

Ambiente, Justicia y Desarrollo: conflictos y litigios socioambientales en torno a la ampliación del puerto de Veracruz

DRA. JOHANNA CILANO PELAEZ^Ψ

*Autor para Correspondencia: jocipe2003@gmail.com

Recibido: 14 de junio de 2022

Aceptado: 13 de agosto de 2022

Resumen

El presente texto revisa el proceso de litigio y acción desde la ciudadanía en el reclamo de justicia ambiental derivado de la ampliación del puerto de Veracruz en México. Analiza el actuar de autoridades ambientales, decisores políticos y los intereses económicos y desarrollista detrás de la obra. Así mismo, revisa las barreras de acceso a la justicia que enfrentaron ciudadanos y organizaciones civiles para exigir ante las autoridades jurisdiccionales el cumplimiento de tratados internacionales, así como la propia legislación nacional. El caso contiene importantes precedentes en materia de acceso a la justicia y la conformación de las manifestaciones de impacto ambiental, llegando en un largo litigio hasta instancias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Palabras clave: justicia, desarrollo, derechos ambientales, puerto de Veracruz, litigio.

Abstract

This text reviews the process of litigation and action from citizens in the claim of environmental justice derived from the expansion of the port of Veracruz in Mexico. It analyzes the actions of environmental authorities, political decision-makers and the economic and developmental interests behind the work. Likewise, it reviews the barriers to access to justice faced by citizens and civil organizations to demand from the jurisdictional authorities' compliance with international treaties, as well as national legislation itself. The case contains important precedents in terms of access to justice and the formation of environmental impact statements, reaching in a long litigation to instances of the Supreme Court of Justice of the Nation.

Keywords: justice, development, environmental rights, port of Veracruz, litigation.

^Ψ Abogada y politóloga. Doctora en Historia y Estudios Regionales, con estudios de posgrado en gestión y análisis político por FLACSO México y CIDE. Nivel C del Sistema Nacional de Investigadores de México. Miembro de la Red de Politólogas. Fundadora y codirectora de Gobierno y Análisis Político AC (GAPAC). Posdoctorante en la UNAM, ENES León.

I. Introducción

El puerto de Veracruz ha sido parte fundamental del desarrollo de México, punto estratégico de acceso y distribución de mercancía y de valor económico trascendental. Su historia como puerto natural se remonta a la conquista y colonia (siglo XVI), y durante el siglo XX se consolidó como el puerto más importante a nivel nacional por el flujo de buques nacionales y extranjeros, y las áreas de influencia internas y externas que abarcaba, derivado de su estratégica posición geográfica y la red de vías de comunicación para acceder a él.

El proyecto de ampliación del puerto de Veracruz constituye una necesidad económica fundamental para el Estado mexicano y su intención de convertirse en un *hub* logístico en la región. Solo con obras auxiliares¹ previó el incremento de la capacidad instalada de 19.7 a 38.5 millones de toneladas entre 2014 a 2016². Sin embargo, el proceso de modernización de dicho puerto está teniendo impactos ambientales, que generan reclamos sociales y activan reclamos canalizados dentro de la institucionalidad y legalidad mexicanas.

En particular, los mayores impactos los sufre el llamado Sistema Arrecifal Veracruzano. Este comprende 23 arrecifes de tamaños y formas variables, siendo un Área Natural Protegida (ANP) con carácter de Parque Marino Nacional desde el 24 de agosto de 1992, cuando durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari se firmó y publicó el Decreto correspondiente en el Diario Oficial de la Federación (DOF). Se trata de un sitio ubicado en la lista Ramsar de Humedales prioritarios internacionales (desde el 2 de febrero de 2004) al ser un arrecife amenazado por la presión antropogénica derivada de las actividades portuarias³. Entre los valores que se le atribuyen destaca su rica diversidad biológica, la alta productividad pesquera, la belleza natural, y su rol en la estabilidad del ecosistema y su función en términos de regulación del clima y barrera contra olas y tormentas; y se encuentra amenazada constantemente por la contaminación del área metropolitana de la ciudad de Veracruz, las actividades asociadas al puerto y la ausencia de medidas de mitigación y preservación.

II. La modernización portuaria

Desde le época colonial, la ubicación y actividad del puerto de Veracruz está estrechamente relacionada con el desarrollo de vías de comunicación con el centro del país y con el surgimiento de asentamientos en la zona central del estado⁴. El Muelle artificial del puerto se comenzó oficialmente con la colocación de la primera piedra en 1882 por la compañía Pearson & Son; posteriormente, durante el porfiriato, se llevó a cabo un proceso de modernización (1897- 1902) a cargo de Weetman D. Pearson, que

¹ Entre las obras auxiliares hay que considerar la ampliación natural del puerto hacia la zona norte; el libramiento carretero denominado “13.5”; un libramiento ferroviario entre el Recinto Portuario y Santa Fe; el Centro de Atención Logística al Transporte; una Nueva Aduana; una Zona de Actividades Logísticas como un recinto fiscalizado estratégico; y la UMA “Punta Gorda” (APIVER, 2012:28).

² APIVER (2012): “Libro Blanco APIVER. Proyectos de Expansión del Puerto de Veracruz. Secretaría de Comunicaciones y Transporte”. Disponible en www.puertodeveracruz.com.mx/apiver/archivos/IFAI/2012/Libros-Blancos/Archivos/Anexos. Fecha de consulta: marzo 2021.

³ CEMDA- AIDA (2013): “Esquema del proyecto de ampliación del recinto portuario de Veracruz y su impacto potencial sobre el sitio RAMSAR Parque Nacional Sistema Arrecifal Veracruzano”. Informe de trabajo CEMDA-AIDA.

⁴ GARCÍA AGUIRRE, Feliciano (2011): “Importancia estratégica de Veracruz” en BARCELATA CHÁVEZ, Hilario Veracruz: pensar el desarrollo (Xalapa, Consejo Académico de Veracruz- Universidad de Xalapa) pp. 13-36.

culminó con la inauguración de las nuevas instalaciones el 6 de marzo de 1902⁵ con un costo de alrededor de 30 millones de pesos financiados por deuda pública⁶.

Dicha construcción se apoyó en las formaciones coralíferas entre Punta Gorda y Punta Mocambo, y enfrente del arrecife La Gallega y el islote donde se construyó el fuerte San Juan de Ulúa, en el litoral del Golfo de México. Los trabajos de modernización desarrollados en este período incluyeron las obras de alumbrado y seguridad, que implicaron que el abordaje en el puerto pudiera realizarse con la misma seguridad en el día que en la noche, solamente en términos de alumbrado, se pasó de 13 faros en 1891 a 38 faros en 1901⁷.

Durante décadas -y particularmente en el período conocido como industrialización por sustitución de importaciones- el contexto portuario nacional estuvo caracterizado por prácticas inapropiadas, escaso desarrollo de la tecnología y la infraestructura (salvo en los puertos petroleros) y servicios portuarios de mala calidad. Los puertos eran operados como organismos del sector público, y con elementos que afectaban su eficiencia como la excesiva centralización, rigideces institucionales en la operación y carga para las finanzas públicas⁸. En 1991 se desarrolla lo que se conoce como requisa del puerto, proceso que implica una apertura a la privatización, descentralización de la administración portuaria y licitación de algunas terminales, todo lo cual trae aparejado un acelerado crecimiento de los flujos de carga y la creciente saturación de las instalaciones portuarias, y que supone un reto en términos de integración de las cadenas de carga con los modos de transporte terrestre⁹. Todo ello enmarcado en un período de creciente inserción de México en la globalización económica e impactados por procesos de apertura económica¹⁰.

En tal sentido, y por la importancia y su liderazgo en el comercio exterior, el puerto de Veracruz concentró buena parte de los recursos y las innovaciones, pasando de manejar 3 millones de toneladas de carga en 1983 a 13.5 millones de toneladas en 1999; y de recibir 712 buques en 1990 a 1633 en 1999 con las mismas posiciones de carga¹¹. Como parte de este proceso de reformas de los años 90- que implicó transformación de la administración de los puertos nacionales que incluyó la promulgación en 1993 de una Ley de Puertos, y en 1994 de su Reglamento- se crearon las Administraciones Portuarias Integrales, con la particularidad de tener un mayor componente descentralizador y la posibilidad de que los recursos generados se quedaran en la zona o región de influencia del puerto¹². Así es que, en 1994, entra en operación la Administración Portuaria Integral de Veracruz SA de CV (APIVER), empresa de participación estatal, y actualmente certificada en seguridad con el Código Internacional para la protección de Busques y de instalaciones portuarias.

⁵ APIVER (2012) p. 25.

⁶ RUIZ DE TERESA, Guillermo (2016): "El puerto de Veracruz: donde la historia se funde con el futuro". El Universal.

⁷ APIVER (2012).

⁸ OJEDA CÁRDENAS, Juan N. (2011): "Los puertos mexicanos en el siglo XXI: situación y debate (1991-2002)" Revista Ciencia y Mar XV pp. 19-62 disponible en www.umar.mx/revistas/45/0450103.pdf Fecha de consulta: 21 marzo 2022.

⁹ MARTNER PEYRELONGUE, Carlos y MORENO MARTÍNEZ, María Aurora (2000): "Integración Modal en el puerto de Veracruz". Publicación Técnica N. 150 (México. Instituto Mexicano del Transporte- SCT).

¹⁰ OJEDA (2011).

¹¹ MARTNER Y MORENO (2000)

¹² OJEDA (2011) p.30.

Hoy, la ampliación del puerto de Veracruz tiene un peso económico no solamente por la generación de empleos directos e indirectos, o la derivada del aumento de la capacidad de operación (mayor posibilidad de carga y descarga de mercancías- rendimiento de maniobras de carga; competitividad en costos; y eficiencia en términos de tiempos de estadía), o acceso a otro tipo de buques y mercados. Implica también beneficios económicos en términos de especulación inmobiliaria, venta directa de terrenos, o renta de espacios que la administración portuaria puede realizar. Para el año 2012 el puerto de Veracruz concentraba el 12% de la participación del total manejado por los puertos comerciales nacionales, teniendo entre sus principales ventajas la situación geográfica estratégica, la histórica vocación portuaria y una infraestructura ya existente para el manejo de distintos tipos de carga (terminal de contenedores) como para los volúmenes de carga¹³. Actualmente lidera la exportación de vehículos, concentrando en 2013 el 66% de las unidades automotrices que salían de México, alrededor de 748, 666 unidades según la Secretaría de Comunicaciones y Transporte. Elemento no menor considerando el rol de la industria automotriz en la economía mexicana y la necesidad de reforzar la cadena logística que ha posicionado al país como sexto productor mundial de autopartes.¹⁴

La administración portuaria ha reconocido la urgencia de la ampliación estaba relacionada también con la saturación que presenta el puerto de Veracruz en las condiciones previas al proyecto y que impacta en qué “las áreas destinadas al almacenamiento y manejo logístico; se ocupen para embarque y desembarque por su cercanía con los muelles; vialidades internas con mayor congestión; pérdida de competitividad por los tiempos de fondeo y la falta de soluciones logísticas integrales; y la poca factibilidad tal y como está el recinto fiscalizado de realizar actividades significativas de valor añadido”¹⁵. A este panorama se suma la existencia permanente de filas para acceder a las instalaciones portuarias, y problemas derivados de un crecimiento sin planeación integral que se refleja en la falta de correspondencia entre el escaso crecimiento de los frentes de agua y la gran expansión en las áreas de tierra¹⁶.

III. La dimensión ecológica

El lugar de expansión del puerto y cuáles serían las mejores variantes también han sido motivo de debate y discusión entre expertos y ambientalistas en las dos últimas décadas. Aquellos que apuestan por la ampliación en el mismo sitio abogan por evitar la dispersión de flujos, propiciar el desarrollo de economías de escala y estimular las sinergias de colaboración y competencia entre los diversos actores¹⁷. Además, llaman a considerar el hecho de que el nuevo puerto estaría concebido como un puerto de tercera generación, el cual debe estar plenamente integrado a actividades y servicios que se encuentran en las ciudades, y la ciudad de Veracruz ofrece ese cúmulo de oportunidades para actividades como servicios de ante- puerto y logística; aunque reconocen el reto y compromiso que supone en términos de planeación urbana y regional¹⁸.

Desde la creación de la APIVER se elaboró el Programa Maestro de Desarrollo del Puerto que consideró la “ampliación y modernización de la infraestructura otorgada por el gobierno federal en el

¹³ APIVER (2012).

¹⁴ Ver <https://www.realestatemarket.com.mx/articulos/infraestructura-y-construccion/15387-puerta-para-la-industria-mexicana>

¹⁵ APIVER (2012).

¹⁶ MARTNER Y MORENO (2000).

¹⁷ MARTNER Y MORENO (2000).

¹⁸ MARTNER Y MORENO (2000) p. 106.

Recinto Portuario, con énfasis en el proyecto para la ampliación del puerto en 116 hectáreas aproximadamente, y la modernización de los servicios de maniobras para los diferentes tipos de carga manejadas”¹⁹. La APIVER comenzó obras de ampliación aprobadas por el Instituto Nacional de Ecología, y en 1995 existen también una oposición desde algunos sectores (académicos, ambientalistas, ciudadanos) por el impacto de estas obras en el ecosistema y el medio ambiente.

Ya desde 1995 los integrantes de la organización Vida Plena y Ecología Controlada “recorrieron todas las oficinas posibles para exigir la restauración de la pinera (deforestada), así como información sobre impactos ambientales de la ampliación del puerto”²⁰. Los mecanismos utilizados incluyeron quejas ante la Presidencia Municipal de Veracruz; reclamos a responsables ambientales del municipio y el estado, así como el gobernador en turno; quejas ante delegaciones estatales de PROFEPA, INE, SEMARNAP, teniendo como respuesta el silencio de las autoridades y una negativa de la empresa a entregar los documentos solicitados²¹ hasta el año 1996, cuando en el marco de la gira que realizaba el barco Moby Dick de Greenpeace, se realiza una protesta en el edificio de APIVER que deriva en la entrega a esta organización del expediente del caso por parte de la empresa²². Toda esa información y actividad de incidencias fueron registradas por Greenpeace (1997) en un estudio que reveló la existencia de evidencia física de los impactos ambientales de la obra y un conjunto de negligencias, incompetencias, contradicciones, ocultamientos de información y contubernio entre las autoridades ambientales veracruzanas y la empresa, todo ello derivado de un análisis de los documentos oficiales de autorización y seguimiento de dichas obras.

En el año 1996 se iniciaron dos acciones de reclamo por el daño producido por las obras, una Denuncia Popular ante la PROFEPA- junio- y una queja ante la CNDH- agosto. Según Greenpeace (1997) en noviembre de dicho año la Delegación Estatal de PROFEPA acordó recibir una representación de Vida Plena y Greenpeace, momento en el cual el procurador ambiental- Dalos Ulises- no tenía “pleno conocimiento de las condiciones impuestas por el INE, ni que sus inspectores habían firmado para autorizar la continuidad de las obras”. Estas acciones marcan el inicio de una larga lucha por la defensa del PNSAV y el derecho a un medio ambiente sano utilizando distintas herramientas jurídica y estrategias de defensa legal.

En 1999, la APIVER realiza una actualización del Programa Maestro de Desarrollo del Puerto para ajustar los proyectos a desarrollar durante el período 2000-2010, y donde tomaba en consideración las recomendaciones realizadas por la consultora Policy Research Corporation, cuyas conclusiones indicaban el área natural de desarrollo del puerto en Bahía Vergara²³. Para 2007 APIVER plantea un proyecto de ampliación del puerto de Veracruz, que implica una modificación de la poligonal del PNSAV para desincorporar del ANP las zonas de Bahía de Vergara y Punta Gorda, situación que plantea en los oficios APIVER DGVER-421/07 y DGVER 463/07. Apenas un año después, en 2008,

¹⁹ APIVER (2012) p.26.

²⁰ Greenpeace México (1997): “Ampliación y destrucción del Puerto de Veracruz”. Revista Este País No. 70.

²¹ Los documentos incluían la MIA Modalidad General del Programa Maestro de Desarrollo del Puerto de Veracruz (VII/94); la Resolución 516 del INE (INE/R516) que autorizaba el proyecto bajo el cumplimiento de 15 condiciones (XI, 94); el Acta de Verificación (PROFEPA/Av/15) del cumplimiento de las 15 condiciones; y el Programa de Monitoreo de Flora y Fauna Marinas del Puerto de Veracruz.

²² Greenpeace (1997).

²³ APIVER (2012).

se incorporaron 886.5 hectáreas de superficie de agua marina a la concesión de dicha empresa según resolución publicada en el diario oficial²⁴.

La CONANP publicó el 30 de agosto de 2011 en el DOF el aviso de Estudio Previo Justificativo para la modificación de la poligonal, justificando eliminar el estatus de protección debido a que el área presentaba un deterioro difícil de ser revertido y existía una posibilidad de recuperación poco factible, cuestiones consideradas como desatinadas por la comunidad científica que participó en la consulta pública, señalando además la debilidad técnica y científica del estudio presentado por la entidad federal²⁵. Pese a los rechazos emitidos por la comunidad científica, el 12 de septiembre de 2012 la CONANP presentó Manifestación de Impacto Regulatorio ante la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (COFEMER) que derivó en la publicación en el DOF del Decreto mediante el cual se modificó y redujo el polígono del PNSAV el 29 de noviembre de 2012 y que garantizaba la viabilidad física y jurídica de la ampliación del puerto²⁶.

La inversión de 60 mil millones de pesos en 13 años y la promesa de 140 mil empleos acompañó el anuncio de la ampliación de 30 nuevas posiciones de atraque y el acceso a buques de gran calado que anunció el gobierno de Enrique Peña Nieto y una etapa de defensa legal basada en la modificación del polígono del PNSAV, que implicaba la desincorporación del Área Natural Protegida de Bahía de Vergara y Punta Gorda. Dicha obra es considerada el proyecto portuario más importante de los últimos 100 años, proyectando a México como uno de los principales centros logísticos a nivel mundial y quintuplicará su valor de carga; es además considerada la obra pública de excelencia del gobierno que encabeza Peña y un detonante fundamental para la economía nacional y regional.

IV. La ciudadanía se moviliza: acción colectiva, institucionalidad y legalidad

En diciembre de 2012 se presentó el amparo 1242/ 2012 ante el Juzgado Tercero de Distrito, que concede la suspensión definitiva, por la violación de tratados internacionales, mismo que fue valorado posteriormente Tribunal Colegiado de Distrito de Boca del Río. Zavaleta (2013) señala que ni la SEMARNAT ni la CONANP elaboraron los estudios de impacto ambiental ni la viabilidad del proyecto, según Ortiz Lozano “nunca los hicieron (...) los solicitamos a través del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) y al cabo de varios recursos de revisión las dependencias admitieron no tener ningún proyecto o estudio que avalara la destrucción de una parte de los arrecifes del puerto de Veracruz (...) dejando claros los intereses económicos de APIVER”²⁷.

La demanda de amparo, presentada por 500 ciudadanos, alega la violación de los artículos 1, 4, 14, 16, 25 y 27 de la Constitución al ignorar el decreto publicado el 24 de agosto de 1992 en el DOF por el cual se declara ANP, con carácter de Parque Nacional al área en cuestión. Lo significativo del caso es que mientras dura el proceso, y la juez de distrito del 7mo circuito Cándida Ojeda Hernández consigue los peritos para dar su resolución final- sobre si la zona arrecifal de Bahía de Vergara y Punta Gorda será modificada- APIVER y la SCT pueden continuar las obras con los impactos que se ellas se deriven, después que las autoridades del poder judicial quitaran la suspensión temporal que se tenía mientras duraba el trámite del amparo²⁸. Para el 10 de enero de 2013 el juez que conoció el amparo

²⁴ CEMDA- AIDA (2013).

²⁵ CEMDA- AIDA (2013).

²⁶ CEMDA- AIDA (2013).

²⁷ ZAVALETA, Noé (2013): “Ampliación del puerto de Veracruz, un mega proyecto depredador”. Periodistas Digitales.

²⁸ Ibid.

concedió la suspensión de cualquier acto que pudiera afectar a los arrecifes dentro del poligonal en disputa, pero esta medida fue finalmente revocada en octubre del mismo año.

En 2013 la organización Soy Ciudadano AC, denunció la postergación, por cuarta ocasión, de la resolución del amparo que mantiene detenidas las obras de ampliación del puerto de Veracruz por falta de pruebas que permitan al juez tener elementos para tomar una decisión y que dependencias federales involucradas no presentan todos los elementos²⁹. Se trató de un amparo promovido por ciudadanos contra la modificación de la poligonal del PNSAV decretada en noviembre de 2012, tres días antes de la conclusión del gobierno de Felipe Calderón. El representante de dicho amparo, Marco Antonio Muñoz Guzmán dijo a la prensa que el Juez Tercero de Distrito de Boca del Río no había encontrado “peritos que puedan aportar información neutra para la toma de decisiones”³⁰.

En diciembre de ese mismo año la SCT, a través de su titular Ruiz Esparza, aseguraba en declaraciones a la prensa que el gobierno federal actuaría con respeto al medio ambiente, amparado en la autorización otorgada por la SEMARNAT. También ese año, en el mes de noviembre, varios legisladores-Cuauhtemoc Pola (MC), Fidel Robles (PT), Ana María Condado y Jesús Velázquez (PRD)-promovieron un punto de acuerdo para exigir a los gobiernos de Enrique Peña Nieto y Javier Duarte que se revoque el cambio realizado en la poligonal del PNSAV³¹. Pola externó en varias declaraciones a la prensa que “SEMARNAT está mintiendo, el arrecife está vivo y el juicio de amparo no está resuelto, la suspensión temporal es la que esta revocada” referido a la MIA autorizada por SEMARNAT y presentada por APIVER donde se determina que no existe riesgo y se autoriza el proyecto³².

El 5 de septiembre de 2013 APIVER presentó ante SEMARNAT la MIA del proyecto de ampliación del puerto de Veracruz en la Bahía de Vergara, misma que fue autorizada por la entidad federal en los términos de la ley el 21 de noviembre del mismo año. Dicha MIA es sujeto de demanda de amparo el 11 de diciembre de 2013 por violación de derechos humanos (derecho de participación pública y medio ambiente sano), y que se conjugó con la conformación de un frente ciudadano para la defensa del SAV que combinaría las acciones legales con acciones de resistencia pacífica³³. El proyecto presentado implicaba la construcción de “dos rompeolas con una longitud conjunta de protección de 7740m, una dársena principal de 800 m de diámetro, nueve tipos de terminales de muelles y 30 posiciones de atraque para embarcaciones (...) ocupando una superficie total de 910 hectáreas”³⁴ y en consideración del estado mexicano este resulta indispensable para el desarrollo de la región y del país, y considera que “si se comparan los beneficios sociales y económicos a nivel nacional con los efectos negativos a nivel regional del proyecto, atendiendo a las medidas de mitigación, la ampliación resulta favorable”³⁵.

²⁹ CASTANEYRA, Doris (2013): “Amparo contra ampliación del puerto de Veracruz será resuelto en abril”. Al Calor Político.

³⁰ CASTANEYRA, Doris (2013): “Hasta 2015 podría resolverse el amparo a la ampliación del puerto de Veracruz”. Al Calor Político.

³¹ ZAVALA (2013).

³² AGUILAR GUEVARA, Alicia (2013): “Califica Cuauhtémoc Pola a SEMARNAT de mentirosa; afirma que ampliación del puerto es dañina”. Al Calor Político, 19 de noviembre.

³³ CEMDA- AIDA (2013).

³⁴ Ibid., pp. 3-4.

³⁵ APIVER, Resumen Ejecutivo de Manifestación de Impacto Ambiental, modalidad Regional del proyecto denominado Ampliación del Puerto de Veracruz en la zona Norte, disponible en <http://app1.semarnat.gob.mx/dgiraDocs/documentos/ver/resumenes/2013/30VE2013V0029.pdf>, pag. 16.

Ambientalistas y expertos cuestionaron la excesiva discrecionalidad de la SEMARNAT al otorgar la autorización y no considerar opiniones técnicas que había solicitado, como ocurrió con la CONABIO que determinó “que el proyecto no es ambientalmente viable”³⁶ y el Instituto de Ciencias del Mar y Limnología de la UNAM que consideró “que la ampliación del puerto más que comprometer la hidrodinámica costera, desaparecerá la Bahía Vergara por completo (...) en consecuencia habrá una alteración de la dirección de las corrientes marinas en medio adyacente al sitio”³⁷ En esta cadena de sucesos en diciembre de 2014, la Procuraduría del Medio Ambiente del estado de Veracruz ordenó detener los trabajos iniciales de ampliación del puerto después de que durante las excavaciones realizadas se encontraran residuos sólidos urbanos (basura enterrada)³⁸ sin que en el curso de la presente investigación se encontraran consecuencias o medidas tomadas al respecto de dicho incidente.

En diciembre de ese año SEMARNAT ratificaba su aval al proyecto de ampliación del puerto de Veracruz considerando que este era “ambientalmente viable”. Además de lo establecido en la Autorización de Impacto Ambiental de 13 de noviembre de 2013- oficio SGPA/DGIRA/D6/08356, SEMARNAT estableció 91 líneas de acción y 12 condicionantes para mitigar los riesgos y daños para el ecosistema marino y la existencia de una tendencia al deterioro ambiental del SAV que no era atribuible al proyecto³⁹. Los ejes que incluían estas 92 medidas hacían referencia a la ubicación y el diseño; la preparación del sitio, construcción y operación; programa de monitoreo; planes de contingencia y respuesta a emergencias; y medidas socio- económicas y de mitigación para impactos ambientales acumulativos, a la vez que señalaba la existencia de problemas como la contaminación, el cambio de uso de suelo y aquellos daños derivados de la urbanización⁴⁰.

Un particular tracto jurídico tuvo el amparo 1070/ 2015 presentado ante el Juzgado Quinto de Distrito por la deficiente administración del PNSAV. Este fue primeramente desechado, luego apelado, admitido, tramitado y desechado bajo el argumento de que “las personas no pueden salir en defensa de un área natural protegida (ANP) porque no tienen interés”, se considera además que no está clara la afectación ni el beneficio y que para ellos el juicio de amparo y una sentencia beneficiaría a todos los habitantes de la ciudad, y eso no es posible por un principio de relatividad de la sentencia, misma que solo puede beneficiar o perjudicar a quienes solicitan el amparo.

El 16 de febrero de 2016 el Juzgado Quinto de Distrito del Estado de Veracruz admitió una demanda de amparo colectivo, apoyada por el CEMDA y la Asociación Interamericana de Defensa Ambiental (AIDA) por los daños en el Parque Nacional Sistema Arrecifal Veracruzano tras el inicio de los

³⁶ CONABIO, Opinión Técnica contenida en la AIA de la Ampliación del Puerto de Veracruz, oficio SGPA/DGIRA/DG/08356 de 13 de noviembre de 2013, disponible en <http://app1.semarnat.gob.mx/dgiraDocs/documentos/ver/resolutivos/2013/30VE2013V0029.pdf>

³⁷ SEMARNAT, Autorización de Impacto Ambiental de la Ampliación del Puerto de Veracruz de la zona Norte, Oficio SGPA/DGIRA/DG/08356, de 13 de noviembre de 2013, disponible en <http://app1.semarnat.gob.mx/dgiraDocs/documentos/ver/resolutivos/2013/30VE2013V0029.pdf>, pag. 96 y solicitud de información pública 001600340813, disponible en Petición RAMSAR (CEMDA- AIDA, 2013).

³⁸ ZAVALETA, Noé (2016): “Frena juez proyecto peñista de ampliar el puerto de Veracruz”. Proceso.

³⁹ GARCÍA VILLEGAS SÁNCHEZ CORDERO, Paula María (2014): “Experiencias en torno a la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental a 10 meses de su publicación” en El futuro de la justicia ambiental en México (México, Miguel Ángel Porrúa- Senado de la República- Cámara de Diputados- SEMARNAT- PROFEPA- CEJA-UNAM).

⁴⁰ AGUIRRE, Roxana y SOBERANES, R (2013): “Sigues desahogo de pruebas por la modificación de Parque Arrecifal”. La Jornada Veracruz.

trabajos de ampliación del puerto de Veracruz y donde se señalan como responsables a la SEMARNAT, a CONANP y al director del PNSAV⁴¹. El reclamo principal se centra en la protección del área dañada debido al cambio de la poligonal del PNSAV y la necesaria creación de un programa de manejo ambiental; así como en el incumplimiento que representa para México respecto a los compromisos asumidos dentro de la convención Ramsar sobre humedales.

El amparo colectivo fue presentado por investigadores ambientales, cooperativas de pescadores, prestadores de servicios turísticos y ciudadanos interesados en preservar el PNSAV tras las omisiones de la CONANP en el manejo y resguardo de los arrecifes ubicados en el puerto de Veracruz⁴². El reclamo insiste en el “incumplimiento de las autoridades en sus obligaciones de proteger, conservar, administrar, manejar, vigilar y mejorar las condiciones del PNSAV y el derecho a un medio ambiente sano” (1241/ 2016). Cuestionado sobre el amparo, el director de APIVER, Ignacio Fernández Carbajal, rechazó que dicho proceso legal implicara un freno a los trabajos de ampliación del puerto, en tal sentido señaló que la empresa “nada tiene que ver con las acciones legales, porque los argumentos son contra la CONANP por no echar a andar compromisos que se hicieron cuando cambiaron el polígono del PNSAV”⁴³.

En abril de 2017 el Consejo de la judicatura Federal aceptó una demanda de amparo contra la ampliación del Puerto de Veracruz que realiza la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), promovido por habitantes de la región y el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), otorgando suspensión provisional del proyecto y citando a las partes a audiencia. Dicho trámite, correspondiente al expediente 1241/ 2016, demanda de amparo presentada en diciembre de 2016, fue rechazada en primer momento por el Juzgado Quinto de Distrito del estado de Veracruz, alegando falta de interés legítimo de los demandantes, cuestión refutada por el segundo Tribunal Colegiado en febrero de 2017, y siendo admitido finalmente el 29 de marzo de 2017 por el Juzgado Quinto de Distrito en el estado de Veracruz, lo que se consideraba como una oportunidad para la revisión real del proyecto.

Los argumentos fundamentales que esgrime el CEMDA y los habitantes son la fragmentación de la MIA que dio origen a la autorización de impacto ambiental, pues esta fue presentada de forma fragmentada (14 partes), las cuales fueron evaluadas y consideradas por la SEMARNAT sin valorar los impactos acumulativos del proyecto. También se omitió información sobre la existencia de un arrecife de coral no emergido a 500 metros de la entrada del nuevo puerto⁴⁴. La nota de prensa del CEMDA relativa a la admisión de este amparo contra la ampliación del puerto de Veracruz por violar el derecho a un medio ambiente sano refiere que este sienta un precedente relevante “para que los proyectos sean presentados de forma completa, no fragmentada y se evalúen los impactos de forma integral”⁴⁵. Dicho comunicado de la organización ambientalista también solicita a la SEMARNAT revocar las autorizaciones y a APIVER suspender obras hasta que quede zanjada la cuestión ambiental.

⁴¹ BARRANCO DÉCTOR, Rodrigo (2016): “Ambientalistas promueven amparo por anomalías en ampliación del puerto de Veracruz”. Al Calor Político.

⁴² ZAVALETA (2016).

⁴³ BARRANCO DÉCTOR, Rodrigo (2016): “Amparo solicitado por ambientalistas no frena ampliación del puerto de Veracruz”. Al Calor Político.

⁴⁴ TOPETE, José (2017): “Acepta juez demanda de amparo en contra de la ampliación del puerto de Veracruz”. Al Calor Político.

⁴⁵ CEMDA (2017): “Admiten amparo contra ampliación del puerto de Veracruz por violar derecho al medio ambiente sano”. Boletín informativo en www.cemda.org.mx Fecha de consulta: 23 marzo 2021.

Un primer elemento que destaca de esta fase fue el desconocimiento expresado en reiteradas ocasiones por las autoridades municipales y portuarias sobre si las obras se verían afectadas por la admisión de dicho trámite, así como de las autoridades portuarias sobre su responsabilidad, alegando que los cuestionamientos son sobre SEMARNAT y CONANP y no los implican a ellos.

El 21 abril de 2017 el Juzgado Quinto de Distrito de Boca del Rio negó la suspensión definitiva en contra de la ampliación del puerto de Veracruz considerándola improcedente e infundada, sobretodo en los términos del señalamiento de un supuesto deterioro ambiental. Según los argumentos del poder judicial “los quejosos no habían demostrado tener interés legítimo para solicitarla (...) además no acreditaron tener una afectación real, actual y objetivamente apreciable en la esfera jurídica (...) por lo cual detener la obra iría contra el interés social y orden público que impulsó al estado mexicano a su realización en beneficio de la economía y la población”⁴⁶. Según el resolutivo expuesto en la página web del Consejo de la Judicatura Federal, ni el CEMDA ni representantes presentaron pruebas científicas de sus acusaciones, son dichos que no cuentan con fundamento, mientras que los responsables jurídicos de APIVER si presentaron pruebas de que la empresa socialmente responsable respetó todos los lineamientos ambientales requeridos por las autoridades de los tres niveles de gobierno⁴⁷. En este caso, como en amparos y procesos anteriores, APIVER no fue requerida por las autoridades judiciales o ambientales en ningún momento del curso del trámite, según declaró Francisco L. Carrera, Gerente de Infraestructura de APIVER a la Jornada Veracruz el 15 de abril de 2017.

Alanís⁴⁸ señala que “pese a haber presentado argumentos jurídicos y técnicos sólidos solicitando la protección de la justicia en la defensa del PNSAV contra el proyecto de ampliación del puerto de Veracruz, el poder judicial de Veracruz se ha negado a conocer los daños ambientales del proyecto, así como la violación al derecho al medio ambiente de los demandantes”. Dicho autor señala como “la visión del juez no toma en consideración que el proyecto de ampliación del puerto de Veracruz afecta el interés de la población pues conlleva impactos ambientales graves en contra de un ecosistema fundamental para garantizar no solo la preservación de las actividades económicas, las tradiciones culturales, y la calidad de vida, sino la sobrevivencia de los habitantes de Veracruz, toda vez que el arrecife presta servicios ambientales que hacen posible la vida”.

El 9 de junio de 2017 el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito admitió recurso de revisión presentado por los demandantes en contra de la negativa a otorgar la suspensión definitiva del proyecto, pero pese a las pruebas presentadas respecto a los impactos ambientales y los impactos acumulativos que podrían ocasionarse, el 3 de julio de 2017 dicha instancia desechó tales pruebas bajo el argumento de que estas no iban encaminadas a demostrar el interés legítimo de los quejosos. Más grave aún es el hecho de que al desechar las pruebas periciales “no se podrán analizar las posibles irregularidades al otorgar las autorizaciones de impacto ambiental” como su fragmentación, la no consideración de impactos acumulativos y sinérgicos y la omisión del arrecife no emergido⁴⁹.

⁴⁶ ALANIS ORTEGA, Gustavo (2017): “El Poder Judicial y la protección al ambiente”. El Universal disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/colaboracion/gustavo-alanis-ortega/nacion/2017/07/22/el-poder-judicial-y-la>. Fecha de consulta: 12 junio 2021.

⁴⁷ BARRANCO DÉCTOR, Rodrigo (2017): “Desconocen amparo contra ampliación del puerto de Veracruz”. Diario Martinense.

⁴⁸ ALANÍS (2017).

⁴⁹ Ibid.

En julio de ese mismo año CEMDA presentó una queja bajo los argumentos de que las pruebas presentadas eran relevantes pues buscan comprobar los posibles impactos por la ampliación del puerto y en especial en el arrecife La Loma, no considerado por la EIA del proyecto⁵⁰. En sintonía con los reclamos realizados por ciudadanos, activistas y expertos ambientales, según abogados de AIDA, “el poder judicial debe aplicar tratados internacionales y establecer que la evaluación de impacto ambiental (EIA) y Estratégica, establecidas en la Convención Ramsar de Humedales de importancia internacional y en la Convención de Diversidad Biológica, es el medio para garantizar el acceso a un medio ambiente sano y el equilibrio ecológico”⁵¹.

En 2017, en entrevista a Sin Embargo,⁵² Ximena Ramos, de CEMDA Golfo, destacaba que en todo el proceso relacionado con la defensa del PNSAV ha prevalecido el interés y valor económico frente al derecho a un medio ambiente sano de los veracruzanos. La abogada señaló que “el juez ha puesto trabas al litigio, desechando o negando peticiones bajo el argumento de que los demandantes no tienen interés jurídico ni se ha probado el daño (...) el Poder Judicial no está atendiendo los estudios que estamos haciendo, está haciendo una interpretación cerrada de las leyes y la constitución, está faltando a su obligación constitucional de brindar un acceso a la justicia (...)”⁵³. En los testimonios de abogados y organizaciones es también recurrente el llamado a SEMARNAT a realizar evaluaciones completas y a verificar la información presentada por los promoventes de un proyecto, para garantizar su veracidad y certeza científica, en resumen, a mejorar sus procesos de EIA, y también un exhorto al Poder Judicial a cumplir con los deberes de prevención y precaución reconocidos por convenciones internacionales respecto a proyectos ambientales⁵⁴.

La MIA del proyecto ha sido uno de los elementos más atacados en las distintas instancias judiciales y extrajudiciales en este conflicto ambiental. La MIA que fue considerada por la SEMARNAT no tomó como parte del Sistema Ambiental Regional (SAR) el polígono completo del sitio Ramsar, no consideró los impactos derivados de la sedimentación por las obras, el dragado de la Bahía de Vergara y Punta Gorda, y del aumento en la cantidad y tamaño de las embarcaciones⁵⁵. Tampoco consideró “el impacto en la dinámica ecológica e hidrológica, la generación de bienes y servicios ambientales por parte del arrecife, no contempló medidas de mitigación y compensación y tampoco la incompatibilidad del proyecto con el Convenio Ramsar y con el Programa de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Golfo de México y Mar Caribe (...) el documento no contenía la mejor información y tenía datos falsos como la ausencia en los últimos 10 años de registro de la presencia de alguna de las especies mencionada en el libro rojo de la UICN o Protegida por la NOM-059-SEMARNAT-2010”⁵⁶.

⁵⁰ LIRA, Ivette (2017): “SCT destruirá arrecifes: CEMDA; juez avaló el interés económico sobre el ambiental en Veracruz.” Sin Embargo disponible en <http://www.sinembargo.mx/31-07-2017/3272544>. Fecha de consulta: 14 junio 2021.

⁵¹ TRUJILLO BÁEZ, Norma (2017): “Ignara el Poder Judicial reclamo para frenar ampliación del puerto”. La Jornada Veracruz.

⁵² LIRA (2017).

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ THOMPSON, Camilo (2018): “Veracruz y nuestra incapacidad de ver el futuro.” Animal Político. Disponible en www.animalpolitico.com/bloqueros-blig-invitado/2018/04/13/el-nuevo-puerto-de-veracruz-y-nuestra-incapacidad-de-ver-a-futuro. Fecha de consulta: 12 junio 2022.

⁵⁶ CEMDA- AIDA (2013) p. 4.

La no consideración o la interpretación abstracta de la normativa del convenio Ramsar es otra de las irregularidades más destacadas de este proyecto, e implica un claro retroceso en la obligación del estado mexicano de preservar las características naturales de los ecosistemas para las generaciones futuras⁵⁷. Incluso en su AIA, APIVER señala “que no se prohíben los desarrollos en sitios Ramsar siempre que se favorezca la conservación de la zona de humedales inscrita en la Lista Ramsar” (<http://app1.semarnat.gob.mx/dgiraDocs/documentos/ver/resolutivos/2013/30VE2013V0029.pdf>, 58-60) elemento no demostrado por la SEMARNAT en su autorización; tampoco las medidas propuestas de compensación parecer tomar en cuenta los daños a terceros en relación con la afectación a las características ecológicas de los sitios RAMSAR⁵⁸.

Este litigio demuestra la incapacidad del poder judicial de ofrecer una respuesta pronta y efectiva a la demanda de justicia. En febrero de 2022 la primera sala de Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que las autoridades violaron el derecho al medio ambiente sano de los veracruzanos al autorizar la obra; que no se utilizó la mejor información científica ni se evaluaron los impactos de manera integral. El fallo supone dejar sin efecto las autorizaciones, y que se vuelva a evaluar el proyecto para determinar la viabilidad de la obra. A varios meses, se mantiene el reto del proceso de ejecución de esta sentencia considerando los estándares establecidos por el Acuerdo de Escazú sobre la materia⁵⁹.

V. Conclusiones

El seguimiento del proyecto de ampliación y la resistencia de ambientalistas y ciudadanos frente a los intereses económicos es un claro ejemplo de enfrentamiento entre formas diferentes de entender el desarrollo y los derechos de la ciudadanía. De un lado una visión cortoplacista que apunta a asegurar los beneficios inmediatos (financieros) y cuyo logro requiere vencer todos los obstáculos posibles, incluidos los entornos naturales y las normas destinadas a su protección⁶⁰; del otro los beneficios sociales y ambientales de conservar el PNSAV, así como una concepción de una ciudadanía activa y corresponsable por la preservación del medioambiente. La contraposición de ambas lógicas, ha generado debates incluso bajo los criterios de la modernización. Porque siguiendo una lógica económica, se consideran incomparables el valor de los servicios ambientales de los arrecifes excluidos del parque- aproximadamente 290.5 millones de dólares, con los beneficios económicos estimados para el nuevo puerto, calculados en alrededor de 85, 600 dólares por kilómetro cuadrado⁶¹.

No obstante, los imperativos del crecimiento económico, bajo el modelo vigente en los marcos de la globalización, parecen imponerse sobre otras consideraciones. Durante varias de las conversaciones sobre el tema con autoridades e miembros de colectivos involucrados en la defensa y protección del medio ambiente, la opinión común al cuestionarles sobre el futuro del proyecto de ampliación del puerto de Veracruz este “era un tema zanjado (...) se necesita hacer (...) se va a hacer (...) el futuro económico del puerto y del comercio del país para por esa ampliación” comentó González Azuara- antiguo funcionario de la dependencia ambiental en Veracruz, en entrevista personal en octubre 2017.

⁵⁷ THOMPSON (2018).

⁵⁸ CEMDA- AIDA (2013) p. 7.

⁵⁹ CEMDA (2022): “Ordena la Suprema Corte de Justicia proteger los arrecifes y humedales veracruzanos”. Boletín informativo en <https://www.cemda.org.mx/ordena-la-suprema-corte-de-justicia-protoger-los-arrecifes-y-humedales-veracruzanos/> Fecha de consulta: 3 enero 2022.

⁶⁰ THOMPSON (2018).

⁶¹ Ibid.

El caso de la disputa entre modernización economicista y movilización socioambiental alrededor del proyecto de ampliación del puerto de Veracruz es otro ejemplo de cómo la subordinación del poder político -y, en este caso, de la rama judicial- a los intereses económicos, así como el control político por parte de las autoridades federales, vulnera en México (como en buena parte de América Latina) la protección de los ecosistemas y los sitios Ramsar, así como el derecho ciudadano a un medio ambiente sano.