

LA RESOLUCIÓN POLÍTICA DE LOS CONFLICTOS AMBIENTALES: UN OBSTÁCULO PARA EL DESARROLLO REGIONAL SUSTENTABLE. EL CASO DE LA PRESA “LAS CUNETAS” DE TEXCALAC, TLAX.

José Guillermo Basilio Aragón Loranca¹

Introducción

La creciente contaminación de las aguas del río Zahuapan es un tema presente en la opinión pública estatal, a raíz de los incidentes ambientales recientes que muestran a la Cuenca como una región de riesgo con menor disponibilidad del agua en un futuro inmediato. El agua es un recurso natural limitado, un bien público para la vida y la salud, y es un derecho humano el poder disponer de agua limpia para mantener una vida saludable y digna, condición previa y básica para que la persona pueda ejercer todos sus demás derechos humanos y también para cualquier tipo de desarrollo que se pretenda impulsar.

El problema de la contaminación del agua implica múltiples y complejos factores económicos, sociales, históricos, culturales, políticos y sociojurídicos. Estos últimos son los que se abordan en este trabajo, ya que el sistema jurídico desempeña un papel fundamental en la cohesión del sistema social al legitimar y regular la acción de los agentes sociales en el contexto del modelo económico neoliberal que se está tratando de imponer en un mundo globalizado, estableciendo, al lado de las normas jurídicas escritas (derecho codificado), otras normas informales de conducta, de tipo político, que nulifican y desvirtúan a las normas del derecho, impidiendo la creación de las condiciones básicas para establecer estrategias para alcanzar un desarrollo humano sustentable.

Una de las contingencias ambientales más graves se presentó a mediados del mes de julio de 2005 cuando aguas servidas provenientes de empresas establecidas en Ciudad Industrial Xicohténcatl, contaminaron las aguas de la presa “Las Cunetas” provocando la muerte de miles de peces que eran cultivados por ejidatarios de Santa María Texcalac, del Municipio de Apizaco, Tlaxcala.

¹ Maestro en Análisis Regional de El Colegio de Tlaxcala, A.C. y de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Autónoma de Tlaxcala. aragonjgb@yahoo.com.mx

Este hecho motivó una serie de controversias en torno a las causas de la contaminación, la responsabilidad del daño ecológico, el riesgo a la salud y la intervención y competencia de las autoridades encargadas de cuidar el medio ambiente, y permitió conocer, a través de las reacciones de los actores que intervinieron, cuáles son las reglas no escritas que en la realidad entran en juego en casos como este y que explican, por qué las normas formales son ineficaces para detener la contaminación del agua y favorecer un desarrollo sustentable.

1. La microcuenca del río Texcalac, una región de riesgo

Históricamente la disponibilidad de agua en la Cuenca del Zahuapan, no sólo atrajo a los primeros pobladores de la región que se sustentaron en la agricultura y consolidaron en la región modelos culturales duraderos, sino que una vez consolidada la invasión española y reestructurada la agricultura de autoconsumo de las antiguas comunidades, se agregaron dos procesos económicos hasta entonces desconocidos: la ganadería intensiva y la implementación de los primeros obrajes textiles. Rendón, (1996:47), dice que para mediados del siglo XVIII había ya unas 217 fincas rurales que ocupaban aproximadamente la mitad de la superficie total de Tlaxcala) estableciendo el inicio de las grandes haciendas cerealeras, ganaderas y pulqueras que serían el motor económico de la región durante los siglos XVIII y XIX, continuando un proceso de concentración económica que dejaba fuera a un gran número de *macehuales* sin tierra y en tránsito para emigrar a los nuevos centros de población, ocupando los trabajos más bajos en la escala social y alquilándose como jornaleros agrícolas incluso fuera de la provincia.

A mediados del siglo XIX y durante todo el porfiriato, a lo largo del trayecto del Río, se instalaron fábricas textiles como complemento de la economía basada en su totalidad en las actividades agrícolas y ganaderas. Estas fábricas textiles necesitaban, además de la abundante mano de obra, del agua, no sólo para sus procesos de producción y teñidos de telas, sino para generar la energía mecánica que impulsara sus telares. Durante este largo período coexistieron las actividades agrícolas, ganaderas y de producción de pulque de las grandes haciendas, al lado de la industria textil, y al lado de una agricultura de autoconsumo para la gran masa de campesinos/obreros.

Sin embargo, como señala Joy Heath (1982:7), por razones históricas (la fundación de Puebla como enclave totalmente español y su posterior desarrollo y primacía), la economía de Tlaxcala, siempre estuvo subordinada a los intereses de la élite económica poblano-española, de modo que esta industria textil fundada con capitales poblanos, siempre fue subsidiaria de la industria de esa entidad y no apoyó la formación de capitales ni de mercados propios, lo cual afectó de manera permanente los procesos de desarrollo económico de Tlaxcala.

En el periodo posrevolucionario, las demandas agrarias fueron prioritarias en el Estado: recuperación de las tierras comunales arrebatadas por las grandes haciendas, y acceso a la tierra por parte de los campesinos que no la tenían. En pleno proceso revolucionario, los hermanos Arenas (Domingo y Cirilo) en la parte suroeste del estado, en la zona en donde confluyen las Cuencas del Zahuapan y del Atoyac, comenzaron por su propia cuenta el reparto agrario, pero incluso la posterior conformación de los ejidos cardenistas resultó insuficiente, y ya desde los años 30 del siglo pasado, se vislumbraba la necesidad de impulsar la industrialización en el estado como una alternativa para contrarrestar el declive de las actividades agropecuarias provocado por la reducción territorial de numerosas haciendas mediante el reparto agrario. La crisis del pulque de los años 60 incrementó más la urgencia de buscar nuevas alternativas de desarrollo económico. Se promulgaron numerosas leyes de promoción industrial que ofrecían terrenos, agua, electricidad, vías de comunicación y exención de impuestos, pero nada se concretó.

En la década de los 70 se puso en marcha el “Plan Tlaxcala” como medida para contener las crecientes movilizaciones campesinas que invadían tierras, no como una estrategia propia de desarrollo: por todos los medios se buscó atraer empresas a la entidad y se empezaron a construir Ciudades, Parques y Corredores Industriales, a lo largo y ancho de la Cuenca del Zahuapan.

Para 1976 (Ramos, 1998), la infraestructura industrial del estado quedó integrada por:

- Corredor Industrial Apizaco-Xalostoc-Huamantla, con 38 empresas que emplearon a 3 559 trabajadores.
- Corredor Industrial Ixtacuixtla-Nanacamilpa-Calpulalpan con 38 empresas que emplearon a 3 658 trabajadores.

- Corredor Industrial Malinche: Chiauhtempan-Teolocholco-Acuamanala-Mazatecochco con 26 empresas que emplearon a 3 825 trabajadores.
- Corredor Industrial Panzacola: Xicohténcatl-Xicohtzinco-Zacatelco, con 40 empresas que emplearon a 6 211 trabajadores.
- Zona industrial Chiauhtempan-Tlaxcala, con 49 empresas que emplearon a 3 596 trabajadores.
- Cd. Industrial Xicohténcatl: Tetla con 31 empresas que emplearon a 5 124 trabajadores.
- Otras zonas industriales con 76 empresas que emplearon a 4 009 trabajadores.

De los asentamientos industriales, interesa destacar dos: el Corredor Xalostoc y Ciudad Industrial Xicohténcatl I. El primero se creó a mediados de los años 60 en la zona centro-oriente del estado, sobre el eje de la carretera México-Veracruz, en el tramo Apizaco-Huamantla, en donde se establecieron, en la década siguiente, industrias químicas, de alimentos balanceados para ganado y de forja de metales, cuyas aguas servidas, a través del río Xalostoc se unen al río Texcalac y luego al río Apizaco que se incorpora al Zahuapan. Entre las empresas asentadas en el corredor (SEDECO, 2006: 1), hoy en día, se encuentran: Compañía Siderúrgica de California, S.A. de C.V. (Varillas y aceros especiales); Metapol, S.A. de C.V. (Polvo de cobre, aluminio, bronce, pastas para las artes gráficas y pigmentos metálicos); Forjas Spicer, S.A. de C.V. (Engranajes de ejes y crucetas); Polaquimia de Tlaxcala, S.A. de C.V. (Herbicidas tensoactivos, secuestrantes y fungicidas)²; Poliestireno y derivados, S.A. de C.V. (Poliestireno sin elección, poliestireno india); Síntesis orgánica, S.A. de C.V. (Anhídrido ftálico); Industria Química del Istmo, S.A. de C.V. (Productos químicos); Tecnología de Envasado Industrial, S.A. de C.V. (Bolsas y costales de plástico).

Por otra parte, Ciudad Industrial Xicohténcatl I, se creó a principios de los años 70, como pieza fundamental del Plan Tlaxcala que pretendió la modernización y la diversificación industrial, ofreciendo a las empresas un amplio espacio en la parte centro-norte del estado, dotada con recursos (principalmente agua) e infraestructura, con la idea de ubicar ahí industrias que podrían resultar contaminantes, tal como lo planteaba el Plan Estatal de

² El 25 de Julio de 2005, se registró una explosión en una torre de almacenamiento de ácido sulfúrico que provocó la muerte de un trabajador. Sus familiares denunciaron que la empresa no permitió el acceso de los paramédicos, lo que influyó para que el trabajador perdiera la vida por no recibir auxilio oportuno. El director de Protección Civil del Estado justificó la decisión de la empresa con base en sus reglas de seguridad interna. Nunca hubo mayores explicaciones. *Jornada de Oriente* 26/07/05.

Desarrollo 1979 (Ramos, 1998:167). Actualmente se encuentran establecidas ahí, las siguientes empresas: Eugen Wesler de México, S.A. de C.V. (Plásticos); Fibras para el Aseo, S.A. de C.V. (Fibras abrasivas); Dow Agrosiences de México, S.A. de C.V. (Herbicidas e insecticidas agroquímicos); Dow Química Mexicana (Poliuretano)³; Empresas Cale de Tlaxcala (Baterías híbridas y libre de mantenimiento); Fundiciones Lagun Oanak (Piezas metálicas); Interiores Automotrices, S.A. de C.V. (Piezas plásticas para autos); Grammer Automotive Puebla, S.A. de C.V. (Cabeceras y coderas para asientos); Haas Automotive de México, S.A. de C.V. (Piezas para la industria automotriz); Kimberly Clark de México, S.A. de C.V. (Pañales desechables); Hass Services Martha, S.A. de C.V. (Plástico para tarjetas telefónicas); Laboratorios Agroenzymas, S.A. de C.V. (Fitoreguladores del crecimiento vegetal y fertilizantes foliares); Láminas Santa Rosa (Láminas de cartón); Metalúrgica Artesanasl, S.A. de C.V. (Artesanías de Peweter); Novaceramic, S.A. de C.V. (Ladrillos de arcilla extruída); Plásticos Especiales Garen, S.A. de C.V. (Láminas acrílicas de poliestireno); Química San José, S.A. de C.V. (Productos químicos); Sorg Plastik de México, S.A. de C.V. (Plásticos); Saint Gobain Technical Fabrics, S.A. de C.V. (Tela plástica); Saint Gobain Vitrotex América, S.A. de C.V. (Hilo de fibra de vidrio); WMS Flock Technic de México, S.A. de C.V. (Piezas flockeadas para autos); Grupo Exigrafic, S.A. de C.V. (Plásticos publicitarios); Manufacturas Lozano, S.A. de C.V. (Tanques, estructuras, reactores.); Violet Reinforcement, T.S. de R.L. (Fibra de vidrio para plástico reforzado o composite); Wuchs de México, S.A. de C.V. (Molienda de minerales) (SEDECO, 2006: 2-9).

Se puede apreciar claramente cómo están concentradas ahí sobretodo industrias químicas y papeleras que hacen uso intensivo del agua y que descargan sus aguas servidas (teóricamente tratadas en plantas propias o en una planta a cargo de la Coordinación General de Ecología) a un afluente (río Capula) que alimenta, por razones no muy claras, la misma presa de Las Cunetas.

. En síntesis, la necesidad urgente necesidad de industrializar tardíamente a Tlaxcala, como una medida para atenuar la presión social, no como una estrategia de desarrollo, en un momento en el que a nivel mundial y a nivel nacional se venía fortaleciendo un proceso de

³ Sol de Tlaxcala (ST) 18/03/05. Nótese que tanto Dow Agrosiences de México, como Dow Química Mexicana, están ubicadas en el mismo lugar físico, aunque con diferente domicilio fiscal y nunca quedó claro el cuál de las dos ocurrió realmente el incendio puesto que físicamente son las mismas instalaciones.

concentración de grandes empresas transnacionales, provocó que en Tlaxcala se ofrecieran todas las facilidades (agua, energía eléctrica, vías de comunicación, infraestructura, exención de impuestos, mano de obra barata) para atraer a todo tipo de empresas, sin ningún otro criterio más que el número de empleos que prometía cada una de ellas: desde maquiladoras de ropa hasta empresas químicas que manejan sustancias peligrosas para el medio ambiente y la vida humana; además, en el contexto de la globalización y del endurecimiento de la legislación internacional en torno a la protección del medio ambiente de los daños causados por procesos industriales contaminantes, Tlaxcala, y en especial la Cuenca del Zahuapan, se convirtieron en espacios receptores de “industrias sucias” que ya no podían operar en sus países de origen debido a la rigidez de la normatividad ambiental. Un ejemplo de esta transferencia de riesgos se dio en el 2003 cuando se pretendió establecer una incineradora de residuos peligrosos en el municipio de El Carmen Tequexquitla (Gómez, 2004).

En definitiva, la microcuenca del río Texcalac y la presa Las Cunetas, por su situación geográfica y por su relación directa o indirecta con las aguas servidas de las dos zonas industriales entre las que se localizan, se encuentran en una región de riesgo y al conectarse con la cuenca media del río Zahuapan, trasladan esos riesgos a toda la cuenca.

2. La protección jurídica federal del agua contra la contaminación

En el tema específico de la protección del agua en cuanto a su cantidad y su calidad, las disposiciones más importantes se encuentran en *la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección del Medio Ambiente (LGEEPA)*, *la Ley de Aguas Nacionales (LAN)* y *la Ley General de Salud (LGS)*, derivadas todas ellas de las normas constitucionales que tienen que ver con el medio ambiente y las garantías individuales, así como la responsabilidad del Estado con relación al medio ambiente (Artículos 4, 5, 25, 27, 73, 115, entre otros). De acuerdo a estas disposiciones jurídicas, las autoridades federales directamente relacionadas con los problemas de contaminación del agua son: la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAT); la Procuraduría Federal del Medio Ambiente (PROFEPA); la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA); el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) y la Secretaría de Salud (SESA). También tendrían relación (menos directa) el Instituto Nacional de Ecología (INE) y el Instituto Mexicano de Pesca (INPESCA).

A la SEMARNAT, de acuerdo al artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), corresponde: formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, incluyendo el agua, así como administrar y regular su aprovechamiento sustentable; establecer las normas oficiales mexicanas, entre ellas las que se refieren a las aguas residuales; vigilar en coordinación con las autoridades estatales y municipales el cumplimiento de las leyes ambientales, comprendiendo las que se refieren a la contaminación del agua, e imponer en su caso las sanciones correspondientes; organizar, dirigir y reglamentar los trabajos de hidrología en cuencas, cauces y alvéolos de aguas nacionales; administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de las aguas federales; establecer y vigilar el cumplimiento de las condiciones particulares que deban satisfacer las descargas de aguas residuales, cuando sean de jurisdicción federal; regular y vigilar la conservación de corrientes, lagos y lagunas, en la protección de las cuencas alimentadoras; intervenir en la dotación de agua a centros de población e industrias; fomentar y apoyar técnicamente el desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales que realicen las autoridades locales. Todas estas funciones las ejerce a través de sus órganos administrativos desconcentrados:

La PROFEPA se encarga de vigilar y sancionar administrativamente las infracciones a la normatividad del medio ambiente, en lo que se refiere a la contaminación del agua, y de acuerdo al Art. 14 Bis-4 de la LAN, puede formular denuncias, aplicar sanciones, sustanciar y resolver procedimientos y recursos administrativos, imponer medidas técnicas correctivas, promover la reparación del daño ambiental, solicitar la cancelación de permiso de descarga, entre otras (Agenda Ecológica 2005, LAN: 38).

La CONAGUA, es otro órgano desconcentrado de la SEMARNAT a través del cual el Ejecutivo Federal ejerce sus atribuciones específicas en el manejo del agua, de acuerdo a la Ley de Aguas Nacionales (LAN) cuya aplicación es supletoria de la LGEEPA. Esta normatividad tiene por objetivo regular tanto el aprovechamiento racional del recurso, como el cuidado de su calidad. Las disposiciones específicas de la protección del agua se encuentran en los Artículos 85 a 96; 96 Bis, 96 Bis 1; mientras que las sanciones que puede imponer están en los Artículos 119 a 124. Esto se complementa con el Reglamento de la LAN que en sus artículos 133 a 156, determina las Normas Oficiales Mexicanas que deben

cumplir las aguas servidas. Las principales ideas que contienen en conjunto (Agenda Ecológica 2005, LAN: 84-109; RLAN: 45-53) son:

* La corresponsabilidad de la federación, los estados y la sociedad en el cuidado del agua (Art. 85).

* Las funciones específicas de la CONAGUA, entre las que destacan, monitorear y evaluar la calidad del agua, vigilar las descargas en cuanto al cumplimiento de las NOM, autorizar el vertido de aguas residuales, responder a las emergencias hidroecológicas, atender las alteraciones del ambiente por el uso del agua, vigilar el funcionamiento de las plantas de tratamiento, realizar el inventario de descargas, entre otras: Art.86.

* Autorizar y evaluar las descargas e infiltraciones de aguas residuales, tanto industriales como domésticas: Arts. 87 a 96.

* Vigilar la reparación del daño ambiental: Arts. 96 Bis y 96 Bis-1.

* Las faltas que puede sancionar la CONAGUA y el tipo y monto de las sanciones: Art.119 a 123 Bis-1.

3. La legislación ambiental en materia de contaminación del agua en Tlaxcala

Como punto de partida hay que considerar el Artículo 3 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala (CPELST), en el que expresamente asume, protege y reconoce las garantías individuales y los derechos sociales consagrados por la Carta Magna, además de agregar algunos nuevos: “En el Estado de Tlaxcala, toda persona gozará de las garantías individuales y de los derechos sociales consignados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que enunciativamente consagra esta Constitución (...)” (CPELST, 2004: 5). Esto significa que se reconoce el derecho a la salud y a un ambiente adecuado, como fundamento de la normatividad ambiental, además de los otros principios fundamentales incluidos en la Carta Magna.

Hay que recordar también que el ámbito de aplicación de la normatividad ambiental estatal se refiere a las aguas que no caen dentro de la competencia federal; por ejemplo, las normas estatales que se refieren a la prevención de la contaminación del agua, se aplican a las aguas de jurisdicción estatal. Las “Aguas de Competencia Estatal” están definidas, además

del Artículo 27 de la CPEUM, en el Artículo 2, Párrafo II de la Ley de Aguas del Estado de Tlaxcala (LAT):

Las que se localizan en dos o más predios y que no sean consideradas como propiedad de la Nación y la que son parte integrante de los terrenos propiedad del Gobierno del Estado de Tlaxcala, por los que corren o en los que se encuentran sus depósitos y, las que le sean asignadas por la federación (Tribunal Superior de Justicia de Tlaxcala, LAT, 2002: 2).

El Ejecutivo del estado, como encargado de la Administración Pública estatal, ejerce sus funciones específicas de cada ramo a través de órganos públicos concentrados o desconcentrados y, en materia de agua, su actuación se rige por la Ley Ecológica y de Protección al Ambiente del Estado de Tlaxcala (LEPAET) a través de la Coordinación General de Ecología (CGE), órgano responsable de la gestión medioambiental en general, además de la Comisión Estatal del Agua (CET), auxiliado por los Ayuntamientos y las Comisiones Municipales de Ecología (CME); sin embargo, los Artículos 4 y 42 de la LEPAET, le reservan la facultad de reubicar instalaciones contaminantes; de prevenir y controlar y prevenir las emergencias ecológicas y las contingencias ambientales en el estado (LEPAET, 2002: 9).

Para el caso que se analiza, sobresale la CGE como el organismo responsable del cuidado del medio ambiente, entre cuyas facultades generales, señaladas en el Artículo 7 de la LEPAET, se pueden citar: expedir los criterios y normas técnicas estatales para la preservación y restauración de la calidad ambiental; fijar las estrategias para cumplir con las normas, especificaciones y estándares establecidos por la autoridad federal para asegurar la calidad del ambiente; vigilar permanente las fuentes emisoras de contaminantes del ambiente; prevenir y controlar la contaminación ambiental; establecer sistemas de verificación ambiental; vigilar que las fuentes contaminantes de jurisdicción estatal no rebasen los límites permitidos; regular el aprovechamiento sustentable, prevenir y controlar la contaminación de las aguas de jurisdicción estatal, así como de las aguas nacionales que tengan asignadas; aplicar la normatividad en materia de construcción y operación de los

sistemas de tratamiento de aguas residuales (LEPAET, 2001: 12-15). Estas funciones federales se detallan más en el Artículo 30 de la LEPAET.

Entre otros organismos estatales involucrados en la protección del agua, se puede mencionar a la Secretaría de Salud del Estado de Tlaxcala (SESAET) quien debe vigilar la calidad del agua y sus repercusiones en la salud de la población, así como controlar y prevenir los efectos nocivos de factores ambientales sobre el ser humano (Artículos 34, 35, 223, 224, y 225), entre ellos, la calidad de las aguas servidas y tratadas.

Los Ayuntamientos deben apoyar a la CGE en la vigilancia de la exploración, explotación y aprovechamiento de los recursos naturales; prevenir y controlar las emergencias y contingencias ambientales; prevenir y controlar la contaminación del agua, suelo y aire, generada por fuentes emisoras de jurisdicción y competencia municipal; la aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación de las aguas que se descarguen en los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población, así como de las aguas nacionales que tengan asignadas (Artículos 5 y 30 de la LEPAET), auxiliándose de las Comisiones Municipales de Ecología y de los Comités Municipales de Salud.

Finalmente, hay que señalar que el Instituto Estatal de Protección Civil (IEPC) órgano operativo para la protección y prevención ante las amenazas de riesgos geológicos, químico- tecnológicos e hidrometeorológicos, a los que se puedan enfrentar los pobladores del estado, y que se rige por la Ley de Protección Civil para el Estado de Tlaxcala (LPCET).

4. El conflicto ambiental de la Presa “Las Cunetas”

En el año 2005 tuvieron lugar varios accidentes relacionados con instalaciones industriales de la región nororiental del estado de Tlaxcala, específicamente en empresas de Ciudad Industrial Xicohtécatl I y en el Corredor de Xalostoc⁴, que provocaron un impacto ambiental considerable y alertaron a la opinión pública sobre la existencia de riesgos ambientales: en marzo, un incendio en la planta de Dow Química de México de Cd. Industrial Xicohtécatl I;

⁴ Cfr. Notas al pie, No. 2 y No. 3.

en julio, la muerte masiva de los peces que ejidatarios de Santa María Texcalac cultivaban en la Presa Las Cunetas; y en agosto una explosión en la empresa Polaquimia del corredor industrial de Xalostoc que produjo la muerte de un trabajador y algunos heridos más.

En estos incidentes destacan varias constantes: son accidentes relacionados con empresas de productos químicos; las aguas residuales de esas empresas (junto con otras más) son descargadas a través de los ríos Texcalac, Atenco y Apizaco al río Zahuapan, a la altura del municipio de Yauhquemecan, punto a partir del cual, el río ya se considera altamente contaminado (Saldaña, 2003; CONAGUA, 2006); en el caso del incendio y la explosión fue notoria la actitud de las autoridades por minimizar el asunto y proporcionar muy poca información a los medios, mientras que en el caso de Las Cunetas, las repercusiones para los ejidatarios y pobladores de Texcalac, así como la superposición de diferentes conflictos políticos entre instituciones, permitieron una gran difusión y una amplia cobertura del asunto por parte de los medios impresos, lo que facilitó conocer su desarrollo durante varios meses. Esta situación originó el interés por dar seguimiento al problema de Texcalac en los medios impresos⁵ y tomarlo como base para analizar, por un lado, el grado de eficacia que la aplicación del derecho ambiental demuestra al ser confrontado a este tipo de sucesos, el proceso que se sigue para resolver los conflictos ambientales y finalmente cómo repercute todo esto en la creación de condiciones para el desarrollo regional.

Primera etapa: “Se filtra la información”. 20 al 21 de julio de 2005. La noticia se da a conocer, suscitando las primeras reacciones de algunos actores sociales involucrados en el problema que se pretendía ocultar, ya que la muerte de los peces había comenzado a ocurrir casi una semana antes y algunos funcionarios del Ayuntamiento de Apizaco, Protección Civil del Estado, SEMARNAT y PROFEPA ya estaban enterados e incluso habían realizado recorridos del sitio. Se habla de un “ecocidio” y de la muerte por contaminación de miles de peces. Una vez surgida la contingencia ambiental, se inicia un proceso normal de reacción por parte de los ejidatarios afectados que, siguiendo los canales tradicionales de gestión política, informan a su autoridad inmediata (la Presidenta de Comunidad) la que a su vez, informa al Ayuntamiento, quien tiene la personalidad para proceder jurídicamente e involucrar a las instancias de protección civil y a las autoridades ambientales estatales (CGE) y federales (PROFEPA, SEMARNAT, CONAGUA). También, en ejercicio de sus

⁵ Sol de Tlaxcala (ST), Jornada de Oriente (JO) y Síntesis (Sínt.).

facultades, toma muestras del agua y las manda analizar, al mismo tiempo que acuerda con el Cabildo, presentar una denuncia penal contra quien resulte responsable de la contaminación. Hasta aquí, los actores han actuado de acuerdo a lo que les señala la normatividad, y todo parece indicar que el conflicto se encamina hacia la resolución jurídica; sin embargo, existe una falla por parte de los ejidatarios afectados quienes dan aviso verbalmente y no hacen una denuncia formal por escrito, lo que hubiera suscitado una respuesta por el mismo medio.

Tampoco se percibe en los ejidatarios/piscicultores afectados, la intención de proceder jurídicamente para exigir la reparación patrimonial por la vía de la responsabilidad civil, sólo piden al gobierno estatal una compensación económica por la vía informal de la negociación política.

Aunque en este primer momento hay indicios de una preocupación en los funcionarios municipales por las posibles afectaciones a la salud de los pobladores de la región, esta preocupación no se muestra en primer plano, sino subordinada a las exigencias de castigar a los responsables y de reparar las pérdidas económicas de los afectados; no se percibe claramente la magnitud del problema. También se debe señalar que el resto de los pobladores de Texcalac, es decir los no ejidatarios y los no involucrados en la crianza de los peces, no intervienen en ningún momento y prácticamente van a estar ausentes en todo el proceso.

No hay que perder de vista que desde el primer momento se plantea la responsabilidad de las empresas de CIX-I en la contaminación y la existencia de una descarga de aguas residuales "clandestina". Incluso los medios, sin acusar directamente a alguien, enumeran algunos de los ramos de producción de las empresas y destacan las que manejan productos más peligrosos (Cale, Dow Química y Novaceramic).

Segunda etapa: "Institucionalización del Conflicto". 22 de julio al 9 de agosto de 2005. Aparecen en escena los funcionarios de las instituciones involucradas: Secretaría de Salud (SESA); SEMARNAT; Fideicomiso de Cd. Industrial Xicohtécatl I (FIDECIX); PROFEPA; CONAGUA y sus declaraciones tienden a minimizar el problema y a desmentir los primeros

indicios en cuanto a quiénes pudieron ser los responsables de la contaminación. Los ejidatarios afectados y sus autoridades inmediatas desaparecen de los medios.

En esta segunda etapa, la contingencia ambiental toma un rumbo diferente: los órganos operadores del Ejecutivo Estatal en materia de salud (SESA) y de la administración paraestatal de Cd. Industrial Xicohtécatl (FIDECIX-I) toman el asunto en sus manos y sus declaraciones coinciden en exculpar a las empresas de CIX-I, postura que contradice a la de SEMARNAT cuyo delegado sostiene la responsabilidad de las empresas y además reconoce que la situación es grave. El problema pasa de ser un problema ambiental con repercusiones directas en la salud de la población, a un problema político y a una disputa interinstitucional en donde el núcleo de la discusión se centra en definir qué tipo de sustancias tóxicas tiene el agua para determinar a los culpables.

Desde ahora se nota la ausencia de argumentos jurídicos: ya no se habla de aplicar las normatividad ambiental, ni de castigar a los responsables; incluso los afectados de Texcalac y el Ayuntamiento de Apizaco que estaban decididos a continuar por la vía legal, ahora guardan silencio. El único elemento novedoso es la solicitud de la diputación del Distrito XV de Apizaco, de pedir la comparecencia del titular de la CGE para que aclare la situación que en los medios se revela confusa por las declaraciones contradictorias de las dependencias federales y estatales.

Tercera etapa, (parte a): "El conflicto Interinstitucional". 10 de agosto al 22 de septiembre de 2005. Continúa la guerra de declaraciones contradictorias entre la SEMARNAT y las dependencias estatales que ahora involucran al cuerpo de expertos académicos, para reforzar los argumentos de que la situación no era tan grave como se decía. El conflicto aparece completamente politizado, alejado de las posibles salidas jurídicas: las instituciones locales han tomado en sus manos el control del proceso, subordinando incluso a las instancias federales a seguir su estrategia: defender y exculpar a las posibles empresas responsables; desviar la atención de la opinión pública para conocer los resultados de los análisis del agua contaminada descalificando los que se han dado a conocer, minimizando los de las instancias oficiales (como los de la CONAGUA) que se habían comprometido a

reconocer y difundir, y apelando a instancias académicas de mayor prestigio (la Facultad de Estudios Superiores Iztacala (FES), de la UNAM).

Se establece un discurso constante: no hay que buscar culpables (es decir, no molestar a las empresas, Tlaxcala “necesita tanto de ellas”, “hay que ser flexibles con ellas” en cuanto a la contaminación del agua); incluso ya se admite que sí hubo contaminación, pero fue por un “error humano”, pero hay que mirar a futuro, ya que afortunadamente en esta ocasión “no pasó nada”, “nadie se enfermó”. Hay que ver el problema en una perspectiva más amplia, (la gran contaminación de todo el Zahuapan); hay que construir más plantas de tratamiento, hay que buscar más recursos para atacar todo el problema de fondo.

Los ejidatarios afectados, ya no se mencionan y ya nadie se acuerda de las pérdidas económicas que sufrieron ni de los riesgos a la salud que los amenazan; incluso ahora, tanto los actores estatales como federales los atacan argumentando que no tenían permiso para desarrollar acuicultura en la presa, por lo que prácticamente “ellos mismos se lo buscaron”. No se menciona tampoco la existencia del canal que alimenta con aguas residuales de CIX-I, la Presa Las Cunetas, pero ya quedó claro que fueron las aguas residuales de la planta de tratamiento a cargo de la CGE, las que contaminaron. Con estos argumentos, implícitamente se está acusando a los ejidatarios piscicultores de ser ellos quienes violaron la normatividad ambiental, no las empresas que contaminan el agua, ni la CGE que se hace cargo de sanear las aguas servidas industriales con una planta diseñada para sanear aguas domésticas, ni tampoco las instancias federales (CONAGUA) que tienen la obligación de verificar que las aguas que se viertan a los causes de competencia federal cumplan con la normatividad.

Se empieza a bosquejar la posible salida del conflicto: puesto que ninguno de los resultados de los análisis del agua difundidos hasta ahora son confiables, más vale seguir investigando (por eso la FES Iztacala toma muestras de agua y de los peces muertos a casi dos meses después del “accidente”), pero se admite que presumiblemente hubo fugas de la planta tratadora de CIX-I a cargo de la CGE y que fueron fortuitas (CONAGUA) o producto de un error humano. La CGE se perfila como posible responsable, pero éste se defiende alegando falta de recursos y obsolescencia de la planta que trata aguas servidas de las industrias

únicamente con procesos biológicos (y no físico-químicos), lo cual pone al descubierto más deficiencias técnicas de base y situaciones de simulación e incluso violatorias de la normatividad ambiental.

La estrategia concertada para darle una salida política al problema se pone en marcha, aun a costa de una serie de actuaciones y declaraciones contradictorias e incoherentes que finalmente evidencian la voluntad del gobierno del estado de proteger a los intereses empresariales, así como la existencia de graves irregularidades y violaciones a la normatividad ambiental.

Tercera etapa, (parte b). 23 de septiembre de 2005."Comparecencia del titular de la CGE ante el pleno del Congreso del Estado" para explicar la situación. Los diputados no quedan satisfechos con su informe. Se polariza el conflicto interinstitucional: SEMARNAT responsabiliza directamente a empresas de CIX-I de ser las responsables de la contaminación del cuerpo de agua, mientras que la CGE y FIDECIX las exculpan. Ahora se define la salida político-administrativa del conflicto: nunca hubo resultados "incontrovertibles" que permitieran conocer las sustancias letales y ni al responsable, entonces lo que procede es encontrar un responsable indirecto (que no sea ninguna empresa, por supuesto) y que dado el nivel al que ha llegado el asunto (por las indiscreciones de la Delegación estatal de la SEMARNAT) no queda más que sacrificar a algunos funcionarios. El gobierno estatal acepta que, independientemente de qué sustancias hayan sido las causantes de la muerte de los peces y de cómo hayan llegado hasta la planta de tratamiento y de ahí hasta la presa, la única responsable ante la CONAGUA y ante la opinión pública es la CGE.

En el ámbito federal también ha quedado evidenciadas las discrepancias de la Delegación SEMARNAT, no sólo con el gobierno del estado sino con sus organismos desconcentrados: la PROFEPA y la CONAGUA, por lo que resulta previsible que esta discordancia se tenga que corregir removiendo a su titular.

Cuarta etapa: "Resolución del enfrentamiento institucional" a favor de las autoridades estatales. 26 al 30 de septiembre de 2005. El delegado de SEMARNAT es cesado de sus funciones y ante esta situación, al salir de su cargo acusa públicamente a Dow Química de

México de ser la responsable de haber contaminado la presa con ácido cianhídrico como una secuela del incendio del 17 de marzo. Las instancias federales guardan silencio, pero las dependencias estatales reiteran su apoyo al Ejecutivo del estado. La estrategia se completa: ya no se sospechará más de ninguna empresa, ya no habrá voces discordantes en cuanto a su presunta responsabilidad en la contaminación de la presa; los afectados directos (ejidatarios) y los potenciales (los habitantes de Texcalac y de la región) están en el olvido y sin voz; ya nadie espera resultados de los análisis oficiales, incluso ya ni siquiera son necesarios puesto que ya se encontró al culpable: la CGE a quien se le impondrá una multa económica. Así, las empresas quedan libres de cualquier culpa, (por lo tanto sigue vigente la confianza de los inversionistas, la creación de empleos y en consecuente desarrollo económico); los costos políticos han sido menores: un funcionario federal destituido, uno estatal sancionado; la opinión pública convencida a medias de toda la absurda explicación que se le trató de dar. Pero los costos sociales han sido altos: la normatividad ambiental evidenciada como ineficaz; las instituciones del Estado evidenciadas como ineficientes y subordinadas a los intereses empresariales, con una visión reduccionista de lo que es el desarrollo; los ejidatarios y los habitantes de Texcalac silenciados y con sus derechos fundamentales a la salud, a un medio ambiente adecuado y a un desarrollo sustentable violados una vez más.

5. Conclusiones

1. Después de haber analizado históricamente el modo en que se fue conformando la región de estudio, se pudo determinar que la Cuenca es una región cuyo desarrollo sociohistórico le ha otorgado características particulares que la definen como un espacio en donde conviven tanto elementos tradicionales como elementos modernizadores, con un predominio mayor de los primeros. En la conformación de la región, destaca el hecho de que, por haberse desarrollado un sistema particular de organización sociopolítica y por haber obtenido algunos privilegios temporales durante la Colonia, el territorio del estado se convirtió en un espacio de excepción que por un lado, permitió la preservación de muchas instituciones tradicionales tlaxcaltecas, pero, por el otro, la aisló del proceso de desarrollo económico de las otras entidades, y sobretodo, la subordinó a los intereses económicos de la ciudad de Puebla que se constituyó como el polo de desarrollo industrial más importante. Esto explica en gran medida por qué la industrialización fue tardía, indiscriminada en cuanto al tipo de empresas, y ubicada dentro de los espacios tradicionalmente agrícolas. Los corredores, parques y

ciudades industriales que se crearon en la década de los años 70 se asentaron en la Cuenca del Río Zahuapan donde se concentra la mayor parte de la población, las vías de comunicación y, sobretudo, el recurso agua, lo cual incrementó en pocos años la presión sobre los recursos naturales, de tal forma que en la región se presentan ya contingencias ambientales como la que se estudia y que tienen una repercusión directa en la salud de los pobladores y sobretudo que obstaculizan cualquier proyecto de desarrollo sustentable.

2. El resultado de la interacción de todos los procesos mencionados es una región inestable con conflictos sociales, desempleo, retroceso de la agricultura y la ganadería, emigración, conflictos municipales, y sobretudo, riesgos y crisis ambiental que apuntan hacia una decreciente disponibilidad del agua potable para consumo humano y para los procesos agrícolas de riego lo que puede incrementar la inestabilidad social.

Al analizar los factores que en la actualidad hacen de la Cuenca del Zahuapan una región más vulnerable a los riesgos de la globalidad neoliberal, ha quedado explícito que los riesgos se han ido creando a partir de decisiones y visiones muy limitadas en cuanto a al tipo de desarrollo que se pretende impulsar y la previsión de las consecuencias de un proyecto de industrialización como el que se llevó a cabo en la entidad: primero se crearon corredores industriales en las zonas donde la presión sobre los recursos naturales ya es muy alta; luego se ofrecieron todas las facilidades (energía barata, agua limpia, mano de obra barata, infraestructura gratuita, exenciones fiscales, en impunidad ante los delitos ambientales) a las empresas que, deseosas de exportar sus riesgos, decidieran establecer sus procesos de producción más contaminantes en países en vías de desarrollo.

3. En este contexto es fácil comprender que se instalen empresas como Dow Química de México involucrada en la fabricación de armas biológicas (como el tristemente célebre “agente naranja” que devastó los campos y la salud de los habitantes de Viet-Nam) y que no especifica claramente el tipo de sustancias fabricadas en su planta de CIX-I. Esta industria con sus historial de muerte, rechazada en países industrializados, recibida en la entidad con todas las facilidades y a cambio de 76 empleos generados (SEDECO, 2006: 2-9), fue protagonista de la primera contingencia ambiental que se conoció públicamente (incendio del 17 de marzo de 2005), cuyas secuelas, de acuerdo a las declaraciones del Delegado de la

SEMARNAT, incidieron directamente en la contaminación del agua de la Presa Las Cunetas y en la muerte de los peces, es un ejemplo de ese proceso de exportación de riesgos o de transferencia de externalidades característica de los procesos de acumulación neoliberal que transforman a una región en una región de riesgo y que forman parte de una visión muy limitada del desarrollo, considerado exclusivamente como crecimiento económico a partir del número de empleos.

Este proceso de transferencia de riesgos, se hace generalmente hacia países que carecen de una normatividad rigurosa en materia de protección del ambiente; sin embargo en este caso, aunque se hizo el recuento de la amplia normatividad ambiental mexicana, federal y estatal, el estudio del proceso de resolución aplicado a la contingencia ambiental, permitió determinar que se impidió aplicarla realmente, y sólo se usó como discurso formal para justificar una salida política que implicaba no molestar en lo más mínimo a una empresa relacionada directamente con el departamento de defensa de los Estados Unidos de Norteamérica. A nivel de la globalización, este caso es un ejemplo de las enormes asimetrías que se producen en el modelo neoliberal.

4. Los ejidatarios y pobladores de Texcalac, considerados como parte de la sociedad civil, ante el problema ambiental que les afectaba, no pudieron reaccionar de una manera directa y por sí mismos, a partir del conocimiento tanto de las implicaciones a su salud y a su economía, y del conocimiento del camino jurídico a seguir, sino que acudieron a la tradicional mediación simbólica de las autoridades para encontrar eco a sus demandas muy limitadas. Esto permitió entregar el problema al rejuego político tradicional de las transacciones, los intercambios de favores, las negociaciones, las promesas, las presiones y los chantajes. En este sentido, los actores mostraron una debilidad y una incapacidad organizativa para generar un movimiento ciudadano mayoritario que fuera más allá de las fronteras de la comunidad, el municipio y el estado, como en el caso del proyecto de la incineradora que se pretendió implantar en Tequexquitla en 2002 (Gómez, 2004).

Los aparatos de Estado, impidieron la judicialización del conflicto sacándolo por la vía política. Judicializar el conflicto hubiera significado someterse a las limitaciones que impondrían las normas ambientales al tratar de cumplir sus fines: conocer al responsable,

imponerle una sanción y obligarlo a reparar el daño ambiental. Durante el desarrollo del conflicto, ningún funcionario cuestionó o dijo desconocer las disposiciones legales en materia de contaminación del agua (las normas sustantivas), pero actuaron directamente sobre las normas procedimentales (adjetivas), porque es ahí en donde tenían libertad de acción para simular el acatamiento de la ley. El centro de la actuación gubernamental fue impedir que se conocieran las sustancias tóxicas que habían contaminado el agua para tener un margen de maniobra política, evitando que la vía judicial se desplegara. Este proceder hizo evidente que rigen su actuación por otro tipo de normas no escritas ligadas a la detentación del poder y que se traducen en principios pragmáticos: el estado prioriza intereses; decide quién es culpable; nunca se equivoca y no reconoce derechos, sino concede favores; resuelve los conflictos con base en negociaciones, presiones, imposiciones, engaños o promesas. Es decir, por principio el estado obedece formalmente las leyes, pero en la realidad ni las cumple ni las aplica: el derecho sirve como herramienta de legitimación de la política, pero no hace justicia, ni transforma la realidad social, ni protege la salud de los mexicanos, ni preserva el medio ambiente, ni crea las condiciones mínimas necesarias para un desarrollo sustentable.

5. La negativa de encausar la resolución del conflicto por la vía jurídica demuestra que los intereses de las empresas, están por encima de cualquier otro interés, sobre todo, por encima del derecho a la salud y del derecho a un ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, que son garantías individuales consagradas en el Art. 4º de la Carta Magna y que debieran ser los criterios orientadores de toda actuación tanto de los funcionarios públicos, como de los grupos sociales y los particulares, al aplicar la ley o al hacerla valer.

El desarrollo y solución que se le dio al problema ambiental también revela una flagrante violación al derecho de la sociedad para estar informada (Art. 6º Constitucional), sobre todo en materia de medio ambiente, ya que éste es determinante para la salud y la calidad de vida del ser humano, y de una vida plena y saludable, de las cuales dependen todos los demás espacios de desarrollo del ser humano individual y del desarrollo social y colectivo. Desde el inicio del proceso se evidenció la tendencia de los funcionarios estatales por minimizar el problema y por ocultar la información. Esto fue notorio en el hecho de descalificar los primeros resultados que se dieron a conocer respecto a las sustancias presentes en el agua, responsables de la muerte de los peces.

Esta misma actitud se hizo presente en los accidentes que se presentaron en marzo, (incendio en Dow Química) y en agosto, de este mismo año, (explosión de Polaquimia) los que igualmente se calificaron de accidentes menores que fueron rápidamente controlados, aunque nunca se dijo qué tipo de sustancias se liberaron a la atmósfera, porque tampoco se sabe qué tipo de sustancias peligrosas manejan esas empresas en sus procesos. El argumento de las autoridades de salud y del medio ambiente, para minimizar esos sucesos calificados de incidentes, fue que no se presentaron afectaciones a la salud en los pobladores, pero esta es una visión reduccionista que no considera los efectos a mediano y largo plazo sobre la salud de los habitantes de la región.

Lo sucedido en Las Cunetas permite transpolar el caso a cualquier otra zona de la Cuenca en donde se asienten industrias contaminantes y el esquema se pueda repetir: las industrias no cumplen con la normatividad porque ello implicaría reducir sus ganancias, vierten sus aguas servidas contaminadas de manera abierta o clandestina (a altas horas de la noche o a través de ductos ocultos) al río, mientras las autoridades ambientales, en nombre de un desarrollo económico basado en la necesidad de mantener los empleos y dinamizar la economía estatal, simulan cumplir con la normatividad ambiental, esperando que en el caso de que se presente una contingencia ambiental, ésta no se llegue a conocer, o, en el peor de los casos se pueda eludir política y administrativamente.

Bibliografía

Agenda Ecológica 2005, (2005), México. Ediciones Fiscales Isef, S.A.

Carmona Lara Ma. del Carmen (2001). *Derechos en relación al medio ambiente*, México, UNAM-LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, (2004), México, Dabe Editorial.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2000), México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El Sol de Tlaxcala, 20, 21, 23, 24, 28 de julio de 2005; 2, 5, 8, 9, 10 15 de agosto de 2005; 5, 6, 12, 22, 23, 26, 28, 29, 30 de septiembre de 2005; 3, 6, 20 de octubre de 2005; 14 de noviembre de 2005; 7 de diciembre de 2005, Organización Editorial Mexicana, Tlaxcala, 2005.

Gómez Rábago, Francisco (2004). *Regiones de riesgo y movimientos de protesta: un problema para la disposición de residuos peligrosos*, Tlaxcala, Tesis de Maestría, CIISDER-MAR-UAT.

Joy Heat Constable, Hilaria (1982). *Lucha de clases: la industria textil en Tlaxcala*. México, Ediciones El Caballito.

La Jornada de Oriente Tlaxcala, 21, 22, 27, 29 de julio de 2005; 5, 10 11, 16, 19 22, 26 de agosto de 2005; 3, 6, 21, 22, 23, 26, 28, 29 de septiembre de 2005; 3, 6, 7, 20 de octubre de 2005, Sierra Nevada Comunicaciones, S.A. de C.V. Tlaxcala, 2005.

Ley de Ecología y de Protección al Ambiente del Estado de Tlaxcala (2002), Tlaxcala Coordinación General de Ecología, Tlaxcala.

Rendón Garcini, Ricardo (1996). *Breve Historia de Tlaxcala*, México, Colmex, FCE y Fideicomiso Historia de las Américas.

Ramos Galicia, Sergio. *Tlaxcala: 1960-1980 (1998). Monografía Histórica*. México, Gobierno del Estado de Tlaxcala.

Saldaña Fabela, Pilar (2003). "Calidad del Agua en la Cuenca Alta del Río Balsas en Tlaxcala y Puebla" en Oswald Spring Úrsula (ed.). *El Recurso Agua en el Alto Balsas*, México, UNAM (CRIM e Instituto de Geofísica), El Colegio de Tlaxcala, A.C., Coordinación General de Ecología y Fundación Heinrich Böll.

SEDECO (2006), *Directorio empresarial*, Tlaxcala.

Síntesis, El periódico de Tlaxcala, 20, 21 de julio de 2005, Asociación periodística Síntesis, S.A. de C.V., Puebla, 2005.

Tribunal Superior de Justicia de Tlaxcala (2002), Sala Electoral Administrativa, *Compilación de Leyes del Estado de Tlaxcala*, Tlaxcala. Disco Compacto.

Zamora Ramírez, Elizabeth y Fernando García Zamudio (1996). "Tlaxcala: Industrialización y Nuevas Vinculaciones Regionales" en Serrano Moreno Jorge R., *De frente a la ciudad de México, ¿El despertar de los estados que la circundan?*, México, CRIM- UNAM, UAQ, Gobierno de Querétaro, Conacyt.