


El conflicto de los salitrales de San Ignacio

Andrés Ortiz*

Ortiz analiza la evolución del conflicto generado como resultado del proyecto de ampliación de una salinera en las inmediaciones de la laguna de San Ignacio, Baja California Sur, una zona de importancia mundial para la conservación de algunas especies de ballenas. Aparecen aquí las posturas, los actores y también las preguntas que genera el desenlace de este conflicto.

* Jefe de departamento de la Dirección de Participación Social de la Dirección Ejecutiva de Participación Social, Enlace y Comunicación del INE. Correo-e: aortiz@ine.gob.mx.

Hacia finales de 1999, los representantes de la empresa Exportadora de Sal, S.A. (ESSA), anunciaron en repetidas ocasiones que la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) del proyecto Salitrales de San Ignacio había sido terminada y se encontraba en un proceso de revisión final antes de ser ingresada al Instituto Nacional de Ecología para iniciar la evaluación de impacto ambiental correspondiente. Como es bien sabido, el proyecto de construcción de una mega planta salinera en los salitrales adyacentes a la laguna de San Ignacio había sido rechazado por el Instituto Nacional de Ecología (INE) en 1995 pues se consideró que la MIA presentada entonces era deficiente en lo relativo a la identificación, evaluación y descripción de los impactos ambientales.

Ante la insistencia de ESSA en presentar un nuevo estudio de impacto ambiental y de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en febrero de 1996, la SEMARNAP nombró un Comité Científico para definir los parámetros específicos que la empresa promovente debería considerar para identificar los impactos ambientales potenciales del proyecto y para asesorar la evaluación del proyecto. Este Comité lo integraron destacados especialistas (de México y otros países) en ballenas, manejo de áreas naturales y ecosistemas marinos y lagunares. Una vez que contó con los «Términos de Referencia» elaborados por el Comité, ESSA encargó a especialistas de la Universidad Autónoma de Baja California Sur, del Instituto Scripps de Oceanografía de la Universidad de California en San Diego y de la UNAM los estudios que integraron la nueva MIA. En todo momento, ESSA afirmó que cumpliría con la normatividad ambiental y que el proyecto de San Ignacio no afectaría a las ballenas u otras especies de la zona.

SUSPENSIÓN DEL PROYECTO

Sin embargo, en un acto sin precedentes en la gestión ambiental del Gobierno de México, el 2 de

marzo de 2000, durante la reunión de «Evaluación de la Política Nacional de Conservación de la Biodiversidad», celebrada en Los Pinos, el presidente Ernesto Zedillo anunció la decisión de «cancelar definitivamente» el proyecto de ESSA en San Ignacio.

En su discurso, el presidente Zedillo subrayó los esfuerzos y acciones que México ha desplegado para proteger los recursos naturales, el medio ambiente y las especies de vida silvestre, en especial a través de decretos de áreas protegidas y de adscripción a políticas mundiales de protección. Aludió también al reconocimiento internacional que han tenido las acciones de México para conservar y proteger las áreas naturales y la biodiversidad. Mencionó especialmente que la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés), a través del Comité para el Patrimonio de la Humanidad, reconoció la validez y eficacia de las políticas mexicanas de preservación y el éxito en la protección de los santuarios de la ballena gris en Ojo de Liebre y San Ignacio (sitios designados como Patrimonio de la Humanidad en 1993).

El presidente Zedillo calificó a ESSA como una empresa cuidadosa y profesional en sus gestiones ambientales que «... recientemente culminó con éxito una auditoría ambiental voluntaria y recibió de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente el Certificado de Industria Limpia.» Agregó que como parte de su interés en adecuar sus técnicas de producción para hacerlas compatibles con la protección ambiental, ESSA, en su planta de Guerrero Negro, pondrá en operación un nuevo sistema para diluir las salmueras, único en el mundo entre empresas de su tipo (ver versión estenográfica de las palabras del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León durante el evento «Evaluación de la Política Nacional de Conservación de la Biodiversidad.» Los Pinos, D.F.).

Por otra parte, el doctor Zedillo agradeció a los expertos del Comité Científico su profesionalismo en la elaboración de los «Términos de Referencia» para los estudios de impacto ambiental del

proyecto. Habló de la seriedad con la que se hicieron estos últimos a través de varias instituciones académicas de gran prestigio y prometió que se pondrían a disposición del público interesado para mostrar que la instalación de la salinera no dañaría de ninguna manera a las ballenas ni a ninguna otra especie de la zona (ver Resumen Ejecutivo de la MIA del proyecto «Salitrales de San Ignacio»).

Luego de valorar la importancia de la Reserva de El Vizcaíno y de las lagunas como sitios naturales únicos en el mundo, el Presidente anunció su decisión de instruir a los representantes del Gobierno mexicano en el Consejo de Administración de ESSA, para proponer el retiro definitivo del proyecto. Asimismo, extendió su reconocimiento a la corporación Mitsubishi por el apoyo brindado a tal decisión (Mitsubishi posee 49% de las acciones de ESSA). El presidente Zedillo reiteró que el proyecto no representaba riesgos para la ballena gris, pero que sí implicaría una modificación del paisaje aledaño a la laguna de San Ignacio, el cual México está empeñado en preservar.

Como compensación para los habitantes de la Reserva de El Vizcaíno por la pérdida de empleos e ingresos que el proyecto habría generado, el Presidente anunció que se destinarán recursos especiales para el fomento de proyectos productivos compatibles con la protección del medio ambiente. Dijo que se trabajará con el Gobierno del Estado de Baja California Sur y con las comunidades del municipio de Mulegé. Asimismo, instruyó a la Semarnap para apresurar la publicación del Programa de Manejo de la Reserva, en el cual se detallan modalidades de desarrollo compatibles con la conservación.

OPOSICIÓN AL PROYECTO

Desde que ESSA anunció su intención de continuar desarrollando los estudios de impacto ambiental, después de que se rechazó la primera MIA en 1995, los grupos opositores al proyecto comenzaron a promover que el caso fuera evaluado por la UNESCO, organismo al que se le pedía que de-

clarara a la laguna de San Ignacio como «Patrimonio de la Humanidad en Peligro» bajo el argumento de que la construcción y operación de la salinera pondrían en peligro el hábitat lagunero de apareamiento y reproducción de la ballena gris.

La iniciativa para impulsar tal declaratoria fue en principio organizada por las ONG ambientalistas National Resources Defense Council (NRDC) e International Fund for Animal Welfare (IFAW), apoyadas por el Grupo de los Cien y Pro-Esteros. Estas organizaciones instrumentaron una campaña a nivel internacional para que el público interesado enviara mensajes en los que se pedía detener el proyecto y que no se atentara contra las ballenas grises. Las cartas, postales y desplegados tenían como destinatarios principales al presidente Ernesto Zedillo, a la secretaria Julia Carabias, a los dirigentes de Mitsubishi y ESSA o a funcionarios de la SEMARNAP y el INE. Otros mensajes de este tipo fueron dirigidos a los miembros del Comité para el Patrimonio de la Humanidad de la UNESCO. Las misivas estaban signadas por gente que cubría un amplio espectro: desde niños de escuelas primarias hasta científicos ganadores del Premio Nobel; desde personas que han visitado las lagunas bajacalifornianas como simples turistas hasta personalidades de renombre mundial como el príncipe Bernardo de los Países Bajos, Jean Michel Cousteau o los actores Glenn Close y Pierce Brosnan, quienes, luego de visitarlas, se unieron a la cruzada.

A la campaña para detener el proyecto y declarar a la laguna San Ignacio como «Patrimonio de la Humanidad en Peligro» se sumaron un buen número de organizaciones ambientalistas mexicanas. El Grupo de los Cien, Greenpeace de México, Pro-Esteros, el Despacho Székely de Defensoría Ambiental, el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA) y la Unión de Grupos Ambientalistas de México (UGAM), entre otros. Estas organizaciones formaron la Coalición para la Defensa de la Laguna de San Ignacio, misma que apoyó la iniciativa de declarar a la laguna como «Patrimonio de la Humanidad en Peligro», pero en buena medida se des-



lindó de las injustificadas calificaciones que se hacían al Gobierno de México tildándolo de «whale killer» (asesino de ballenas), calificativo contenido en algunas de las misivas de protesta que llegaron a las dependencias oficiales de México y que provocó la indignación de la secretaria Carabias, quien «...consideró inaceptable que en las campañas de protesta por el proyecto de ESSA se catalogue a México como “asesino de ballenas” cuando en este país no se persigue al animal y más bien se hacen esfuerzos considerables para protegerlo.» (ver notas en *El Universal*, p.15-A, *La Crónica*, p.6-B, *La Jornada*, p.8, *Reforma*, p 4-A, *El Economista*, p.39 y *La Prensa*, p.27, del 13 de mayo de 1999).

La Coalición, además de sumarse a la solicitud de intervención de la UNESCO, orquestó una campaña nacional de difusión del problema por medio de desplegados en prensa, entrevistas,

anuncios espectaculares, publicaciones y participación en diversos foros de análisis y discusión. También levantó una encuesta acerca de la percepción del proyecto de expansión de ESSA en la ciudadanía; para ello, la firma Berumen y Asociados encuestó a 1,004 personas adultas, mayores de 18 años, en las áreas metropolitanas de México (702) y Monterrey (302); las preguntas solicitaban la postura (favor o contra) sobre la realización del proyecto, la opinión sobre los beneficios y perjuicios que provocaría la salinera y la disposición de los encuestados para participar en actividades para expresar su opinión. Según los resultados, una cuarta parte de la población entrevistada estaba enterada del tema y dentro de esta categoría la mayoría se oponía al desarrollo del proyecto.

Quizás una de las acciones más sobresalientes de la Coalición fue llevar a cabo una lucha de tipo legal que situó el conflicto ambiental en un plano

de controversia jurídica. Es decir, no sólo se siguieron pasos de legalidad administrativa, sino que la querrela de las ONG contra la empresa se situó en un contexto de derecho penal al interponer una demanda contra ESSA por la comisión de delitos ambientales. En efecto, el 11 de marzo de 1999, cincuenta y dos organizaciones ambientalistas mexicanas (UGAM, Greenpeace y el Grupo de los Cien) presentaron denuncia 205/Fed/1999 ante el fiscal especial para delitos ambientales de la Procuraduría General de la República por “crímenes ambientales” supuestamente cometidos por dicha empresa en la laguna Ojo de Liebre, aledaña a Guerrero Negro, donde ESSA opera su planta salinera. La demanda se fundamentó en la mortandad de tortugas ocurrida en diciembre de 1997, el derrame de 16 mil metros cúbicos de salmuera que causaron la muerte de miles de peces en mayo de 1998 y la aparición de cadáveres de tortugas marinas encontrados en enero de 1999. La denuncia fue apoyada por IFAW y NRDC, que presentaron mociones legales ante los consulados de México en Boston y Washington. Por su parte, ESSA argumentó que se trataba de “afirmaciones prematuras” puesto que la Procuraduría Federal para la Protección del Ambiente (PROFEPA) aún no concluía la investigación en torno a las causas de mortandad de tortugas en 1997. Greenpeace pidió “...que las autoridades obliguen a ESSA a restaurar los daños ecológicos que ocasionó en la laguna Ojo de Liebre; se le niegue la autorización para ampliar sus operaciones a los salitrales de San Ignacio —por demostrar negligencia en el cuidado del entorno natural de la industria y reincidencia en delitos ecológicos—; se inicie una investigación sobre el manejo y disposición final de salmueras tóxicas acumuladas por la empresa y se investiguen los derrames de salmuera reportados por los pescadores de Guerrero Negro.» De esta manera, las agrupaciones opositoras al proyecto mostraron su decisión de utilizar todos los recursos posibles para evitar su realización.

OPOSICIÓN EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

En el plano internacional, las organizaciones opositoras también realizaron acciones importantes. Por ejemplo, el 12 de julio de 1999, treinta y tres destacados científicos (ocho de ellos con Premio Nobel) y siete grupos ambientalistas publicaron un desplegado (aparecido en *The New York Times* y reproducido en *Reforma*) exigiendo la suspensión del proyecto Salitrales de San Ignacio por representar riesgos inaceptables para la ballena gris (los principales riesgos señalados eran: pérdida del hábitat de las ballenas, accidentes por colisiones con barcos y bioacumulación de contaminantes en los cuerpos de los cetáceos). El desplegado fue firmado por los Premios Nobel: Mario Molina (Química), Roger Guillemin (Medicina y Fisiología), David Baltimore, Andrew Huxley y James Watson (Medicina), Philip Anderson, Brian Josephson y Murray Gellmann (Física). Además de investigadores y académicos de la UNAM, Harvard, Princeton y Standford y becarios de la Fundación MacArthur y de la ONU. Los grupos ambientalistas también incluidos como signatarios del desplegado fueron: UGAM, Pro-Esteros, Consejo para la Defensa de la Costa del Pacífico, Grupo de los Cien, CEMDA, NRDC e IFAW.

Otra medida impulsada por las agrupaciones opositoras NRDC e IFAW fue la puesta en marcha de un boicot contra Mitsubishi. Así, en octubre de 1999, quince fondos de inversión internacionales, con activos cercanos a los 14 millones de dólares, boicotearon a la Mitsubishi Corporation (estos fondos, que consideran aspectos ambientales al invertir, anunciaron que no comprarían acciones de la transnacional mientras ésta mantuviera su proyecto de expandir ESSA a la laguna de San Ignacio); además, en California y otros estados de la Unión Americana, los ambientalistas pidieron al público en general abstenerse de comprar objetos y aparatos producidos por empresas subsidiarias de Mitsubishi.

A mediados de enero de 1999, la Comisión Costera de California condenó el proyecto de San

Ignacio y anunció que desataría una fuerte oposición al mismo en muchas partes del mundo. Sara Wan, presidenta del organismo, dijo que el Gobierno mexicano y Mitsubishi no tenían argumentos que justificaran la enorme agresión que se llevaría a cabo contra la región en caso de construirse la nueva salinera. A pesar de que la empresa mandó representantes para explicar ante la Comisión los alcances del proyecto, ésta votó en pleno contra el proyecto. Ese voto fue un indicador de que el proyecto de ESSA no gozaba de popularidad en Estados Unidos; además de que se considera a Mitsubishi como una empresa que agrede al medio ambiente global. La *Environmental Protection Agency* del gobierno estadounidense (equivalente a la SEMARNAP en los Estados Unidos) declaró que consideraba con mucha atención la opinión de las organizaciones opuestas a la construcción de la planta. Por su parte, IFAW indicó que adoptaría un modelo de lucha y protesta internacional, en su propia campaña contra la salinera de San Ignacio, similar al que México utilizó contra el desarrollo del confinamiento nuclear proyectado para Sierra Blanca, Texas.

DICTAMEN DE LA UNESCO

Durante la 22ª Reunión Extraordinaria del Comité del Patrimonio de la Humanidad, celebrada en Kioto, Japón, en noviembre de 1998, el gobierno mexicano presentó al Bureau del Comité un reporte sobre el estado de la Reserva de la Biosfera de El Vizcaíno con una solicitud de que el documento se transmitiera a la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y sus Recursos (UICN, una organización no gubernamental internacional que asesora al Comité respecto a la selección de sitios del Patrimonio Natural y, mediante su red mundial de especialistas, informa sobre el estado de conservación de los sitios incluidos en la lista) para su revisión. Tras recibir los comentarios de este organismo, México hizo una invitación para que una misión de la UNESCO visitara el sitio a la brevedad posible. El Comité aceptó

la iniciativa mexicana y nombró una misión encargada de elaborar un reporte sobre el estado actual de conservación de los santuarios balleneros en la Reserva El Vizcaíno para ser presentado en la 23ª Reunión Extraordinaria, a fines de 1999. La misión, que visitó México del 23 al 28 de agosto estuvo compuesta por:

Dra. Mechtild Rössler (líder del equipo). Geógrafa, especialista del Programa para la Herencia Natural y los Paisajes Culturales, funcionaria responsable del Centro de Herencia Mundial en el Continente Americano.

Dr. Pedro Rosabal. Especialista en ecología del paisaje y planeación regional; funcionario del Programa de UICN para Áreas Naturales Protegidas.

Dr. Randall Reeves. Especialista en mamíferos marinos; Presidente de la Comisión de UICN para la Supervivencia de Especies.

Dr. Cipriano Marín. Vice-secretario General de INSULA/Hombre y Biosfera (MAB), Secretario General de la Conferencia Mundial para Turismo Sustentable y especialista en producción de sal.

A ellos se agregaron:

Dr. Lorenzo Rojas. Biólogo, encargado del Programa Nacional de Mamíferos Marinos, del Instituto Nacional de la Pesca.

M. en C. Héctor Pérez-Cortez. Biólogo, Coordinador Regional en Baja California Sur del Programa Nacional de Mamíferos Marinos, del Instituto Nacional de la Pesca

Lic. Víctor Sánchez. Biólogo, Director de la Reserva de la Biosfera de El Vizcaíno, Instituto Nacional de Ecología.

Los enviados de UNESCO se reunieron con funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, además de representantes de 18 ONG, funcionarios del Gobierno de Baja California Sur y miembros del Congreso de la Unión. Aunque el informe preliminar de la Comisión de la UNESCO fue favorable a México y la Semarnap en cuanto a su labor de protección, sus

integrantes asentaron que tenían interés por regresar a la zona si se autorizaba algún proyecto productivo que pudiera tener repercusiones en el medio ambiente.

En la 23ª Sesión Extraordinaria del Comité de Patrimonio de la Humanidad de la UNESCO (Marrakesh, Marruecos, 26-27 de noviembre de 1999), se dio a conocer el *Reporte Oficial de la Misión* enviada a México. Este reporte contiene una serie de recomendaciones que deben ser tomadas en cuenta tanto por el gobierno mexicano, como por los promotores de cualquier proyecto de desarrollo que se pretenda llevar a cabo en la región, especialmente en las lagunas.

La UNESCO recomendó al Gobierno mexicano preparar una sección especial del Plan de Manejo en la que se distinguieran formas específicas para manejar y administrar las lagunas en su calidad de Sitios Patrimonio de la Humanidad. Para ello, sugería que México considerara solicitar financiamiento del Fondo para la Herencia Mundial u obtener donaciones de carácter internacional o bilateral, así como solicitar una segunda fase del proyecto financiado por el Global Environment Facility para expandir el financiamiento de los programas y la administración de la Reserva.

Como la Misión no tuvo acceso formal a la MIA del proyecto de ESSA en San Ignacio, no le fue posible incluir en su reporte una evaluación de los posibles impactos del mismo sobre las ballenas grises y sobre los ecosistemas lagunares. No obstante, los miembros de la misión tomaron nota de los problemas potenciales que fueron identificados en los Términos de Referencia preparados por el Comité Científico Internacional y de los cuestionamientos indicados por las organizaciones opuestas al desarrollo del proyecto.

El reporte reconoció que la producción de sal por evaporación es una de las tecnologías menos agresivas hacia el medio ambiente; sin embargo, estableció explícitamente que, en el caso de la salinera proyectada por ESSA, la magnitud de la escala de los complejos de producción se convertiría en «...un factor crítico al evaluar la compati-

lidad e integración de esta industria con el particular medio ambiente...donde se desarrolla la producción.» Los problemas considerados por la Misión no se redujeron únicamente a cuestiones relacionadas con la ballena gris o a lo que podrían calificarse como accidentes (por ejemplo, los derramamientos de salmuera), sino que en su análisis consideró una variedad de problemas específicos, incluyendo la estructura de manejo de la reserva, la integridad de los Sitios Patrimonio de la Humanidad, el estado de las poblaciones de ballena, la producción de sal, el uso sustentable de recursos y el turismo.

En el reporte se declaró que la salinera proyectada para instalarse en la laguna de San Ignacio transformaría el paisaje de una gran área, cerca y parcialmente dentro, del Sitio de Herencia Mundial, y señaló preocupaciones en cuanto a los potenciales efectos ambientales y socioeconómicos del proyecto (aunque los integrantes de la Misión manifestaron su confianza en que tales efectos e impactos serían responsablemente evaluados por el gobierno mexicano).

Como una de sus conclusiones más importantes, el reporte manifestó que la laguna de San Ignacio no está en peligro bajo las circunstancias actuales y que los datos científicos muestran que la población de ballena gris no se encuentra en peligro de extinción, sino que continúa aumentando. Sin embargo, especificó que si ocurriera cualquier cambio significativo en la situación actual, documentado con evidencia apropiada, la conclusión acerca del estado del sitio bajo la Convención del Patrimonio de la Humanidad, es decir, la laguna de San Ignacio, debería volverse a evaluar rápidamente, en cooperación y coordinación con México y tomando en consideración las posiciones de todos los países involucrados en el asunto según las normas señaladas por la Convención del Patrimonio de la Humanidad.

El proyecto de la nueva salinera en San Ignacio implicaría una profunda transformación del paisaje y afectaría directamente unas 30,000 hectáreas. El reporte no deja lugar a dudas cuando

dice que esto constituiría un cambio sustancial y significativo de la condición actual del sitio, pues cerca del 30 por ciento del terreno que ocuparían las instalaciones de ESSA se ubica dentro del área designada como Patrimonio de la Humanidad. El documento menciona la importancia de considerar las implicaciones sociales y demográficas del proyecto de San Ignacio, pues como ocurrió con Guerrero Negro, sería razonable anticipar un fuerte crecimiento de la población. De aprobarse el proyecto, San Ignacio se convertiría en un polo de atracción y este hecho tendría consecuencias e impactos en la conservación de los recursos naturales del área.

El reporte consigna que: « Claramente, el nuevo proyecto provocaría cambios mayores en la tierra circundante a la laguna de San Ignacio, que actualmente es uno de los sistemas lagunares de Baja California mejor conservados (casi prístino). Aunque los estanques de sal constituyen un uso del ambiente con impactos relativamente bajos, las instalaciones asociadas (área industrial, infraestructura y muelle) involucrarían cambios mayores tierra dentro (*sic*) y cerca del sitio que es Patrimonio de la Humanidad. Por lo menos una parte del área se transformaría en terrenos urbanos e industriales.»

Aunque en los términos de referencia de la Misión no se incluyó la revisión del proyecto de expansión de ESSA a San Ignacio, debido a que la empresa aún no presentaba la MIA a las autoridades competentes, el Reporte contiene una serie de recomendaciones al respecto.

a) La misión invita al Gobierno de México a considerar los valores del patrimonio de la Humanidad al evaluar la propuesta, asumiendo que no sólo se incluya en la valoración a la población de ballenas grises y otras especies de fauna silvestre, sino también la integridad del paisaje y el ecosistema.

b) Dado el extraordinario potencial de los recursos del sitio, podría desarrollarse una estrategia global para el turismo sustentable en la Reserva. Un programa global, que incluya la observación de ballenas y aves, permitiría una mejor diversifi-

cación de los servicios y productos que se ofrecen al turismo. La Misión recomienda que las autoridades mexicanas consideren llevar a cabo un estudio sobre la diversificación de los proyectos de ecoturismo, mismo que podría ser financiado por el Fondo para el Patrimonio de la Humanidad o con la colaboración del Programa el Hombre y la Biosfera (MAB, por sus siglas en inglés).

c) La misión recomienda que en la planeación del desarrollo del área se consulte a todas las entidades y poblaciones que puedan ser afectadas.

d) Considerando que una alta proporción de los valores económicos de la reserva descansa en la explotación de los recursos pesqueros, la Misión recomienda que los proyectos para diversificar el sector pesquero incluyan: generación de nuevas actividades con un alto valor agregado, promoción de otras que tiendan a disminuir la captura de especies marinas ya sobre-explotadas e identificación de nuevos mercados.

LA POLÉMICA

Desde antes de que se diera a conocer el informe de la UNESCO sobre la situación de la Reserva de la Biosfera de El Vizcaíno y aún después de la reunión de noviembre del Comité de Patrimonio de la Humanidad, los diversos actores involucrados en el conflicto sostuvieron una fuerte polémica en torno a los beneficios y los riesgos que implicaba, según los diferentes puntos de vista, el proyecto de expansión de ESSA a San Ignacio. Las posturas disyuntivas de los opositores y los apoyadores del proyecto derivaron en un conflicto abierto y agresivo (en el que incluso se manejaron acusaciones de tipo personal); cada partido hizo declaraciones en las que se interpretaban las conclusiones y recomendaciones del reporte de la UNESCO a conveniencia de la posición propia. Esto creó un clima de enfrentamiento y de confusión que amenazaba con empañar el proceso de evaluación ambiental del proyecto y crear una disputa al nivel inter-secretarial, pues se manejaba que SECOFI y SEMARNAP defendían intereses opuestos.

En la prensa y en otros medios informativos, la polémica que polarizaba a opositores y defensores del proyecto se hizo cada vez más fuerte. Los gobiernos del estado de Baja California Sur y del municipio de Mulegé, así como el congreso local, se manifestaron claramente en apoyo a ESSA pues consideraban que el proyecto conllevaría beneficios económicos para la región y sería una importante fuente de empleo. Con estos argumentos parecían estar ganando el apoyo de buena parte de la población local, principalmente de los ejidos circunvecinos a las poblaciones de Guerrero Negro y San Ignacio. Paulatinamente, las declaraciones acerca de que los grupos opositores al proyecto respondían a intereses extranjeros que pretendían evitar que México fuese el primer productor de sal y que buscaban lucrar con el pretexto de la defensa de las ballenas se hicieron más rotundas entre los voceros de los grupos que apoyan la expansión de ESSA a San Ignacio.

Por su parte, los grupos contrarios al proyecto continuaron con su campaña de oposición manejando ya no sólo la idea de que se afectaría a las ballenas grises, sino además calificando a ESSA y a Mitsubishi como una empresas ambientalmente irresponsables y asegurando que los pretendidos beneficios económicos del proyecto no llegarían a los pobladores de la región de El Vizcaíno. Greenpeace realizó una campaña para coleccionar firmas en apoyo a su propuesta de proteger a las ballenas declarando como santuario ballenero en todas las aguas territoriales mexicanas. El despliegue firmado por académicos y Premios Nobel en contra del proyecto extendió la polémica hasta el ámbito académico, dividiendo a la comunidad científica respecto a apoyar o rechazar el proyecto de la salinera.

POSICIÓN DE ESSA

Cuando en febrero de 1995 fue rechazada la MIA presentada ante el INE, ESSA presentó primero un recurso de inconformidad y posteriormente aceptó enmarcar su nuevo estudio de impacto ambien-

tal dentro de los «Términos de Referencia» elaborados por el Comité Científico asesor nombrado por la SEMARNAP. Los estudios para la MIA se encargaron a la Universidad Autónoma de Baja California Sur, el Instituto Scripps de Oceanografía de la Universidad de California en San Diego y la UNAM.

ESSA afirmó en todo momento que su proyecto de expansión a San Ignacio cumpliría con la normatividad ambiental y que no afectaría a las ballenas, los recursos naturales o las demás especies de la zona. En algunas ocasiones, sus principales voceros sostuvieron públicamente que si el proyecto fuera rechazado lo sería por una decisión política y no por sus impactos sobre el medio ambiente, pero que de cualquier forma la empresa acataría la decisión de las autoridades.

Durante los episodios más álgidos de la polémica, los dirigentes de ESSA afirmaron que los ataques de los grupos ecologistas carecían de fundamento porque éstos no conocían el estudio de impacto ambiental y los calificaban de prematuros y temerarios, además de que obedecían a intereses comerciales extranjeros. ESSA aseguró que la tecnología de la planta proyectada sería de vanguardia y que la nueva MIA proponía modificaciones significativas respecto al proyecto anterior, entre las que destacaban el manejo de combustibles, el diseño de muelles, la localización de los estanques para cristalización de sal y el sistema de disposición de salmuera residual.

Asimismo, ESSA negó que fuera cierta la denuncia sobre el plan de cerrar la planta de Guerrero Negro si se aprobaba la de San Ignacio. La empresa reconoció que la planta de San Ignacio operaría con costos menores y no requeriría el uso de barcazas para transportar la materia prima. Los voceros de la empresa también rechazaron que fueran ciertas las denuncias de los ambientalistas en el sentido de que los empleos generados por la planta de San Ignacio serían mayoritariamente dados a ciudadanos japoneses y afirmaron que el

crecimiento de la población de San Ignacio no sería afectado por la actividad salinera. Todavía en enero y febrero de 2000, los voceros de ESSA mantenían estas posiciones y declaraban que era inminente el ingreso de la MIA —un documento de cerca de 3,000 páginas— al INE para dar inicio al proceso de evaluación de impacto ambiental (ver Resumen Ejecutivo de la MIA).

Sin embargo, el anuncio que hizo el presidente Zedillo a principios de marzo acabó con la controversia en torno al proyecto.

«La preservación del área en sus condiciones naturales es más importante que proceder con el trabajo de la salinera» indicó en un comunicado el presidente de Mitsubishi, Mikio Sasaki. Por su parte, James E. Brumm, director de la transnacional dijo en conferencia de prensa que «más que molestos, nos sentimos de alguna manera aliviados de que todo haya acabado.» El ejecutivo de Mitsubishi aceptó que se habían recibido alrededor de 750,000 cartas en las que se les pedía no llevar a cabo el proyecto y no acabar con el santuario de las ballenas grises en San Ignacio. También expresó que en la decisión de cancelar el proyecto se tomó en cuenta la presión de la opinión pública y de los organismos ecologistas, así como el reporte de la UNESCO de noviembre de 1999. En esta forma, ESSA respetó su reiterada afirmación de que acataría la decisión del gobierno mexicano. Joaquín Ardura, director administrativo de la empresa, afirmó que los directivos de ESSA conocieron la decisión muy poco antes de que ésta fuese anunciada por el presidente Zedillo y manifestó que la decisión «...se comprende, pero no alegra.»

COMISIÓN DE LEGISLADORES

El 3 de abril de 1998, el pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión aprobó la propuesta de 127 diputados de varias fracciones parlamentarias para integrar la «Comisión investigadora sobre el impacto ecológico ambiental derivado de las actividades de la empresa de participación

estatal mayoritaria Exportadora de Sal, S.A. de C.V.» Los diputados solicitaron su creación en vista de la polémica entre ambientalistas opuestos al proyecto y los interesados en llevarlo a cabo. En la exposición de motivos se reconocía que no hay duda de que los recursos naturales forman parte de la riqueza de una nación y que deben ser la base de su desarrollo económico y social; sin embargo, el Estado debe regular y fomentar su uso y aprovechamiento en un marco de racionalidad, que no altere el equilibrio de los ecosistemas ni deteriore el ambiente. También se señalaba que la existencia de las áreas naturales protegidas, y en especial las de las reservas de la biosfera, debería ser entendida como la necesidad inaplazable de preservar las pocas zonas mínima o nulamente alteradas por la acción del ser humano, en beneficio de las condiciones sociales del mismo y no para su deterioro.

En mayo de 1999, la Comisión Legislativa para investigar las actividades de ESSA terminó los procesos de recopilación de documentos y comparecencias y abrió una fase de análisis para emitir una conclusión. El trabajo de investigación de los diputados incluyó giras por la Reserva de la Biosfera El Vizcaíno, documentación del INE, PROFEPA, SEMARNAP, el Comité Científico y la empresa. Comparecieron ante el comité funcionarios y exfuncionarios de ESSA, representantes de el Grupo de los Cien, Greenpeace, Pro-Esteros, Cooperativa de Ecoturismo Kuyima, Coalición Suiza para la Protección de Ballenas, World Wildlife Fund, Centro Mexicano de Derecho Ambiental, académicos de la UNAM y la UABCS, así como los titulares y otros funcionarios de SEMARNAP, INE y PROFEPA.

Los diputados miembros de la comisión, que incluía a las fracciones parlamentarias integrantes de la Cámara (PRD, PAN, PRI, PVEM y PT) sostenían diversas posturas a favor o en contra de la autorización al proyecto de San Ignacio; sin embargo, antes de que la comisión emitiera un dictamen concluyente fue anunciada la decisión presidencial de cancelar el proyecto.

POSTURA INSTITUCIONAL

Pocos días después del anuncio presidencial sobre la cancelación del proyecto de ESSA, la titular de la SEMARNAP envió al personal de la misma un comunicado en el que se explicaba la postura institucional en los siguientes términos:

«Durante todo el proceso, la actuación de la SEMARNAP ha sido en todo momento respetuosa de la legalidad y de los principios científicos que deben orientar la toma de decisiones. La constitución por parte de la Semarnap de un comité científico asesor, integrado por notables personalidades nacionales y extranjeras, permitió desarrollar términos de referencia rigurosos para el análisis de un proyecto tan complejo como el de Salitrales de San Ignacio. Sobre esta sólida base, la entidad promotora pudo elaborar una manifestación de impacto ambiental que contenía toda la información relevante. Un examen preliminar del conjunto de esta información permitió detectar la difícil compatibilidad entre las alteraciones paisajísticas que conllevaría el desarrollo del proyecto y los valores únicos del paisaje local, conservado en estado prístino hasta la actualidad. A partir de este elemento, y sin necesidad de proceder a la evaluación pormenorizada de todas las variables del caso mediante la tramitación del expediente por parte de las autoridades especializadas, el señor Presidente tomó la decisión, en consulta con los socios japoneses, de cancelar el proyecto.» (ver mensaje de la Titular de la SEMARNAP en Intranet).

El 22 de marzo de 2000, la maestra Julia Carabias, compareció ante la Comisión de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión creada para investigar las actividades de ESSA. En esa comparencia, Carabias explicó las razones por las que se decidió cancelar el proyecto de la empresa a San Ignacio. Además de reiterar el argumento ofrecido ya por el presidente Zedillo en el sentido de no alterar el paisaje de la laguna y sus zonas adyacentes, la secretaria presentó otras consideraciones que se tomaron en cuenta en la decisión anunciada el 2 de marzo. La falta de agua potable

en la zona, la imposibilidad jurídica de levantar nuevos asentamientos en el área natural protegida y la creación de pocos empleos para los habitantes locales fueron importantes razones que se consideraron, según adujo la maestra Carabias ante las peticiones de los diputados del PVEM, PRD, PAN y PRI para que se detallaran las razones de la decisión presidencial.

Por su parte, el gobernador Leonel Cota Montañó dijo en conferencia de prensa que se entregó un documento al secretario de Gobernación, Diódoro Carrasco, en el que se presentan proyectos de obras para ejecutar a mediano plazo con una inversión global de 333 millones de pesos. Entre los proyectos se encuentran obras de pavimentación, proyectos acuícolas, plantas generadoras de electricidad y desaladoras, ranchos ganaderos sostenibles, etc. La solicitud de apoyo para financiar estos proyectos constituyó la respuesta del gobierno de Baja California Sur al ofrecimiento hecho por el presidente Zedillo de apoyar el desarrollo de la región y compensar a sus habitantes por la ausencia de las oportunidades de empleo e ingresos que hubiera representado la apertura de la salinera.

NATURALEZA DEL CONFLICTO

El proyecto de los Salitrales de San Ignacio generó un conflicto socio-ambiental en el que diversos actores llevaron a cabo acciones sin precedente en la historia de la gestión ambiental en México. Quizás nunca antes un conflicto de este tipo había alcanzado las proporciones a las que llegó este controversial caso. Las implicaciones ambientales, económicas, sociales, políticas y culturales que involucraba el proyecto pusieron en contacto una serie de concepciones antitéticas de lo que deben ser los objetivos de las políticas ambientales, las tendencias de evolución socioeconómica y sus relaciones con el entorno natural y las maneras en que deben ser tomadas y acatadas las decisiones sobre proyectos de gran envergadura.

En efecto, en un nivel que a *grosso modo* podemos caracterizar como el de los principios ideológicos, el proyecto «Salitrales de San Ignacio» se tornó altamente conflictivo porque enfrentó dos posiciones antagónicas: por un lado, la opción conservacionista que tiene como objetivo preservar y proteger el estado «natural» de algunos sitios o regiones (en especial cuando éstos tienen características singulares, como en el caso de la laguna de San Ignacio); y por el otro lado, la opción desarrollista, que enfatiza la necesidad y conveniencia de aprovechar la existencia de los recursos naturales y, a través de su explotación, generalmente industrial, producir satisfactores y generar beneficios económicos.

En el conflicto de San Ignacio, la puesta en práctica de estos principios ideológicos contradictorios se reflejó en las dos posiciones. Por un lado, los ambientalistas exigían mantener las condiciones actuales de la laguna costera y sus inmediaciones terrestres, de manera que no se arriesgara el hábitat de procreación, natalidad y crianza de la ballena gris. La conservación de este entorno hasta ahora relativamente poco afectado por la acción humana posibilitaría, además, la preservación de otras especies animales y vegetales que se encuentran protegidas por convenios y normas nacionales y extranjeros (por ejemplo, las más septentrionales ubicaciones de manglar en el país, varias especies de aves migrantes y otras más, entre ellas, aunque de manera un tanto periférica, aunque no irreal, las poblaciones actualmente en recuperación de borrego cimarrón y de berrendo).

En suma, esta postura defendía un criterio estricto en el que la declaratoria de una zona como área natural protegida debe implicar, antes que otra cosa, la exclusión de actividades que puedan poner en riesgo los equilibrios y relaciones que hacen posible la existencia de un entorno natural singular. Con este fundamento, la posición conservacionista apeló tanto al sentimentalismo que no deja de provocar una especie tan carismática como la ballena gris (más aún en su papel de progenitora), como al cumplimiento irrestricto de los compromi-

tos internacionales que México ha signado en diversos foros (el CITES, la CBI y la UNESCO, entre otros, en el fondo, no carece de razón el argumento de que un sitio decretado como Patrimonio Natural de la Humanidad se conserve, precisamente, en estado natural). Por cierto, la posición ambientalista no cerraba del todo la posibilidad de desarrollar actividades productivas, sobre todo las relacionadas con el ecoturismo y la pesca, de forma que la población local tuviera opciones de empleo e ingresos.

En contraparte, la posición desarrollista preconizaba la necesidad de utilizar las salinas de San Ignacio argumentando que la producción de sal por evaporación solar es un método «amigable» con el medio ambiente y que no habría impactos desfavorables que afectarían a las ballenas ni a otras especies de fauna marina y terrestre. Sobre todo, los desarrollistas sostenían que la construcción y operación de la planta de ESSA constituían fuentes irremplazables e impostergables de ingresos y empleo que contribuirían de manera definitiva al desarrollo de la región. En su intento de hacer prevalecer su posición, los desarrollistas más radicales pretendieron erigirse en punta de lanza de una «cruzada» nacionalista contra quienes, según ellos, «pretendían impedir no sólo el desarrollo económico de la región, sino el avance de todo el país». En este sentido, su argumento era que la salinera de San Ignacio convertiría a México en el primer productor mundial de sal y le haría dominar el mercado mundial de este producto. Para esta postura, la oportunidad de controlar ese mercado bien valía el riesgo de alterar definitivamente un ecosistema que, en su óptica, se vislumbra como desperdiciado y hasta primitivo.

Así las cosas, el primer par contradictorio «conservación vs desarrollo» comenzó a identificarse con otro igualmente opuesto en el que los polos serían «internacionalistas versus nacionalistas». En efecto, varios impulsores de la puesta en marcha del proyecto pretendieron que ocupar el primer lugar en la producción de sal era equivalente a impulsar el desarrollo de toda la nación y que los

intereses de ESSA correspondían a los intereses de toda la nación. Su discurso, ampliamente cubierto por la prensa nacional y local, manejo, en muchas ocasiones sin tapujos, que las organizaciones y personajes opuestos al proyecto de ampliación de ESSA recibían financiamiento extranjero (supuestamente de empresas salineras de Estados Unidos y Australia, los principales competidores de México en el mercado) y que su defensa de las ballenas era sólo un medio de lucrar en beneficio propio.

Esta postura llegó a extremos que pueden considerarse calumniosos, pues no hubo ningún rendimiento de pruebas que demostraran las aseveraciones sobre el papel deshonesto de las organizaciones ambientalistas. En cambio, en varias ocasiones se puso de manifiesto el carácter chovinista de las declaraciones (sobre todo, este fue el caso de varios articulistas y de algunos legisladores en Baja California Sur). Por ejemplo, su interpretación del informe rendido por la comisión de la UNESCO enviada a México, fue francamente tendencioso.

En todo caso, la polémica entre «internacionalistas-conservacionistas» y «nacionalistas-desarrollistas», fuera de las exageraciones expuestas al calor de la discusión, señala ciertos puntos de carácter relevante para el diseño interno de las políticas ambientales y sobre el alcance de las convenciones internacionales. Sin posibilidad de desarrollar aquí este asunto, es de todos modos interesante marcar algunas interrogantes despertadas por el caso de San Ignacio. Por ejemplo:

¿Hasta qué límite deben prevalecer los intereses nacionales sobre los internacionales, sobre todo en el contexto de la globalización como fenómeno general y más aún en el ámbito específico de la preservación de «entidades naturales» (sean éstos, espacios en el sentido de ecosistemas o bien, especies de flora o fauna)?

¿El sentido de declaratorias y compromisos como el de los sitios patrimonio de la humanidad está sujeto a interpretaciones más bien locales o debe responder a un interés internacionalmente

definido? Y si esto último es el caso, ¿son los organismos como la ONU y la UNESCO las instancias adecuadas y aceptadas para hacer tal tipo de definiciones?

El significado mismo de la globalización se ve trastocado por esta problemática. Por ejemplo, ¿es válido que se acepten los lineamientos de las empresas transnacionales y de los organismos como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional bajo el argumento de que corresponden a requerimientos en beneficio de la población mundial, por un lado, y que, por el otro, se pretenda desechar un consenso relativamente extendido en varios países, sostenido por organizaciones no gubernamentales y manifestado precisamente por varios sectores de esa población (v.g. la conservación de los últimos santuarios de la ballena gris), bajo el argumento de la soberanía nacional?

¿Qué debe prevalecer como factor determinante de una decisión respecto a los ecosistemas y los recursos naturales, los principios de autonomía regional, de soberanía nacional o los intereses mundiales manifestados en las convenciones y compromisos de carácter internacional? ¿Cuáles serían los mecanismos para legitimar y consensar las posiciones de cada uno de estos niveles?

El hecho de que la decisión final sobre el destino del proyecto haya sido una resolución presidencial y no el agotamiento del procedimiento de evaluación ambiental, obliga a cuestionar cuál debe ser el peso específico de las consideraciones políticas, por un lado, y de las técnico-científicas, por el otro, en la toma de decisiones de la gestión ambiental. Y más aún, ¿cómo debe presentarse de manera formal y pública dicho peso?

¿Cuál es el objetivo último, pero que debiera ser el prevaleciente, de instituir instrumentos y orientaciones en la gestión ambiental si no se piensa respetar sus desemboques en, por ejemplo, declaratorias de áreas naturales protegidas o en los resultados de las evaluaciones de impacto ambiental?

Por último (aunque no lo único, pues muchos asuntos quedan todavía en el tintero), ¿es posible que el desarrollo sustentable encuentre posibilidades de realidad si se parcela su sustento territorial? Es decir, ¿no tendremos que resignarnos, por lo menos durante un período más o menos largo que posibilite la regeneración de los ecosistemas, a que es inevitable mantener resguardados y, en lo posible inalterados, los

entornos que aún contienen multiplicidad en su biodiversidad o que son los reductos de especies naturales singulares? ¿No es necesario, en este sentido, que se ordene el territorio separando perfectamente áreas de conservación bastante restringidas en cuanto al uso de sus recursos naturales de aquéllas en las que se impulse el desarrollo económico y la generación industrial de la producción de bienes y riqueza?

