

El depósito de residuos tóxicos de Metalclad, en Guadalcázar, San Luis Potosí

La empresa estadounidense Metalclad Corporation promovió en 1994 la reapertura de un confinamiento de residuos tóxicos en el municipio rural de Guadalcázar en el Estado de San Luis Potosí.

La que en su momento fue presentada como la primera *inversión modelo* del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TCLAN) en materia de infraestructura para el depósito de residuos peligrosos en México, acabó siendo el primer caso de juicio contra el gobierno mexicano gracias a las garantías de compensación a la inversión extranjera que establece el capítulo 11 del TCLAN.

El municipio de Guadalcázar está situado en el Altiplano Central en el Estado de San Luis Potosí, en el centro de México. Según datos oficiales cuenta con una población de 28,357 habitantes distribuidos en 82 comunidades de las cuales cinco tienen más de mil habitantes. Como muchos otros municipios pobres su población se dedica principalmente a la agricultura de temporal y por su escaso nivel de ingresos se ve obligada a migrar por temporadas a los centros urbanos de México o a los Estados Unidos.

El conflicto se originó entre 1989 y 1991 cuando una empresa de San Luis Potosí denominada Confinamiento Técnico de Residuos Industriales S.A. (COTERIN), empezó a realizar trabajos de perforación en un predio del valle nominado La Pedrera, del municipio de Guadalcázar. COTERIN informó a los pobladores que estaba buscando agua para surtir a las comunidades vecinas y rea-

The Metalclad toxic waste dump in Guadalcázar, San Luis Potosí

In 1994, a U.S. company, Metalclad Corporation, began efforts to reopen a toxic waste dump in the rural township of Guadalcázar, in the state of San Luis Potosí.

The project was initially heralded as a “model investment” in the area of infrastructure for the proper disposal of dangerous residues in Mexico, under the newly implemented North American Free Trade Agreement (NAFTA). It ended up being the first case against the Mexican government sent before a NAFTA panel, following the guarantees for compensation for foreign investors stipulated in Chapter 11 of the agreement.

The township of Guadalcázar is located in the Central High Plain in the state of San Luis Potosí in central Mexico. According to official data, it has a population of 28,357 inhabitants distributed in 82 communities of which only five have more than a thousand inhabitants. Like many other poor townships, its population works mainly in seasonal agriculture and due to the low income is forced to migrate seasonally to urban centers of Mexico and the United States.

The conflict over the dump began between 1989 and 1991 when a San Luis Potosí company called Confinamiento Técnico de Residuos Industriales S.A. (Technical Confinement of Industrial Wastes- COTERIN) commenced drilling on a lot in the valley called La Pedrera, in Guadalcázar. Company representatives informed local residents that they were looking for water to supply neighboring communities and carry out agricultural projects. However, far from living up to its promises, the company illegally dumped 20,500 tons of dangerous wastes in the open air. Enraged by the lies and utter indifference of government officials, the lo-

lizar obras de beneficio agrícola; sin embargo, lejos de cumplir sus promesas, depositó ilegalmente 20 mil 500 toneladas de residuos peligrosos a la intemperie. La población molesta por los engaños y ante la indiferencia de las autoridades decidió movilizarse. La noche del 24 de septiembre de 1991 más de 200 personas impidieron la descarga de 20 trailers con residuos peligrosos, obligando a las autoridades del medio ambiente a intervenir y a ordenar la clausura del lugar ante la evidencia de las anomalías cometidas por la empresa. En 1994 las toneladas de residuos peligrosos fueron enterradas en tres celdas aunque de manera inadecuada pues en una de ellas -según reportes oficiales- hay un peligro de explosividad del 100%, quedando pendiente la limpieza del lugar.

Con la entrada en vigor del TCLAN en 1994 apareció en el conflicto un nuevo actor: la empresa Metalclad Corporation. Esta es una empresa estadounidense, con sede en California, que diseñó un ambicioso plan de expansión ofreciendo sus acciones en el mercado de valores de Estados Unidos y Europa, bajo la promesa de conquistar el mercado de desechos peligrosos en México. En agosto de 1993, Metalclad sin atender los ofrecimientos del Gobierno del Estado de invertir en sitios alternativos, adquirió COTERIN y la propiedad del basurero tóxico. El atractivo para ello fue la cercanía de importantes ejes carreteros y que la empresa mexicana había cumplido con dos de las tres condiciones necesarias para operar un confinamiento de residuos peligrosos: un permiso federal para operar y un permiso estatal de uso del suelo, quedando pendiente el permiso municipal de construcción.

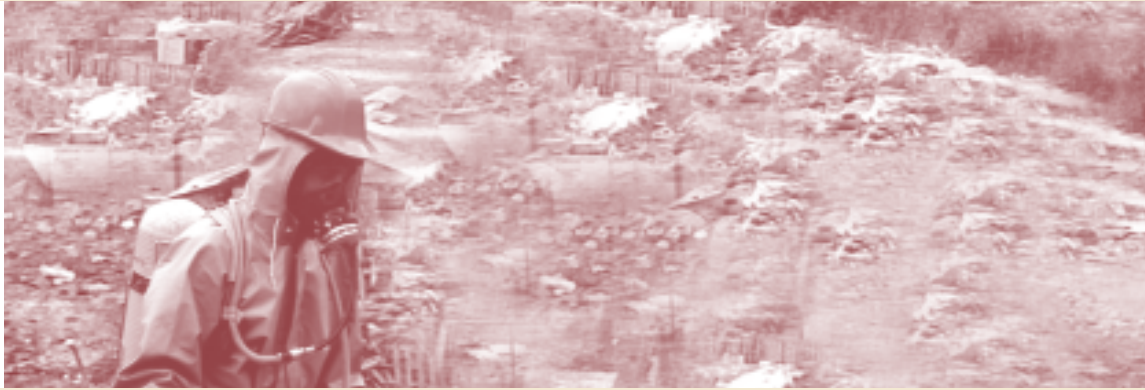
Metalclad se comprometió a la limpieza de La Pedrera a cambio de que se le autorizara la reapertura y expansión del basurero tóxico. Sus planes consistían en depositar 30 mil toneladas anuales de desechos tóxicos durante 25 años, con ganancias esperadas de 12.5 millones de dólares en el primer año. Las autoridades federales del medio ambiente, tanto el Instituto Nacional de Ecología (INE) como la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente (PROFEPA) se mostraron abiertas a negociar la reapertura del

cal population decided to mobilize and on the night of September 24th, 1991 over 200 people blocked the unloading of twenty trailers carrying hazardous wastes, forcing environmental authorities to intervene and order closure of the dump due to evidence of violations committed by the company.

When NAFTA came into effect in 1994, a new conflict developed, this time between Metalclad Corporation and local residents. Metalclad is a U.S. company with headquarters in California that designed an ambitious plan for expansion, offering shares on the stock market in the U.S. and Europe with the promise of conquering the hazardous waste disposal market in Mexico. In August of 1993, Metalclad ignored offers from the state government to invest elsewhere and bought up COTERIN and the property where the original dump had been illegally situated. For Metalclad, the main attraction of the site was its proximity to important highway links and that the Mexican company had complied with two of the three necessary conditions to operate a toxic waste dump: a federal permit to operate and a state land-use permit. Still pending was the municipal construction permit.

Metalclad promised to clean up the La Pedrera site in exchange for authorization to reopen and expand the toxic dump. Its plans consisted in depositing 30,000 tons annually of toxic wastes for 25 years, with expected earnings of 12.5 million dollars in the first year only. The federal environmental authorities— the National Ecology Institute and the Federal Office for the Environmental Protection (PROFEPA) proved willing to negotiate reopening of the dump pending on an environmental assessment. In 1995, Metalclad paid for the assessment supervised by the PROFEPA, which concluded that the site was appropriate for reopening the toxic dump. Meanwhile, Metalclad had continued illegal construction on the site without permission from the municipal government.

Municipal authorities of Guadalupe still demanded clean up of the site. Their opposition to reopening the toxic dump increased when they began to see cases of children born with serious birth defects in nearby communities. Their mistrust grew when they found out that the former state delegate of environment, who had closed the toxic waste dump, was now a representative of Metalclad. Later they also discovered that he was a shareholder and received a commission for in the sale of COTERIN.



lugar a través de la realización de una Auditoría Ambiental. En 1995, Metalclad pagó la auditoría que fue supervisada por PROFEPA, la cual concluyó que el sitio era apto para la reapertura del basurero tóxico. Mientras tanto, Metalclad había continuado construyendo ilegalmente el confinamiento sin permiso del municipio.

Las autoridades del municipio de Guadalcázar exigían la limpieza del lugar y su oposición a la reapertura del basurero tóxico aumentó al presentarse varios casos de niños con malformaciones en comunidades del municipio; su desconfianza creció al enterarse de que el anterior delegado estatal de ecología -quien había clausurado el basurero tóxico- era ahora representante de Metalclad; más adelante se descubriría que incluso era accionista y que recibió una comisión de la compra venta de COTERIN.

El regidor de ecología del municipio pidió entonces el apoyo a un grupo ambientalista con sede en la capital de San Luis Potosí, llamado Pro San Luis Ecológico, y a Greenpeace México. Gracias a la movilización popular en el municipio, las organizaciones ambientalistas tuvieron acceso a la información de la Auditoría Ambiental y formaron un comité técnico ciudadano con la participación de geólogos e ingenieros civiles. Los expertos señalaron que se habían cometido violaciones a la normatividad existente, concluyeron que el lugar no era adecuado para instalar el basurero tóxico y que era necesario realizar otros estudios geohidrológicos en el sitio. Ante la negativa de las autoridades federales para ampliar el plazo para la realización de más estudios, Greenpeace y Pro San Luis Ecológico presenta-

The municipal environmental representative then turned for help to an environmental group called “Pro San Luis Ecological” based in San Luis Potosi City and Greenpeace Mexico. Thanks to popular mobilization in the township, environmental organizations had access to information on the Environmental Assessment and formed a citizens’ technical committee with the participation of geologists and civil engineers. The experts pointed out numerous violations of existing norms, and concluded that the site was inappropriate for the installation of a toxic dump and that it was necessary to carry out geohydrologic studies on the site. Faced with the refusal of the federal authorities to broaden the term for more studies, Greenpeace and Pro San Luis Ecological presented a lawsuit for ecological crimes and for administrative misconduct against the officials involved in September of 1995.

Metalclad then began doing everything it could to attain its objectives. The company intervened in municipal politics to promote a candidate to the municipal presidency, paid for publicity in state newspapers and even attempted to bribe the municipal environmental representative.¹ What turned out to be most effective for them was the use of their contacts with u.s. senators from Illinois and California to pressure the Mexican government; finally even the u.s ambassador in Mexico, James Jones, got involved to directly pressure the Mexican Trade Ministry and threatened the governor of San Luis Potosi with putting the state on a blacklist to scare off North American investors if the toxic dump was not reopened.

1. There was also, an attempted bribe then-governor Horacio Sánchez Unzueta with one million dollars, according to his own testimony included in the Mexican government defense before the ICSID.

ron una denuncia penal por delitos ecológicos y por faltas administrativas hacia los funcionarios involucrados, en septiembre de 1995.

Metalclad recurrió entonces a todos los medios a su alcance para lograr su objetivo: desde intervenir en la política municipal al promover a un candidato a la presidencia municipal, el pago de campañas propagandísticas en los diarios estatales hasta los intentos de soborno al regidor de ecología municipal.¹ Lo que finalmente le resultó más efectivo fue el uso de sus contactos con senadores estadounidenses de Chicago y California para presionar al gobierno mexicano; incluso el mismo embajador de Estados Unidos en México James Jones presionó directamente al Secretario de Comercio de México y amenazó al gobernador de San Luis Potosí con poner en la lista negra al estado y ahuyentar las inversiones norteamericanas si no se reabría el basurero tóxico.

Finalmente, las autoridades federales firmaron un Convenio con COTERIN-Metalclad el 24 de noviembre de 1995 para la reapertura del basurero tóxico a espaldas de las autoridades estatales y municipales, quienes desconocieron públicamente el Convenio y reafirmaron el rechazo a otorgar el permiso de construcción para el basurero tóxico. El 27 de septiembre de 1997, el gobierno del Estado con base en una extensa investigación del Instituto de Biología de la Universidad Nacional Autónoma de México, decretó reserva estatal el área natural protegida de **Real de Guadalcázar** con características de Reserva de la Biósfera, debido a la gran diversidad endémica de cactáceas, únicas en el mundo. Cabe aclarar que el decreto no tiene carácter retroactivo y no implica la expropiación del confinamiento de acuerdo a las leyes mexicanas.

Después de pleitos legales entre Metalclad y el municipio, la empresa con sus acciones a la baja y anticipando posibles conflictos con sus accionistas a quienes no había informado cabalmente de las dificultades legales de la inversión, decidió en octubre de 1997 demandar una compensación al gobierno mexicano. Amparada en el capítulo

1. También hubo un intento por sobornar al entonces gobernador Horacio Sánchez Unzueta con un millón de dólares, según consta en testimonio incluido en la defensa del gobierno mexicano ante el ICSID.

Finally, the federal authorities signed a pact with COTERIN-Metalclad on November 24th, 1995 to reopen the toxic waste dump behind the backs of the state and municipal authorities, who refused to publicly recognize the pact and repeated their refusal to issue a construction permit for the toxic dump. Based on an extensive study by the Institute of Biology of the National Autonomous University of Mexico, the state government declared “Real de Guadalcázar” a state reserve and natural protected area with the characteristics of a Biosphere Reserve, due to its wide endemic diversity of cactus plants found nowhere else in the world. The decree, issued on September 27, 1997, was not retroactive and did not imply expropriation of the dump under Mexican laws.

A series of legal battles ensued between Metalclad and the township. Seeing its share prices dropping and fearing possible conflicts with shareholders who had not been fully informed of the legal problems surrounding the investment, Metalclad decided in October of 1997 to pull out and demand compensation from the Mexican government. Covered under Chapter 11 of NAFTA, Metalclad accused the Mexican government of discriminatory treatment and expropriation of investment before the International Center for the Settlement of Investment Disputes (ICSID). In August of 2000 the Center ruled in favor of the company, and ordered the Mexican government to pay over 16 million dollars, plus interest.

The panel of the ICSID tribunal even went so far as to exceed its functions by disqualifying the constitutional authority of the Guadalcázar municipal government to deny the construction permit to Metalclad. The tribunal never explained its reasons for only accepting evidence from the company and throwing out the evidence provided by the Mexican government. The process of the panel was anti-democratic since it did not allow public audiences, the parts affected could not take part in the process nor have access to the documents presented and the decision of the tribunal is not open to appeal. On May 2, the Supreme Court of Justice of the Province of British Columbia in Canada upheld the NAFTA panel ruling, limiting some parts of its findings but upholding the ruling that the Mexican government pay Metalclad approximately 15.5 million dollars. This ruling could still be appealed to the Canadian Federal Supreme Court of Justice and the case could drag on.

11 del TLCAN Metalclad acusó al gobierno mexicano de un trato discriminatorio y de expropiación de la inversión ante el Tribunal del Centro Internacional para la Resolución de Disputas en Inversión (ICSID). Finalmente, en agosto del 2000 el Tribunal estableció un laudo a favor de la empresa, por el que el gobierno mexicano deberá pagar más de 16 millones de dólares más intereses.

El panel del Tribunal del ICSID ha excedido sus funciones al descalificar la competencia constitucional del municipio de Guadalcázar para negar el permiso de construcción a Metalclad. El Tribunal tampoco explica las razones para aceptar sólo las pruebas de la empresa y desechar las del gobierno de México. El proceso del panel es antidemocrático pues no hay audiencias públicas, las partes afectadas no pueden formar parte del proceso, no pueden tener acceso a los expedientes y la decisión del Tribunal es inapelable. El gobierno de México llevó el caso a la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Columbia Británica en Canadá, y el 2 de mayo de 2001 ésta emitió un fallo a favor de Metalclad, desechando algunas determinaciones del Tribunal y fijando el pago de indemnización en aproximadamente 15.5 millones de dólares. Su fallo podría ser apelado ante la Suprema Corte Federal de Justicia en Canadá y el caso podría prolongarse.

El dictamen del fallo del panel de TLCAN crea un precedente terrible para los gobiernos municipales y estatales no sólo de México sino de Estados Unidos y de Canadá que pueden ser cuestionados en sus facultades y competencias para realizar acciones de protección a la salud y al medio ambiente de sus poblaciones. De este modo, los intereses de empresas extranjeras establecen su primacía por encima de las consideraciones de salud y bienestar de las poblaciones y comunidades en donde los capitales transnacionales pretenden asentarse. Es también un rudo revés a la soberanía de las naciones y muestra la inutilidad e ineficacia de los acuerdos ambientales negociados en forma paralela.

Este caso hace evidente la necesidad de renegociar el capítulo 11 del TLCAN e impedir que cláusulas similares se incluyan en el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas.

The ruling of the NAFTA panel sets a terrible precedent for municipal and state governments not only in Mexico but in the United States and Canada, that questions their legal authority and faculties to protect the health and environment of their people. In this way, the interests of foreign companies establish primacy over the considerations of the health and well being of the local populations and communities where transnational capital has vested interests. It is also a rude reverse for the sovereignty of nations and shows the futility and inefficiency of the environmental accords negotiated in the side agreement.

This case makes clear the need to renegotiate Chapter 11 of NAFTA and prevent similar clauses from being included in a free trade agreement of the Americas.