamente una serie de hipótesis acerca de cómo las normas ambientales facilitan la constitución de actores, relaciones conflictivas y posturas que pretenden ser legítimas. Los fundamentos de estas hipótesis proceden de dos fuentes. En primer lugar, del examen de las estructuras constitutivas de la normatividad ambiental. En segundo término, de la investigación documental y de campo sobre un conflicto ambiental que se presentó en la ciudad de Matamoros y que involucró a actores concretos, como una maquiladora química, una organización ejidal, la prensa y organismos de gobierno encargados de regular la aplicación de la normatividad ecológica.

Ahora bien, más allá de considerar, en el estudio de caso, las relaciones entre la legislación ecológica y los actores sociales, a lo largo de la investigación se nos presentó constantemente el influjo de Max Weber y sus reflexiones sobre el derecho y la racionalización. En los años de la Primera Guerra Mundial, escribió que el derecho moderno (a causa de sus estructuras constitutivas) caminaría en la dirección de desgajarse en esferas de vigencia cada vez más específicas, más especializadas y crecientemente ceñidas a los procedimientos de la racionalidad con arreglo a fines. Por lo cual las leyes y sus gestores se distanciarían cada vez más respecto a los legos o ciudadanos corrientes (Weber, 1981). Originada a raíz de demandas ciudadanas para preservar el entorno, la legislación ambiental contiene procedimientos de complejidad conceptual y técnica que ciertamente la alejan de la comprensión de los legos. Pero hay más: el sociólogo alemán también se refirió —con un tono de preocupación intelectual— a que la creciente racionalización con arreglo a fines del derecho acabaría por obviar los pedimen-

tos civiles de justicia material (Weber, 1981). A nuestra mente acuden las voces de personas que entrevistamos, afectadas evidentemente por resoluciones en su contra procedentes de los peritajes técnicos; personas, además, sin recursos legales ni económicos para su impugnación. ¿Cómo no encontrar resonancia entre sus palabras y la experiencia, vivida por todos, de habitar en la jaula de hierro moderna?

### *ALGUNAS LINEAS MAESTRAS DE LA LEGISLACION AMBIENTAL MEXICANA*

El 23 de marzo de 1971 aparece en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el decreto que promulgó la “Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental”, con la que inicia su recorrido la legislación ambiental mexicana. No es la intención de este trabajo dedicarse a reseñar los cambios que desde entonces ocurrieron en tal esfera jurídica.<sup>4</sup> En cambio, señalamos los aspectos sustantivos y procedimentales de la legislación ambiental que, de acuerdo a nuestras investigaciones, poseen relevancia para entender los cómo y los porqués del conflicto ambiental que mas adelante reseñaremos.

Entrando en materia, de acuerdo a juristas ambientales (Brañes, 1994; González Márquez, 1997, y Gutiérrez Nájera, 1999), la legislación ecológica presenta siete rasgos estructurales:

1. En cuanto a su objeto de aplicación, se encarga de *tutelar* la preservación de los ecosistemas, que se consideran patrimonio común de la especie humana. Este tutelaje, desde luego, se ejerce sobre un objeto físico (ecosistemas), no sobre sujetos humanos; distinción que en su simplicidad no debe aparentar trivialidad, pues implica la generación de *deberes* (hacia el ambiente), y no la generación de *derechos subjetivos*.

2. El sujeto que tutela a los ecosistemas debe ser el garante del interés general de la especie. En consecuencia, el Estado atrae hacia sí las responsabilidades de-

4 Una rápida enumeración de los cambios habidos en el corpus jurídico ambiental de México, de acuerdo a las fechas de promulgación en el DOF: el 27 de enero de 1982 se formaliza la vigencia de la ley Federal de Protección al Ambiente y el 10 de agosto de 1987 se adiciona el párrafo XXIX-G al artículo 73 de la Constitución general de la República, donde se establece que corresponde al Poder Legislativo federal la emisión de normas ambientales. Esta adición fue el sustento jurídico para que el 28 de enero de 1988 entrase en vigor la Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente, que a su vez fue reformada el 30 de octubre de 1996.

rivadas del cuidado ambiental. Y en tal sentido, la legislación ambiental forma parte de la esfera del derecho público; debido a ello, en las querellas ambientales no se confronta un sujeto privado frente a otro sujeto privado, sino frente al Estado y sus organismos reguladores de los deberes ambientales (en México, el organismo en cuestión es la Profepa).

3. La legislación ambiental posee una vocación *universalista*, pues corresponde a la especie humana la preservación de su entorno, más allá de las fronteras que separan soberanías nacionales. No es casual que entre las fuentes originarias de las legislaciones ambientales se encuentren los eventos ecologistas de la Organización de las Naciones Unidas, como las conferencias de Estocolmo (1972) y de Río de Janeiro (1992), donde se acordaron compromisos formales que se vertieron en sendas leyes ecológicas de algunos países participantes, entre ellos México.

4. La legislación ambiental es *multidisciplinaria*. Lo cual significa que para la emisión y observancia de normas ambientales es necesaria la concurrencia de juristas y especialistas en ciencias que posean relevancia en el estudio de los ecosistemas. De aquí que algunos aspectos de la legislación ecológica (como la medición de impactos ambientales o las resoluciones emitidas por la Profepa a propósito de las denuncias populares) pasen necesariamente por el tamiz de los métodos propios de las ciencias químicas, biológicas y de la Tierra (geofísica, geología). Esta relación intrínseca entre la legislación ambiental y las ciencias experimentales, produce una “hinchazón” normativa, puesto que la ley ecológica general se complementa con reglamentos que regulan los efectos de la acción humana sobre cada parte específica de los ecosistemas, según los definen las ciencias señaladas: suelo, agua y atmósfera.

5. La legislación ambiental se refiere al *interés colectivo* para preservar el entorno. La mayor parte de los sistemas de protección jurídica se fundamentan en la tutela de derechos subjetivos. En contraste, siendo el ambiente una esfera de derecho público e intereses colectivos, resulta difícil extrapolar en él los procedimientos del derecho privado. Debido a esta razón, los procedimientos de la legislación ambiental pertenecen al campo del derecho administrativo, lo que redundará en la carencia de espacios y momentos jurisdiccionales en donde se acumulen precedentes y de donde se pueda formar jurisprudencia; más adelante veremos que esta carencia tiene efectos sociológicos evidentes en los conflictos ambientales.

6. La *supraconstitucionalidad* de esta esfera jurídica se refiere al hecho de que debe existir un marco jurídico internacional, puesto que la preservación del ambiente se logra no por las acciones de algunos países, sino exige la confluencia de todos, ya que se comparte un patrimonio ecológico común. No es casual, por lo tanto, que los tratados comerciales entre varias naciones contengan capítulos dedicados a la preservación ecológica,<sup>5</sup> con lo que aumenta la “hinchazón” normativa ambiental.

7. La *conurrencia* de los tres niveles de gobierno en la gestión ambiental de cierto territorio administrativamente delimitado. Tengamos en mientes que el objeto físico juridificado (los ecosistemas) pertenece a algún territorio cuya administración corre por cuenta, en el caso mexicano, de un gobierno municipal, uno estatal y otro federal. La Constitución general de la República, en su artículo 73, fracción XXIX-G, establece dos situaciones. Primero, dicha disposición faculta al Poder Legislativo federal para la formación de leyes ecológicas, y para la distribución de competencias en materia ambiental hacia los niveles estatal y municipal de gobierno. Segundo, dispone que dichos niveles de gobierno deben formar legislación ecológica para juridificar los aspectos que la Federación no se haya arrogado. Así pues, el resultado es que existe un tercer tipo de “hinchazón” en la normatividad ecológica, ya que a la legislación federal se le superpone la de los niveles estatal y municipal.

Un marco jurídico delimita deberes y derechos. Si a este par de términos jurídicos los traducimos en un marco de significación sociológico, los deberes “recortan” el alcance posible de ciertos decursos de acción social, es decir, implican por negación aquello que *no se debe hacer*. La etnometodología ha puesto en claro (Giddens, 1991; Heritage, 1991, y Turner, 1991) que los actores, en general, evaden los decursos de acción que producen tensiones emotivas e inseguridades ontológicas: por eso se evade lo que no se debe hacer. Por el contrario, los derechos atribuidos jurídicamente a cualquier actor social no recortan sino que “abren” decursos de acción válidos; precisamente por poseer validez (reconocida por leyes positivas) dichos decursos ofrecen distensión y

5 Samir Amin afirma que el acceso a los recursos naturales es uno de los cinco monopolios de poder ejercidos por las naciones del núcleo capitalista. Como sólo estas naciones poseen la infraestructura científico-técnica para cumplir a cabalidad con las cada vez más exigentes normas ecológicas internacionales, éstas, de hecho, obstaculizan un acceso parejo a los recursos naturales del planeta. Y por esta vía se fortalece la desigualdad entre el núcleo capitalista y el tercer mundo (Amin, 1997).

seguridad; “haz valer tus derechos” es un apotegma que invita a los actores a abrir decursos de acción que la legalidad existente protege, o por lo menos no castigará.

La legislación ambiental tiene como una de sus estructuras constitutivas (mencionadas en los siete puntos anteriores) el siguiente derecho universalmente válido: tenemos el derecho de vivir en un ambiente sano.<sup>6</sup> Pero la efectividad de ese derecho implica una serie de deberes —o limitaciones a lo que se debe hacer con el entorno ecológico— para todos. En el conflicto al que haremos referencia, un grupo de actores hizo valer su derecho de denunciar a otro actor que, presuntamente, no cumplió con algunos de esos deberes. Es necesario puntualizar que dicho conflicto tuvo su origen en una disputa por la tenencia del suelo:

una vez que entró en vigor la LGEEPA (1988), la disputa tomó derroteros que evidentemente no habría recorrido de haber quedado inscrita en un marco jurídico diferente del ambiental. Veamos.

### *EL CASO DE QUÍMICA FLÚOR O CÓMO EL AMBIENTE SE CONSTITUYÓ EN MANZANA DE LA DISCORDIA*

#### *Antecedentes y desarrollo del caso, 1975-1990*

La tenencia del suelo representa uno de los problemas urbanos más recurrentes en Matamoros. Prácticamente el 65 por ciento del área física actual fue o es producto de cesiones irregulares de suelo (H. Ayuntamiento de Matamoros, 1997). Esta situación es comprensible si se toma en cuenta que en la región del Bajo Río Bravo<sup>7</sup> el gobierno de la República aplicó una política de desarrollo regional que, en el periodo 1938-1960, tuvo tres ejes fundamentales: 1) La construcción de una infraestructura hidráulica que consta de las presas Marte R. Gómez y Falcón, como también de una red de canales para irrigar las tierras dedicadas al 2) cultivo del algodón, cuyo destino fundamental fue el mercado externo. Este par de medidas se tradujo en la formación de una burocracia dedicada a apoyar con recursos y técnicas agrícolas a los productores. 3) Organizaciones

6 El “derecho a un medio ambiente sano” es la piedra angular del derecho ecológico mundial, vertida en los acuerdos internacionales que se establecieron en Estocolmo y Río de Janeiro (González Márquez, 1997).

7 La región del Bajo Río Bravo comprende los municipios situados desde la salida de la presa Falcón hasta la salida del río Bravo: Camargo, Mier, Miguel Alemán, Díaz Ordaz, Reynosa, Valle Hermoso, Río Bravo y Matamoros.

de ejidatarios impulsadas por el presidente Lázaro Cárdenas como el sujeto activo de la producción algodonera.

El efecto combinado de estos tres factores resultó en que el *hinterland* agrícola del Bajo Río Bravo es un espacio territorial, social y económicamente *organizado*. Así pues, la expansión del área física urbana de Matamoros ocurre sobre la densidad organizativa que presenta el territorio adyacente. Los ejidatarios (agrupados en 14 ejidos) enajenan partes aisladas de sus parcelas, es decir, no todo un solar ejidal, sino los terrenos que le pertenecen a alguno de ellos, lo que redundó en que los asentamientos irregulares crecen en forma de un “mosaico” disperso a lo largo de las zonas periféricas (ver plano 1).

El caso de la empresa denominada Química Flúor (filial de la Dupont) es muy ilustrativo de lo anterior. La empresa comenzó a operar durante 1975 en las cercanías de un ejido (Las Rusias), donde algunos ejidatarios ya habían vendido lotes susceptibles de urbanización; sin embargo, conforme avanzó el tiempo más y más casas fueron apareciendo en la zona aledaña a la empresa. Lo que es importante enfatizar es que el crecimiento en “mosaico” de las colonias y periferias populares hizo posible que en la misma zona estuvieran ubicadas casas-habitación, tierras de cultivo y una empresa química grande (ver plano 2).

Los ejidatarios vendieron a esa empresa parte de su fundo legal, quedando establecido en el contrato de compraventa que la química produciría únicamente materia prima para elaborar jabones, es decir, sustancias “suaves” y no peligrosas. Sin embargo, en esa planta se producen ácidos y sustancias peligrosas, fundamentalmente ácido fluorhídrico. Así que poco tiempo después los habitantes de la zona se quejaron de que tenían fuertes molestias en las vías respiratorias, alegando que la causa probable estaba en las emisiones atmosféricas de la planta química. De esta manera, en 1979 demandaron a la empresa pidiendo la devolución de las tierras y, por consiguiente, la nulificación de la compraventa. En aquel año la demanda judicial se interpuso en los tribunales agrarios, pues el punto fuerte radicaba en que Química Flúor incumplió uno de los acuerdos (no producción de sustancias peligrosas), incumplimiento que desde la perspectiva de los ejidatarios y sus asesores era causal para la devolución de las tierras. El fallo del tribunal agrario fue adverso a los ejidatarios, puesto que para entonces ya se había ejecutado un decreto presidencial en el que se expropiaban las tierras que después se vendieron a la Química Flúor. El tribunal agrario se declaró incompetente en los puntos de la deman-

da donde los ejidatarios señalaban las supuestas afectaciones a su salud, originadas por la actividad de la empresa.

En aquellos años aun no existía una legislación ambiental sistemática: en la entonces vigente Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental no se contemplaba cómo procesar demandas por alguna supuesta afectación al ambiente. Así pues, el tribunal agrario emitió una resolución contraria a los ejidatarios fundándola en dos cuestiones procedimentales, es decir, de forma: había un decreto presidencial que legalizó la enajenación de la parte del fundo ejidal que luego los ejidatarios vendieron a Química Flúor; además, esta empresa contaba ya con las escrituras notariales. Por lo tanto, era jurídicamente improcedente obligarla a devolver los terrenos, pues la autoridad caería en un acto de despojo.

La promulgación de la LGEEPA, en 1988, cambió los términos del diferendo. En dicha ley se estableció la figura de las “denuncias populares”. Mediante este recurs, cualquier ciudadano tiene el derecho de interponer denuncias cuyo objeto son las presuntas omisiones y violaciones a la ley ambiental. El órgano oficial para procesarlas fue la entonces recién creada Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), integrada en el organigrama de la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Para el caso de Química Flúor, es importante considerar que esta ley abrió un campo legal para “reconvertir” un diferendo, planteado en términos de la propiedad del suelo, hacia otro propiamente ambiental. Pues durante 1988 (año en que entró en vigor la LGEEPA) los ejidatarios de Las Rusias interpusieron una serie de “denuncias populares” contra Química Flúor acusándola de que sus emisiones habían afectado la salud de los habitantes, al grado de que era la responsable de la muerte de un infante y de la malformación física de otros niños. Los ejidatarios solicitaron, de nueva cuenta, el cierre de esa planta. Ya no pidieron la devolución de los terrenos, puesto que este punto era cosa juzgada desde que, en 1979, el tribunal agrario emitió la resolución confirmando la legal posesión de Química Flúor.

Las solicitudes esenciales de los ejidatarios eran tres: que la empresa abandonara la zona; que indemnizara a las familias afectadas por las muertes y por el caso de la malformación, y que indemnizara a los campesinos de la zona, puesto que sus cultivos tardaban en germinar bastante tiempo más del normal y presentando señales de malformación. Para reforzar su posición en el conflicto, los campesinos recurrieron a la táctica de darle publicidad al diferendo, para lo cual

acudieron incesantemente a la prensa local. Así que desde fines de la década pasada el caso de Química Flúor y el ejido Las Rusias es un tema que constantemente recibe espacios en la prensa de Matamoros y Brownsville. Sorprende que, después de vanos años, todavía se manejen en la prensa los mismos argumentos: según los ejidatarios, Química Flúor debe irse y pagar indemnizaciones, y según los representantes de esta empresa y las autoridades ambientales, hay estudios técnicos que prueban que la empresa no emite sustancias nocivas para la salud, de manera que permanecerá en la zona. Con todo, el caso de la planta química atrajo la atención de la prensa sobre los asuntos relacionados con el ambiente. Más aún, porque los ejidatarios y sus asesores manejaron ante la prensa que el caso de la Química Flúor era sólo la punta del iceberg, puesto que el resto de la planta industrial matamorenses operaba —según ellos— sin estudios de impacto ambiental y sin equipos anticontaminantes. Otro de sus argumentos vertidos ante la prensa es que la Profepa local es incapaz de inspeccionar a fondo a las industrias locales. El hecho es que la “cuestión ambiental” se convirtió en asunto de interés público merced a la cobertura que le dio la prensa a partir del caso de la planta química. Desde entonces y a la fecha, cada nota crítica sobre los asuntos ecológicos origina la contestación de las empresas y las autoridades ambientales, sucediendo una cadena de réplicas y contrarréplicas, de suerte que la prensa matamorenses se convirtió en un foro donde se ventila la gestión ambiental.

#### *El decreto presidencial de 1991 y desarrollo posterior del caso*

Así pues, la amplia cobertura informativa sobre el caso de Química Flúor al parecer influyó para que su resolución ocurriese en la cúpula del gobierno mexicano. El 11 de enero de 1991 apareció publicado en el *Diario Oficial de la Federación* un decreto presidencial sobre el caso. Jurídicamente, este hecho es muy peculiar, porque la LGEEPA establecía que la única instancia competente para dirimir las “denuncias populares” es la Profepa, y en ninguna parte de esa versión de la ley se menciona el recurso del decreto presidencial para zanjar las querellas originadas por la figura de la “denuncia popular”.

Sin embargo, el artículo 23, fracción VIII, de la LGEEPA hace referencia a que en áreas consideradas altamente riesgosas “...se establecerán las zonas intermedias de salvaguarda en las que no se permitirán los usos habitacionales, comer-

ciales u otros que pongan en riesgo a la población...” (LGEEPA, 1998). González Márquez señala que el establecimiento de estas zonas implica que la autoridad acude a sus facultades legales para establecer una modalidad particular de propiedad sobre el suelo; es decir, como dentro de dicha zona no debe haber asentamientos humanos, ni otros usos de suelo, jurídicamente se *limita* el derecho al goce de la propiedad privada, o social, como en el caso del ejido Las Rusias (González Márquez, 1998). Esta consecuencia jurídica es consistente con una de las principales características del régimen general vigente de propiedad en México, pues el artículo 27 constitucional confiere al Estado la determinación de las modalidades hacia la propiedad, en la medida en que el propietario original del suelo es la nación. En suma, la ley ambiental mexicana prevé la existencia de dos figuras jurídicas que afectan a los regímenes de propiedad, que son las “zonas intermedias de salvaguarda” y las “reservas ecológicas”: ambas establecen limitaciones efectivas a la propiedad privada o social, y ambas permiten sólo determinados usos de suelo, por lo que las dos son modalidades especiales de la propiedad del suelo. Mediante estas dos figuras, la LGEEPA faculta al Poder Ejecutivo federal para la regulación de la propiedad y del territorio (González Márquez, 1998).

Así pues, el decreto estableció la existencia de una “zona intermedia de salvaguarda”, o polígono territorial de dos kilómetros de ancho, teniendo como centro la chimenea principal de Química Flúor. De acuerdo al decreto, dentro de dicho polígono no podía haber asentamientos humanos, dada la peligrosidad potencial de las emisiones atmosféricas de la empresa. Este punto del decreto, desde luego, fue una resolución tajante y sin ambigüedades sobre la permanencia o desalojo de la empresa —principal demanda de los ejidatarios—, puesto que quienes debían abandonar definitivamente la zona eran ellos, los ejidatarios. También perdieron plausibilidad sus pedidos de indemnización, ya que el decreto estableció que la principal emisión de la empresa (ácido fluorhídrico) no es una sustancia dañina a la salud o la vida humana.

El fundamento de los considerandos y resoluciones ejecutivas del decreto consistió en estudios químico-biológicos, sobre cuya base se determinó la extensión de la “zona intermedia de salvaguarda” (1 240 hectáreas) y la prohibición de usos de suelo habitacionales dentro de ese perímetro. Es muy importante subrayar que el producto de los estudios técnicos se reduce a un *Sí* o a un *No* respecto a los pedidos de los ejidatarios y de la empresa química: sobre el

cierre de la empresa, el decreto estableció un *No*; sobre la presunción de que las emisiones de la química eran peligrosas para la vida y la salud, hubo otro *No*; sobre la incompatibilidad de los usos de suelo habitacional y agrícola en la zona de la empresa, se emitió un *Sí*. Las presuntas objetividad, imparcialidad y veracidad que proceden de los estudios químico-biológicos colocarían claramente en su lugar a cada demanda, acusación y petición de ambas partes: es probable que dicha lectura haya hecho que los diseñadores del decreto obviasen el establecimiento de mecanismos de concertación entre las partes, para definir los alcances y tiempos de su ejecución. Y esta ausencia de espacios de negociación, sumada al carácter tajante de las resoluciones, se tradujo en una ostensible polarización del conflicto.

En efecto, durante los cuatro meses siguientes a la promulgación del decreto, los ejidatarios y colonos de la zona aledaña a la química realizaron marchas, bloquearon los puentes internacionales, recurrieron aún más intensamente a la prensa y medios, acusaron de parcialidad a las autoridades ambientales, cerraron las entradas a la empresa, acudieron al apoyo de partidos y organizaciones sociales.<sup>8</sup> Se trata de hechos sumamente inusuales en Matamoros, y por ello prácticamente todos los sectores de opinión se manifestaron. Por la relevancia sociológica que poseen, únicamente señalamos los argumentos de los ejidatarios y colonos.

Estos actores manifestaron que ellos ocuparon primero la zona y, por lo tanto, tenían el derecho de permanecer en el lugar. También arguyeron que tenía más valor una sola vida humana puesta en peligro (por la empresa química) que los empleos y divisas generados por ésta. El tercero de sus argumentos más recurrentes fue que eran “gente del pueblo” que no podía competir con los recursos de la química para impugnar los peritajes técnicos desfavorables a ellos.<sup>9</sup> Como podemos notar, su presunto derecho de precedencia, su argumento de la primacía de la vida humana frente a criterios económicos, y la recurrencia argumental a su precaria situación económica, conforman pedimentos *de justicia material*,<sup>10</sup> difícilmente procesable con los simples *Sí* o

8 Esta información procede de dos fuentes. Primero, de la revisión de los periódicos *El Bravo* y *El Heraldo de Brownsville*, publicados los días 3, 5, 6, 10, 20, 21, 22, 29 y 30 de marzo; 3, 10, 11 y 15 de abril; 9 y 23 de mayo, y 21 de junio de 1991. Segundo, de entrevistas con ocho jefes de familia en el ejido Las Rusias, que tuvieron lugar durante noviembre de 1998 y febrero de 1999.

9 *Idem*.

10 El término “justicia material” se refiere a dos situaciones: primero, a la primacía jurídica de personas vivas y sus derechos frente a las figuras formales del derecho positivo; segundo, a la casuística particular de cada caso concreto, de

No que resultaron de los estudios técnicos. Por ello el decreto no resolvió el conflicto, sino más bien lo agudizó; tampoco es casual que las movilizaciones cesaron cuando la ejecución del decreto se negoció entre las dos partes, la Sedue y el gobernador de Tamaulipas.

Por otra parte, en el decreto y en las negociaciones señaladas se estableció que la Sedue se encargaría de supervisar el cumplimiento de los resolutivos. Sin embargo, apenas un año después esa secretaría desapareció, y sus funciones fueron integradas en el ámbito de la recién organizada Secretaría de Desarrollo Social. En la Sedesol hubo cupo para los programas de desarrollo urbano, los programas ambientales y los de combate a la pobreza: para pocos analistas pasó desapercibido que esta “hinchazón” burocrática respondía al interés del entonces presidente Carlos Salinas para fortalecer políticamente a Luis Donaldo Colosio, titular de la nueva y compleja dependencia (Castañeda, 1999). Lo cierto es que la Sedesol se hizo cargo del cumplimiento de los resolutivos para el caso de Química Flúor. Pero de forma desarticulada: en dos ocasiones diferentes, visitantes de la Sedesol se presentaron en el ejido con la finalidad de negociar el desalojo de los ejidatarios ofreciéndoles en permuta más y mejores tierras, con lo cual sólo una minoría de los campesinos estuvo de acuerdo. Después de dos visitas (la última de ellas en los finales de 1993), ningún funcionario volvió a presentarse. Por lo que permanece en un *impasse* el cumplimiento de los resolutivos presidenciales: la empresa continúa en el mismo lugar, y los ejidatarios aseguran que no se marcharán de su pueblo y sus tierras.

Es posible que la reorganización de las entidades ambientales del gobierno haga muy difícil (casi al punto de tornar en imposible) el cumplimiento cabal del decreto, pues en 1994 se erige la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, dentro de la cual quedan adscritos organismos como la Profepa y el Instituto Nacional de Ecología. Así, el decreto de 1991 señaló que la ejecución de los resolutivos correría por cuenta de la Sedue, pero una vez desaparecida esa entidad no hay organismo gubernamental encargado de dicha tarea. 11 Lo cierto es que persisten asentamientos humanos y tierras de cultivo dentro de una zona altamente peligrosa (ver plano 2).

Desde 1991 a la fecha, los ejidatarios han vuelto a interponer algunas “denuncias populares” contra la química. Sin embargo, la Profepa las ha declarado im-

acuerdo a la circunstancia vivida por personas concretas. Estas consideraciones casuísticas son el fundamento para determinar atenuantes o agravantes en cierto acto jurídico (Habermas, 1987). En el estudio de caso analizado, los actos jurídicos principales son las resoluciones dadas a las denuncias populares y el decreto presidencial de 1991.

procedentes, en primer lugar, porque las denuncias no van acompañadas de estudios técnicos, y en segundo lugar, porque el decreto de 1991 da como cosa juzgada el caso de Química Flúor, en el sentido de que con la “zona intermedia de salvaguardia” se resuelven los riesgos ambientales originados por la empresa. Así pues, las quejas de los ejidatarios son cada vez menos frecuentes; en las entrevistas con ellos, nos dicen que están “aburridos” de que la Profepa siempre les pide estudios técnicos comprobatorios de sus denuncias, a sabiendas de sus altísimos costos. Otra de las situaciones recurrentes es que a los ejidatarios a menudo se les presentan personas que dicen estar interesadas en ayudarles: militantes partidistas y abogados, quienes les han ofrecido apoyo a lo largo de los años. Uno de los últimos grupos de abogados que pretendió representarlos utilizó a fondo la táctica de acudir (sin éxito) a la prensa para publicitar sus denuncias.

Este grupo se constituyó en 1996 (año de las reformas a la LGEEPA) como el Consejo de Defensa Ambiental de Matamoros, A. C. (CDA). Sus miembros expresaron que estaban abiertos para recibir denuncias ambientales, según ellos por la ineficacia de las autoridades del ramo para garantizar la preservación del ambiente. Supone bien quien piense que el grupo recibió atención casi inmediata de la prensa. Sin embargo, es negativa la opinión de las autoridades ambientales acerca de esta agrupación: como el CDA carece de un equipo de técnicos (ni siquiera medianamente calificados), se limita a turnar “denuncias populares” sin los sustentos técnicos que prevé la ley, y por ello lo único que hacen es politizar la actuación de las autoridades ambientales, en particular a la Profepa y a la Dirección de Control Ambiental.<sup>12</sup> Si bien es cierto que el CDA no cuenta con equipo humano y material para sustentar técnicamente las denuncias que recibe, mientras exista la figura de la “denuncia popular”, este organismo tiene derecho a presentar todas las denuncias más o menos documentadas, aunque la Profepa las tipifique como notoriamente improcedentes, al carecer de los estudios técnicos. En la actualidad, tres años después de su surgimiento, el CDA prácticamente ha desaparecido, pues nunca logró integrar una

11 Quizá la injerencia de la Sedesol se debió a que ocurre todavía en el sexenio de Carlos Salinas. Es decir, en lo que toca al cumplimiento del decreto sobre Química Flúor, el cambio de estafeta de Sedue a Sedesol fue posible porque se trataba de ejecutar un decreto emitido por el presidente en funciones. Esta situación se modifica con el cambio de sexenio: el decreto sólo facultó a la Sedue, y ante la desaparición de este organismo, hay un vacío jurisdiccional para la ejecución cabal de dicho documento.

12 Entrevistas a los delegados de la Profepa y la Semarnap en Matamoros, y a la directora de la Dirección de Control Ambiental, organismo del gobierno de Matamoros encargado de las tareas de inspección y vigilancia en los rubros conferidos por el Reglamento Municipal de Preservación Ecológica y Control Ambiental.

sola “denuncia popular” de acuerdo a los requisitos marcados por la ley. De hecho, durante 1996 y 1997, en Matamoros sólo tres denuncias populares pasaron el primer filtro (examen de los elementos técnicos que les dan plausibilidad), pero todas fueron, al cabo, resueltas como insuficientemente integradas.<sup>13</sup>

Hay que considerar que la ley ambiental se desgaja en reglamentos aplicables a cada una de las siguientes emisiones específicas: hacia el suelo, el agua, la atmósfera. Por lo tanto, si una sola “denuncia popular” acusa a alguien (empresa, persona, entidad de gobierno) de realizar emisiones hacia el agua, aire y suelo, esa denuncia, *a fortiori*, debe integrar dos elementos: 1) estudios técnicos para *cada una* de dichas emisiones y 2) los procedimientos formales que marca cada uno de esos reglamentos.<sup>14</sup> Como en una sola denuncia puede estar implicado más de un estudio técnico, es obvio que los costos económicos implícitos se elevan geométricamente. Además, es necesario cumplir con los procedimientos formales previstos en cada uno de los reglamentos pertinentes. Y por esta vía de los altos costos y de la complejidad procedimental es muy difícil que una “denuncia popular” tenga visos de prosperar. Por lo mismo, es explicable que el CDA matamorenses, al haberse propuesto integrar cualquier “denuncia popular”, se haya echado encima una labor para la cual no cuenta con los medios técnicos ni económicos. En la actualidad, sólo dos abogados (de un grupo de seis fundadores) se esfuerzan en insuflarle vida al CDA, pero sus espacios en la prensa son, también, casi inexistentes.

Hasta abril de 1999, todavía la prensa le otorga notas al añejo caso de Química Flúor y los campesinos de Las Rusias. Estos continúan manejando los argumentos consabidos: tienen molestias en las vías respiratorias y los ojos; los niños se quejan de dolores de cabeza; las semillas presentan síntomas de malformación; durante casi todas las noches, de la empresa emanan malos olores; Química Flúor los engañó al plantear que iba a producir sustancias muy diferentes a las que efectivamente se procesan; como ellos llegaron primero a la zona, tienen derecho de precedencia, por lo tanto quien debe abandonar la zona es la planta química. Todos estos argumentos, desde 1991, se han estrellado con la misma respuesta: las acusaciones carecen de estudios técnicos comprobatorios, además

13 INEGI, Anuario Estadístico del Estado de Tamaulipas, 1998, 1999.

14 Los reglamentos de la LGEEPA son cinco: en materia de impacto ambiental; en materia de residuos peligrosos; en materia de prevención y control de la contaminación de la atmósfera; para prevenir y controlar la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias, y para la prevención de y control de los automotores que circulan en el DF y su área conurbada.

de que el decreto presidencial estableció la medida de que los ejidatarios deben, por su propia seguridad, abandonar la zona.

*EL AMBIENTE COMO CAMPO DE CONFLICTO:  
DIALÉCTICA ENTRE LA LEGISLACIÓN Y LOS  
ACTORES SOCIALES*

Un análisis formal sobre los elementos que intervienen en el conflicto entre Química Flúor y los ejidatarios, nos permite avanzar en una serie de hipótesis sobre la conformación del ambiente en cuanto campo de conflictos sociales. Vimos que el diferendo en un comienzo estuvo planteado en términos de la tenencia del suelo, pero que una vez que entró en vigencia la legislación ambiental, adquirió perfiles específicamente «ambientalistas». Por otra parte, la intervención de la prensa en el diferendo, permitió que éste trascendiera sus límites casuísticos (es decir, limitados a la Química Flúor y el ejido Las Rusias) para plantearse como parte de las problemáticas ambientales municipales. Además, a raíz del conflicto Química Flúor-Las Rusias, surgieron no sólo demandas sociales específicamente «ambientalistas», sino también un actor social que antes no existía: el CDA de Matamoros, el cual se propuso dedicarse a procesar las denuncias ambientales de la ciudadanía.

En suma, el estudio de caso señalado nos permite suponer que el ambiente se constituye en un campo de conflicto social, si concurre una serie de condiciones necesarias y condiciones suficientes. Las primeras tienen que ver con:

- a) La vigencia de cierta normatividad ambiental, mediante la cual el tema ecológico posee carácter de interés público, abierto a la ciudadanía.
- b) La existencia de procedimientos y figuras legales que permiten interponer acusaciones y defensas sobre presuntas omisiones o violaciones de la normatividad ecológica.
- c) La existencia de organismos públicos dedicados a la gestión del ambiente, cuya esfera de acción delimita la validez legal de las peticiones presuntamente ambientalistas.
- d) La existencia de especialistas (abogados, científicos, funcionarios) en temas ambientales, capaces de trazar las especificidades del campo simbólico «medio ambiente».

Entre las condiciones suficientes, pero no necesarias, para esa constitución, el estudio de caso nos permite postular las siguientes:

- a) Alguno de los actores sociales en conflicto presuntamente origina riesgos o daños al ambiente.
- b) Alguno de esos actores presuntamente no está cumpliendo con las normas ambientales vigentes.
- c) Alguno de dichos actores presuntamente sufre las consecuencias de las omisiones o acciones contraambientales de otro(s) actor(es).
- d) Alguno de los actores impugna o no acata las resoluciones emitidas por las entidades de gobierno con jurisdicción sobre el entorno ecológico (ver más abajo, cuadro 1).
- e) La cobertura informativa sobre los temas ambientales por los medios de comunicación.

Así pues, el elemento crítico para el surgimiento de un campo conflictual, actores sociales específicos, y disputas discursivas (que se pretenden legales y legítimas) en torno al ambiente, se encuentra en la vigencia de la normatividad ecológica. Pero aparte del nivel de análisis referente a la constitución de un campo conflictual, el caso de Química Flúor contiene elementos que apuntan a por lo menos otros dos niveles analíticos, ambos de gran relevancia sociológica.

#### *PARTICULARIDADES PROCEDIMENTALES DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL MEXICANA*

El primero de los niveles de análisis mencionados tiene que ver con la forma en que las características particulares de la legislación ambiental mexicana (y que la diferencian de otras esferas normativas) afectan el curso de los conflictos en torno al ambiente. Las acciones legalmente válidas para los organismos que intervienen en la gestión ambiental matamorenses podemos observarlas en el cuadro 1.

Como el caso de Química Flúor involucra casi exclusivamente a entidades de competencia federal, nos concentraremos en los procedimientos formales de ese nivel para procesar las denuncias populares, pues éste fue el recurso utili-

zado para dirimir la querrela señalada a lo largo del escrito (ver esquema 1). La Profepa recibe la denuncia, y establece si va acompañada por las pruebas y demás requisitos indicados en el artículo 190 de la LGEEPA. Si la denuncia supera esta primera revisión, la Profepa la turna al Laboratorio Ambiental (LA), organismo consultor al que oficialmente se le autoriza para la realización de estudios técnico-ambientales. El personal del LA realiza los peritajes técnicos necesarios para decidir sobre la veracidad de los hechos imputados en la denuncia, y emite un dictamen en el que se encuentran una valoración sobre el pedimento de la parte denunciante, y un reporte técnico donde se detalla la metodología y técnicas aplicadas para cuantificar los supuestos daños ambientales originados por el denunciado. En este punto concluye la participación del LA, pues turna el dictamen hacia la Profepa, quien a su vez elabora una síntesis resolutive para informar al denunciante. Una situación muy importante es que el resolutivo entregado al promotor de la denuncia no está acompañado por el reporte técni-

co que supuestamente fundamentó la resolución de la autoridad ambiental. Veremos el porqué de tal importancia.

Si el denunciante está en desacuerdo con el resolutivo, puede interponer observaciones y, cuando más, el recurso de revisión contemplado en los artículos 176-181 de la LGEEPA. La ley no establece un mínimo de revisiones para zanjar definitivamente la denuncia, así que, ante esta laguna, la autoridad ambiental cuenta con amplios márgenes para declarar el caso cerrado. En este punto, el segundo párrafo del artículo 176 de la LGEEPA es tajante:

El recurso de revisión se interpondrá directamente ante la autoridad que emitió la resolución impugnada, quien, en su caso, acordará su admisión, y el otorgamiento o denegación de la suspensión del acto recurrido, turnando el recurso a su superior jerárquico para su resolución definitiva (LGEEPA, Ediciones Delma, 1999, artículo 176, p. 76 —subrayado del autor).

Hay que enfatizar que la ley ambiental no considera el funcionamiento de espacios similares a las judicaturas y tribunales: en ausencia de estos espacios, la Profepa funciona como “ministerio público” y “juez”, es decir, recibe denuncias, las investiga y emite una recomendación, la cual, si es impugnada mediante el recurso de revisión, puede confirmarse a través de la resolución definitiva. En este sentido, la resolución hace las veces de “sentencia” (Gutiérrez Nájera, 1999).

También es necesario llamar la atención hacia uno de los puntos esenciales del Estado de derecho, consistente en la vigencia de la posibilidad para apelar las resoluciones de la autoridad que lesionan las garantías individuales y el goce de los derechos (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1989). Esta posibilidad está prácticamente cancelada en la legislación ambiental, pues, por un lado, el denunciante no tiene acceso al punto fuerte de las resoluciones, que es el reporte técnico, por lo que queda sin armas legales para demostrar —si es el caso— las insuficiencias de las técnicas y metodologías aplicadas en la valoración de los hechos denunciados; por otro lado, como ya se señaló, la LGEEPA es tajante cuando se refiere al cierre del recurso de revisión.

La inexistencia de espacios similares a las judicaturas y los tribunales hace que la normatividad ambiental carezca de la acumulación *de precedentes*, y de la consiguiente posibilidad para la formación de *jurisprudencia*, elementos normativos que, en otras esferas jurídicas, complementan a las leyes, códigos y reglamentos. En otras palabras, la jurisprudencia y los precedentes sirven para matizar y enriquecer los análisis judiciales, de forma que la resolución del juez o autoridad competente vaya más allá de lo estrictamente estatuido en las normas positivas, pues se toman en cuenta casos concretos, con sus circunstancias y atenuantes. En contraste, la normatividad ambiental se limita, precisamente, a lo marcado en la ley, en sus reglamentos y en normas complementarias (en lo fundamental, la Ley de Metrología y Normalización).<sup>15</sup>

Considerando el no acceso a los reportes técnicos, más el alcance restringido del recurso de revisión, sumado a la inexistencia de tribunales o judicaturas y, en adición, la no formación de precedentes y jurisprudencia, se entiende que sólo un número sumamente reducido de “denuncias populares” pueda prosperar. Quizá este *modus operandi* de la ley ecológica responde a una economía procedimental; es decir, como no hay posibilidad de impugnaciones a fondo, se ahorra la incidencia de

15 Ley de Metrología y Normalización tiene como fin el establecer las unidades de medida, procedimientos y técnicas legalmente válidas para cuantificar o medir cierto evento empírico: este conjunto de unidades de medida, técnicas y procedimientos se denomina «Normas Oficiales Mexicanas (NOM)».

querellas largas en el tiempo y más costosas, ya que a una impugnación tendría que sucederle otro estudio técnico oficial, y así, *ad infinitum*. Por ello las resoluciones son similares a las sentencias; es decir, otorgan el estatuto de cosa juzgada a la denuncia interpuesta.

#### *LA DISPUTA POR LA LEGITIMIDAD EN EL CONFLICTO AMBIENTAL ANALIZADO*

El segundo nivel de análisis se refiere a la forma mediante la cual la legislación ambiental indujo cierto tipo particular de legitimidad en el conflicto analizado. La legislación ambiental, en el mundo, tiene su acta de nacimiento en Estados Unidos, con la promulgación de la *National Environmental Policy Act* (1970). En ese año, los cuerpos legislativos norteamericanos recogieron incesantes demandas ciudadanas para proteger y conservar el entorno ecológico. Son los años en los que se consolidan los llamados “nuevos movimientos sociales”, destacadamente el feminismo y el ecologismo (Habermas, 1987), este último como reacción ante las cada vez más frecuentes catástrofes ambientales en gran escala, fuesen los derrames petroleros en el mar, la deforestación mundial, la extinción de especies biológicas, la creciente contaminación del suelo, agua y atmósfera, etc. El caso es que desde los setenta y ochenta la defensa del entorno ecológico posee una legitimidad discursiva y política indiscutible (Quadri, 1991). Tal legitimidad se basa en ideas como éstas: la presente generación heredará el entorno a las siguientes, por lo tanto, hay que preservarlo, aquí y ahora;

la Tierra en su conjunto es un ecosistema, por lo que atentar contra sus partes singulares nos coloca en discordia con nosotros mismos y nuestro hábitat planetario. En suma, es una legitimidad fundamentada en una *ética universalista*, pues apela a la continuidad temporal de cada una de las especies y de sus generaciones; universalista también porque cada uno de nuestros actos nos hace responsables ante nuestros contemporáneos, sucesores y hábitat (Brañes, 1994).

El “aterrizaje” de las demandas ambientales en el terreno del derecho moderno plantea de otra forma la cuestión de su legitimidad, a primera vista indiscutible por sus contenidos éticos universalistas. El punto esencial para entender tal replanteamiento radica en la materia misma del derecho ambiental, que son las afectaciones humanas al entorno ecológico: sintéticamente dicho, el “corpus ambiental” se propone regular esas afectaciones (configuradas en la ley como impactos, riesgos y daños, reales o potenciales) de suerte que sean las mínimas

posibles. Por consiguiente, se debe acudir a técnicas y metodologías de las ciencias químicas, biológicas y de la Tierra (geofísica, geología) para determinar de forma cierta el grado de los impactos, los riesgos o los daños ambientales. Así pues, en la medida en que cualquier conflicto ambiental tiene, como núcleo, la suposición de que alguien está afectando al ambiente, la demostración de tal hipótesis pasa necesariamente por procedimientos científico-técnicos. En consecuencia, la legitimidad de las posturas de cada actor confrontado en conflictos de esa naturaleza se dirime en el terreno de la *veracidad o falsedad* de las imputaciones, y no sólo en la apelación a los contenidos universalistas que conlleva la defensa del entorno ecológico. En la investigación encontramos que la legitimidad de las demandas, discursos y posturas entreverados en el conflicto ambiental radica en la *verdad* (técnicamente demostrada) de sus argumentos y acusaciones: el *Sí* o el *No* con los que se le contesta a cada una de las presunciones.

En el caso de Química Flúor, los ejidatarios continuamente apelan a los contenidos universalistas de la defensa del ambiente. El caso de los abogados del Consejo de Defensa Ambiental de Matamoros (CDA) es similar: ambos actores realizan denuncias y quejas sobre las supuestas afectaciones al ambiente que hacen la empresa química y el conjunto de la planta industrial matamorenses. Pero como no demuestran técnicamente esas afirmaciones, su postura pierde legitimidad y, desde luego, debilita su posición ante los oponentes mezclados en el conflicto. En cambio, cierta postura es legítima si cuenta con las pruebas técnicas que la confirman. Por ello la empresa química puede considerarse como “capricho” o “terquedad” a las denuncias de los ejidatarios. En el caso del CDA sucede algo parecido. Como no cuenta con equipo y recursos humanos dedicados a sustentar o impugnar los peritajes técnicos, las autoridades ambientales califican su actividad como mero intento para “politizar” el asunto: es decir, no se trata de demandas ambientales legítimas.

El componente técnico que entraña la verificación de las demandas ambientales, no sólo aporta elementos para dirimir el carácter «verdadero-falso» de las posturas encontradas, y por esa vía fortalecer o menoscabar su legitimidad. Dicho componente aporta también otro par de elementos para sostener o minar la legitimidad de los actores que se proponen representar “intereses ambientales”. En primer lugar, un actor muestra *eficacia* para representar intereses ambientales, si cuenta con las condiciones y recursos técnicos para probar la veracidad de sus imputaciones. En segundo, un actor muestra *eficiencia* para tal

representación, si maneja tanto los procedimientos legales, como los de tipo técnico, para encauzar sus demandas y peticiones, y así responder (con tino y rapidez) a los argumentos y pruebas de los oponentes. De acuerdo con Juan J. Linz, el grado de *eficacia* y de *eficiencia* de las acciones de cierto actor que pretende representar intereses, incrementa o disminuye la legitimidad de sus pretensiones y posturas (Linz, 1977). En este sentido, puede entenderse que el CDA paulatinamente haya perdido espacios en la prensa, y que recoja cada vez menos denuncias populares por afectaciones al ambiente: como carece de los recursos materiales, técnicos y humanos que las fundamenten, carece de eficacia y eficiencia para representarlas y, por esta vía, ha perdido legitimidad.

Así pues, el análisis anterior nos sugiere que el eficiente conocimiento del corpus jurídico ambiental vigente, más el manejo eficaz de los componentes técnicos que contempla la normatividad de la esfera ambiental, facilitan la fundamentación de las pretensiones de veracidad implícitas en las peticiones y demandas. *La eficiencia, la eficacia y la veracidad* (las cuales pasan por el tamiz de procedimientos científico-técnicos legalmente establecidos) nutren la legitimidad tanto de las posturas, como de los actores implicados en un conflicto ambiental. En el contexto de este tipo de conflictos, pierde legitimidad el actor que no sea capaz de revestir a sus acciones y demandas con el ropaje de esos tres elementos, por más “justa” que sea su apelación al contenido universalista de la defensa del ambiente. Este es uno de los rasgos peculiarísimos de la legislación ambiental, en cuanto factor que organiza campos de relaciones sociales.

*RECUESTO. LA LEY ECOLÓGICA Y LA JUSTICIA MATERIAL:  
SIGUIENDO EL HILO DE ARIADNA EN EL  
LABERINTO FORMALISTA*

Hemos visto que un conflicto ambiental se origina a partir de la presunción de que algún actor realiza afectaciones no permisibles sobre el ambiente; la Ley abre un posible decurso de acción mediante la figura de las “denuncias populares”. La senda abierta por este recurso será más transitable para los actores que cuenten con dinero para financiar los estudios técnicos que comprueben la veracidad de sus argumentos; que cuenten también con el tiempo suficiente para darle seguimiento al recurso; y que asimismo cuenten con el conocimiento o asesoría para ajustarse a los procedimientos formales que se deben seguir en la interposición de la “denuncia popular”. Evidente-

mente, el desenlace de un conflicto ambiental será favorable para los actores que cuenten con esos tres elementos. No nos queda duda de que una empresa como Química Flúor se posicionó de forma más sólida que los ejidatarios de Las Rusias, porque tiene la capacidad económica para hacerse de los tres elementos señalados. Ahora bien, tratándose de un actor social sin tal capacidad económica (como los ejidatarios en el estudio de caso), se plantea la cuestión de si podrá colocar el cascabel al gato, es decir, cómo podrá cumplir con los condicionamientos financieros, técnicos y jurídicos que están implícitos en una querrela ambiental.

La legislación ecológica está vinculada estructuralmente con algunas ciencias experimentales. Por ello, el desenlace de una “denuncia popular” pasa por la demostración tajante y sin cortapisas sobre la veracidad de las imputaciones, pues una resolución técnica define tal pretensión de veracidad con un *Sí* o un *No*. No existiendo más que un procedimiento administrativo (el recurso de revisión) para impugnar la resolución emitida por la Profepa, aquel *Sí* o *No* permanece atado a la resolución técnica, sin que otros considerandos (matices casuísticos, circunstancias atenuantes, condición socioeconómica de los afectados por la resolución, etc.) lleguen a matizarla. Por lo que la balanza de la justicia, en las querrelas ambientales, se inclina hacia quien demuestre la veracidad de sus alegatos, mediante costosas pruebas científico-técnicas.

Sucede que en la legislación ambiental se anudan: *a*) la creciente racionalización con arreglo a fines del derecho<sup>16</sup> y *b*) procedimientos científico-técnicos, paradigmas por excelencia de esa forma de racionalidad (Weber, 1981). Este anudamiento tiene consecuencias sociológicas: hemos visto en el estudio de caso que los actores son impelidos a establecer decursos de acción racional con arreglo a fines, pues el éxito de la “denuncia popular” (objetivo o finalidad de los denunciantes) depende de que los actores manejen, de un lado, la sustancia y procedimientos de la ley ambiental y, de otro lado, además manejen los sopor-

16 Max Weber dedica un interesante apartado de su célebre *Economía y Sociedad* al examen de la racionalización del Derecho moderno. Para el sociólogo alemán, en el Derecho moderno las Leyes o esferas jurídicas de vigencia se forman mediante: a) la objetivación de un campo específico de relaciones sociales (mercantil, penal, civil, ambiental, etc.), y b) la atribución de intencionalidades subjetivas a los campos objetivados; es decir, si la intención presupuesta, para algún actor, es obtener ganancias en un intercambio comercial, dicha intencionalidad se le atribuye al derecho mercantil (Weber, 1981, pp. 648-660). Si la intención de algún actor es obtener recursos del entorno ecológico, o bien la consecuencia de alguna intención anterior radica en impactar al entorno, estas intencionalidades (directa la primera, indirecta la segunda) se atribuyen al campo de la legislación ambiental. Con todo, la teoría weberiana de la racionalización del derecho moderno es mucho más rica que los apuntes aquí esbozados. Esa teoría también ha dado pauta para que otros sociólogos y juristas aborden las estructuras sociológicas del derecho, como Jürgen Habermas o Hermann Heller (Habermas, 1987, y Heller, 1992).

tes técnicos para fundamentar la denuncia. En las oraciones anteriores, el verbo “manejar” implica la racionalización, pues hay que *comprender* los recursos que ofrece la ley, hay que *entender* cada uno de los procedimientos, hay que *determinar* el *timing* o tiempos adecuados para presentar pruebas, hay que *seleccionar* un grupo de especialistas técnicos que den fe de la consistencia de tales pruebas, hay que *analizar* las posiciones de la parte contraria, hay que *saber* las implicaciones que conlleva la resolución de la autoridad ambiental. Los verbos señalados en itálicas pueden sintetizarse en uno solo: *racionalizar* el uso de los medios para el logro del fin estratégico. Es así como la legislación ambiental induce decursos de acción racional con arreglo a fines. Esta impresión se refuerza porque toda otra consideración casuística, como se ha señalado, carece de relevancia jurídica, a causa del Sí o el No resultante del manejo de la ley y sus complementos técnicos. Por lo cual, en la legislación ambiental y sus consecuencias sociológicas se cumple casi al pie de la letra una de las prevenciones de Max Weber:

Sea cual fuere la forma en que... puedan estructurarse el derecho y la práctica jurídica, lo cierto es que el resultado inevitable, condicionado por el desenvolvimiento técnico y económico, tendrá que ser, a pesar de cualquier judicatura laica, el desconocimiento creciente, por parte de los legos, de un derecho cuyo contenido de orden técnico es cada vez mayor, es decir, la especialización del mismo y la creciente consideración del derecho vigente como un aparato racional desprovisto de toda santidad, y por tanto, modificable en cualquier momento de acuerdo con fines racionales. Este destino puede ser ocultado por la creciente sumisión, determinada por consideraciones generales, al derecho en vigor, mas no puede en realidad ser eludido. Todas las exposiciones de tipo sociológico-jurídico o filosófico-jurídico mencionadas brevemente por nosotros, a menudo altamente valiosas, fortalecerán siempre esta impresión, ya se trate de teorías sobre la naturaleza del derecho o sobre la posición del juez y sea cual fuere el contenido de tales teorías (Weber, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1981, p. 660).

Como puede notarse, la calidad de la exposición weberiana sin duda justifica la cita *in extenso*. Para Jürgen Habermas, la creciente racionalización con arreglo a fines del derecho significa que las normas positivas y la práctica jurídica se autonomizan cada vez más respecto a fundamentos “práctico-morales”; en otras palabras, el derecho se separa de pedimentos sustantivos de justicia material. De acuerdo a Habermas, en el derecho moderno no se afinan contenidos

éticos de fondo, sino el procedimentalismo formal: con ello, crece la distancia entre *una posible* sistematización de valores éticos y morales que fundamenten la procuración de la justicia, respecto a la *efectiva* sistematización formalista de procedimientos y técnicas (Habermas, 1987).

La distancia mayor que hay entre la esfera “práctico-moral”, en favor de la esfera “cognitivo-instrumental” (conformada por subsistemas que se rigen mediante la acción racional con arreglo a fines), significa también, para Habermas, que el derecho moderno induce decursos de acción social de tipo utilitarista, en la medida en que los actores tienden a instrumentalizar, con vistas a la consecución de un fin, sus relaciones recíprocas. Se trata de un tipo de integración social basada en sistemas, y no una integración social fundamentada en la racionalización del entendimiento y la comunicación entre actores: tal es la tesis de la “colonización” del mundo de la vida por parte de subsistemas organizados mediante la acción cognitivo-instrumental, pues éstos invaden a, se expanden sobre, y se internan dentro de, la esfera “mundo de la vida”, organizada mediante la acción orientada a la comunicación y al entendimiento intersubjetivo. De acuerdo a Habermas, lo anterior representa una de las discordias fundamentales de la modernidad:

La tesis de la colonización interna afirma que los subsistemas Economía y Estado se hacen cada vez más complejos a consecuencia del crecimiento capitalista y penetran cada vez más profundamente en la reproducción simbólica del mundo de la vida. Por tanto, esta tesis ha de poder confirmarse en términos de la sociología del derecho en todos los puntos [en] que hayan quedado desgastados los amortiguadores tradicionalistas de la modernización capitalista, y aspectos y ámbitos centrales de la reproducción cultural, de la integración social y de la socialización [que] se vean arrastrados abiertamente por el remolino de la dinámica del crecimiento económico y, con ello, por el remolino de la juridización.<sup>17</sup> Y esto no sólo vale para las temáticas de la protección del medio ambiente, de la seguridad frente al empleo de la energía nuclear, de la protección a la intimidad, etcétera, que con tanto éxito han sido dramatizadas en el espacio de la opinión pública (Habermas, *Teoría de la acción comunicativa. Tomo II: Crítica de la razón funcionalista*, España, Editorial Taurus, 1987, p. 520).

17 Habermas entiende por juridización: “...a la tendencia que se observa en las sociedades modernas a un aumento del derecho escrito. En esta tendencia podemos distinguir entre la extensión del derecho, es decir, la regulación jurídica de nuevos asuntos sociales regulados hasta el momento de manera informal, y el adensamiento del derecho, es decir, la desmenuzación de una materia jurídica global en varias materias particulares” (Habermas, *Teoría de la acción comunicativa. Tomo II: Crítica de la razón funcionalista*, España, Editorial Taurus, 1987, p. 504).

Sin duda, el examen de las relaciones que guardan entre sí la génesis y desarrollo de la legislación ambiental y la fase actual de la modernización capitalista es una tarea de investigación sociológica sumamente estimulante, pero desde luego no la podemos abordar aquí. Cabe decir, en todo caso, que la juridización del entorno ecológico, en general, responde a demandas ciudadanas, dada la cantidad de catástrofes ecológicas reales y potenciales ocurridas en los últimos 20 años. El estudio de caso que hemos repasado aquí nos muestra una de las paradojas de esta extensión del derecho positivo sobre las relaciones entre el ser humano y el entorno ecológico, a saber: la legislación ambiental mexicana facilita la *apertura* de decursos de acción social, uno de ellos, mediante el recurso a la “denuncia popular”. Pero si los actores que la interponen carecen de condiciones financieras para sufragar los estudios técnicos, como también de un equipo de especialistas en ciencias químico-biológicas y de la Tierra, aquel decurso de acción se *cierra* ostensiblemente. Tal es la paradoja —apertura y cierre— sobre la que llamamos la atención.

En el estudio de caso, notamos que hay otro cierre relevante inducido por la legislación ambiental, pues sus estructuras procedimentales dejan de lado la valoración jurídica de algunas consideraciones casuísticas como las siguientes: la escasez de recursos financieros de una de las partes (se trata de campesinos), su escolaridad limitada (los líderes entrevistados tienen a lo mucho la preparatoria incompleta), su experiencia como sujetos productores agrícolas, pues gracias a su aprendizaje generacional pueden notar cuándo los cultivos germinan de forma normal o anómala.

La legislación ambiental podría enriquecer su contenido justicialista si se considerara la construcción y puesta en marcha de tribunales *ad-hoc*, y si se ampliara la base jurisdiccional para ejecutar, recusar o impugnar las resoluciones de la autoridad, de suerte que fuese posible la formación de ejecutorias, precedentes y jurisprudencia. Opinión que no es sólo del autor de estas líneas, sino también de una especialista en el derecho ambiental mexicano:

...el trámite que puede darle la autoridad competente a las denuncias populares interpuestas, puede ser un simple escrito de carácter administrativo, que no amenté la incoacción de ningún procedimiento, llámese de inspección y vigilancia o el propiamente dicho de “denuncia popular”; en el primer caso, obviamente terminaría con una resolución, y en el de “denuncia popular” terminaría con una “recomendación”, situación grave, que favorece la impunidad en materia del ambiente y que limita la fase jurisdiccional del ambiente mismo... (Gu-

tiérrez Nájera, *Introducción al derecho ambiental mexicano*, México, Porrúa, 1999, p. 290).

Pero no sólo eso, pues, como lo apuntan Weber y Habermas, un derecho positivo abandonado a su lógica formalista se desgaja de contenidos “práctico-morales”, al mismo tiempo que se abstrae de pedimentos de justicia material, situaciones que se refuerzan en la legislación ecológica, dada su vinculación orgánica con las ciencias “duras”. Así pues, si se dotara a esta legislación con espacios y figuras jurisdiccionales, la preservación del ambiente estaría acompañada por la procuración de justicia material. De esta forma, no sólo se enriquecería el contenido sustantivo de la legislación ecológica, sino que se ganaría un valioso punto contra una de las tendencias nocivas que los sociólogos alemanes citados señalan, en lo que se refiere a la juridización moderna: reglas y procedimientos formales sustituyen al consenso y entendimiento mutuo como cauces de la integración social.

En este sentido no es casual, en el estudio de caso que abordamos, que el decreto presidencial haya polarizado las posiciones y que el conflicto al día de hoy se encuentre en un punto muerto. Pues si personas de carne y hueso continúan viviendo junto a una fábrica peligrosa, es porque hasta ahora ninguna resolución técnica (ni siquiera el decreto) ha logrado cambiar su idea esencial, a saber, que la justicia está de su parte. Quizá tengan razón o quizá no, mas la interrogante permanecerá mientras imperen las condiciones que se desprenden de la ley ambiental vigente: el Sí o el No de las resoluciones técnicas, la inexistencia de cauces legales para impugnarlas y la inexistencia de judicaturas que atiendan las particularidades materiales del caso.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Amin, Samir, *Capitalism in the age of globalization*. Estados Unidos, Zed Books, 1997.

Azuela de la Cueva, Antonio, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México, 1989.

——— y Thomas, Francois, *El acceso de los pobres al suelo urbano*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 1997.

Brañes Ballesteros, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, México, FCE, 1994.

Castañeda, Jorge G., *La herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México*, Extra Alfaguara, 1999.

Duhau, Emilio, "Urbanización popular y orden urbano", 1991 (rñimeo).

——, "Estado de derecho e irregularidad urbana", en *Revista Mexicana de Sociología*, 2/95, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 1995.

Giddens, Anthony, *Modernity and self-identity. Self and society in the Late Modern Age*, Estados Unidos, Stanford University Press, 1991.

Góngora Soberanes, Jeannette, *El ecologismo en México*, México, CIIH-UNAM, 1992.

González Márquez, José Juan, *Nuevo derecho ambiental mexicano*, México, UAM-Azcapotzalco, 1997.

Gutiérrez Nájera, Raquel, *Introducción al estudio del derecho ambiental*, México, Porrúa, 1999.

Habermas, Jürgen, *Teoría de la acción comunicativa*, tomos I y u, España, Taurus, 1987.

Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, México, FCE, 1981.

Heritage, John C., "Etnometodología", en Anthony Giddens y Jonathan Turner, *La teoría social, hoy*, México, Alianza Editorial/CNCA, 1991.

*Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*, México, Ediciones Delma, 1984.

"Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Tamaulipas", *Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas*, núm. 10 (anexo), tomo CXVII.

Linz, Juan J., *La quiebra de las democracias*, México, Alianza Editorial/CNCA, 1990.

"Reglamento Ecológico y de Protección Ambiental del Municipio de Matamoros", *Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas*, núm. 101, tomo CXVIII.

INEGI, *Anuario Estadístico del Estado de Tamaulipas*, 1998, 1999.

Quadri de la Torre, Gabriel, "Una breve crónica del ecologismo en México", en Martha Schteingart y Luciano D'Andrea, *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*, México, El Colegio de México/CERFE, 1991.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Manual del juicio de amparo*, México, Editorial Themis, 1989.

Turner, Jonathan, "Teorizar analítico", en Anthony Giddens y Jonathan Turner, *La teoría social, hoy*, México, Alianza Editorial/CNCA, 1991. Weber, Max, *Economía y Sociedad*, México, FCE, 1981,

#### *HEMEROGRAFIA*

Periódicos *El Bravo* y *El Heraldo de Brownsville*, 3,5,6,10,20,21,22,29 y 30 de marzo; 3, 10, 11 y 15 de abril; 9 y 23 de mayo, y 21 de junio de 1991.