

# **PLANIFICACIÓN BILATERAL MÉXICO-ESTADOS UNIDOS: INSTITUCIONES, PLANIFICADORES Y COMUNIDADES (CIUDADANOS)**

*María Teresa Vázquez Castillo\**

## **Introducción**

Antes y después de la firma del TLCAN se intentó varias veces planificar bilateralmente en los estados fronterizos de México y Estados Unidos. Esos intentos han abarcado desde la firma de tratados internacionales y la creación de instituciones bilaterales, hasta la negociación de políticas bilaterales para planificar el ambiente y para coordinar la planeación del transporte y los usos de suelo. Tales intentos han incluido el desarrollo vecinal y comunitario, así como la participación ciudadana en los estados fronterizos. Estos intentos bilaterales resaltan la importancia de re-conceptualizar la planificación regional más allá de los límites del Estado-nación en ambos países. Asimismo, estos intentos llaman la atención sobre el hecho de que, independientemente de la división política que la línea fronteriza representa, las políticas de planificación urbana y regional en esta área afectan por igual a las comunidades fronterizas de ambos países.

En este contexto, el argumento central de este artículo es que los procesos de globalización e integración regional coadyuvan a la transformación de las responsabilidades de los actores que participan en la planificación bilateral, como las instituciones de planificación, los planificadores y las comunidades en el área fronteriza. Un segundo argumento es que tal transformación cambia el significado de la planificación en la región fronteriza entre México y Estados Unidos, y pasa de ser un proceso exclusivamente diplomático entre instituciones a un proceso transfronterizo y translocal, dirigido por los planificadores y las comunidades de esta área. Para sustanciar tales afirmaciones, este trabajo examina tres niveles de planificación y colaboración bilateral entre México y Estados Unidos (véase el cuadro 1). El primer nivel se lleva a cabo, diplomáticamente, a través de instituciones gubernamentales a nivel nacional y binacional. En el segundo nivel, planificadores o comunidades fronterizas colaboran en proyectos de planificación transnacional y transfronteriza. El tercer nivel ocurre a través de la movilización política y la colaboración translocal de comunidades fronterizas y de ONG que influyen en las decisiones y en las políticas de planificación bilateral.

\* Profesora de la University of Texas. Correo electrónico: <tere@uta.edu>. Una primera versión de este artículo se publicó en inglés en la revista *European Planning Studies* 9, no. 5 (julio de 2001).

CUADRO 1  
PLANIFICACIÓN BILATERAL MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

<i>Nivel</i>	<i>Actores</i>
Diplomático	Instituciones nacionales y bilaterales
Colaboración bilateral	Planificadores y comunidades en ambos lados de la frontera
Movilización política	Comunidades fronterizas y ONG en ambos lados de la frontera.

Con el fin de proporcionar un contexto para entender el desarrollo de estos niveles contrastantes de la planificación bilateral México-Estados Unidos, este trabajo empieza con la definición de lo que es la planificación bilateral y analiza cómo cambia en el actual contexto de integración económica y de libre comercio fomentado por el TLCAN. Después, se ofrece una revisión de las instituciones de planeación creadas antes y después del TLCAN. A esta revisión le sigue un examen de la colaboración bilateral en esta materia, con el propósito de discutir dos casos: el Plan Comprensivo de los Ambos Nacos, elaborado en 1994, y el Plan Binacional 2020 de Transporte y de Uso del Suelo, que se halla en proceso de preparación en las ciudades de Brownsville y Matamoros. Estos casos resaltan el carácter transfronterizo y translocal de la planificación regional bilateral en el área fronteriza. Posteriormente, se presenta un tercer caso, el del tiradero de baja radioactividad de Sierra Blanca, cuya construcción se propuso en Texas, cerca de la frontera mexicoamericana. Este último caso ilustra el surgimiento y la efectividad de la movilización política en las comunidades fronterizas, cuando las instituciones y los planificadores no son capaces de proporcionar soluciones bilaterales que contemplen los problemas y demandas de las comunidades locales fronterizas.

### **¿Qué es la planificación bilateral?**

Es el proceso en el que dos países, mediante sus instituciones, sus planificadores y comunidades colaboran con el fin de abocarse a la resolución de problemas en común, la elaboración conjunta de alternativas y oportunidades de planificación a nivel local, estatal y regional o internacional. Para los fines de este trabajo, la planificación bilateral se enfoca en los estados que constituyen la región fronteriza entre México y Estados Unidos.

Aunque la planificación bilateral en la zona fronteriza entre México y el país vecino no es un proceso nuevo, el uso formal de este término es relativamente reciente.<sup>1</sup> A los problemas de planificación fronteriza relacionados con las preocupaciones comunes sobre el medio ambiente, transporte, recursos naturales y suelos, se les ha denominado “cuestiones fronterizas” o “problemas transfronterizos”.<sup>2</sup> En el pasado, los esfuerzos para resolver estas cuestiones y problemas se daban usualmente a través de medios diplomáticos, proceso al que se denominaba “cooperación bilateral”.<sup>3</sup>

Tensiones a nivel interno e internacional han surgido históricamente, a medida que actores privados y públicos en ambos lados de la frontera citada han afectado el espacio de esa región. Ejemplos de éstas han sido la contaminación del Río Colorado, que dañó la agricultura mexicana;<sup>4</sup> la contaminación del aire en San Diego y Tijuana<sup>5</sup> y el problema de los desechos tóxicos y radioactivos entre Texas y México,<sup>6</sup> entre otros.<sup>7</sup> El interés por planificar el medio ambiente y resolver los problemas de uso de suelo fronterizo no han sido los únicos elementos en la ya de por sí problemática relación México-Estados Unidos. Problemas sobre la planificación social, específicamente los relacionados con el bienestar de las comunidades fronterizas y la migración, han complicado históricamente la cooperación diplomática y de planificación entre los dos países.

En términos generales, la planificación bilateral entre ambas naciones ha tenido lugar en un contexto asimétrico, redundando en la falta de elaboración de mecanismos para el cumplimiento y ejecución de leyes y acuerdos pactados en negociaciones bilaterales. Las relaciones diplomáticas se caracterizan por su enfoque vertical, es decir, las decisiones se toman desde la cúpula de poder, sin tomar en cuenta a las comunidades. Sin embargo, cabe mencionar que los dos países han negociado instrumentos de cooperación regional bilateral y han acordado la creación de instituciones bilaterales. Esas instituciones han existido durante casi un siglo y, como se verá en los dos siguientes apartados, la firma del TLCAN ha infundido mayor ímpetu a su desarrollo.

<sup>1</sup> Por ejemplo, Larry Herzog indica que: “A principios de los años ochenta, los términos «planificación bilateral» y «cooperación transfronteriza» habían empezado a aparecer en los medios impresos y en foros públicos”. L. Herzog, ed., *Planning the International Border Metropolis. Trans-Boundary Policy Options for the San Diego-Tijuana Region* (San Diego: University of California, 1986), 5.

<sup>2</sup> M. Wilcher, “Transboundary Problems between México, The United States and Canada”, en A. Blackburn, ed., *Pieces of the Global Puzzle. International Approaches to Environmental Concerns* (Golden: Fulcrum, 1986).

<sup>3</sup> *Ibid.*; Herzog, ed., *Planning the International Border...*

<sup>4</sup> J. Brown, “Converging Worlds: Environmental Events and the Free Market and Policy Development”, en Blackburn, ed., *Pieces of the Global Puzzle...*

<sup>5</sup> H. Brown, “Air Pollution Problems in the Tijuana-San Diego Air Basin”, en Herzog, ed., *Planning the International Border...*

<sup>6</sup> T. Vázquez-Castillo, “Towards Regional Environmental Planning on the U.S.-México Border”, *Environmental Planning Quarterly* 11, no. 1 (primavera de 1994).

<sup>7</sup> Aspen Institute, *The México-U.S. Border Environment and Economy. A Call to Action to Make the México-US Border Region a Model of Bi-National Cooperation for Sustainability* (Washington, D.C.: Aspen Institute, 2000).

## Cooperación e instituciones bilaterales antes del TLCAN

La cooperación bilateral ha tenido, por lo menos en el papel, una larga trayectoria. Tanto México como Estados Unidos han firmado acuerdos internacionales y han establecido instituciones bilaterales para enfrentar la planificación del área fronteriza. La creación y funciones de esas instituciones están enmarcadas en el contexto de las relaciones internacionales, lo cual refleja el carácter diplomático de la planificación bilateral entre México y Estados Unidos,<sup>8</sup> que era el método a través del cual ambos países decidían el destino de la región fronteriza.

Una de las primeras instituciones de “planificación” bilateral fue la Comisión Internacional Fronteriza, creada en 1906, con el objetivo de regular, distribuir y conservar las aguas del Río Bravo o Río Grande, y las de los ríos Colorado y Tijuana. A esa comisión, que en 1944 se convirtió en la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA [IBWC, por sus siglas en inglés]), también se encargó la protección de las tierras que circundan el área fronteriza.<sup>9</sup> La CILA es la única institución bilateral que ha sobrevivido desde su creación. Actualmente, su misión es “proporcionar servicios de aguas y límites, a lo largo del área fronteriza entre México y Estados Unidos, que sean sensibles al medio ambiente, oportunos, puntuales y fiscalmente responsables [...] en una atmósfera de cooperación bilateral y de manera que responda a los intereses de la sociedad”.<sup>10</sup> Sin embargo, varias organizaciones comunitarias fronterizas han criticado a la CILA por ser demasiado burocrática y por llevar a cabo proyectos de infraestructura sin ninguna participación (*input*) de la comunidad.<sup>11</sup>

La Comisión México-Estados Unidos para el Desarrollo Fronterizo y la Amistad, creada en 1967, fue una institución bilateral establecida para promover el desarrollo económico y para responder a las preocupaciones sociales en la región. En la práctica, se enfocó en el desarrollo de infraestructura y protección del medio ambiente. Esta comisión se disolvió en 1970.<sup>12</sup>

Otro ejemplo de cooperación bilateral fue la creación, en 1940, de la Asociación de Salubridad Fronteriza, la cual era responsable de supervisar los “problemas de salud pública” en el área fronteriza. En 1988, esta institución se convirtió en la Organización Panamericana de Salud y trasladó su enfoque a un área geográfica más amplia.<sup>13</sup>

<sup>8</sup> F. Malagamba, “The Troublesome Equity in the Distribution of Shared Water Resources: The U.S.-Mexican Border”, en P. Ganster y H. Walter, eds., *Environmental Hazards and Bioresource Management in the United States-México Borderlands* (Los Ángeles: University of California Press, 1990).

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> International Boundary and Water Commission 2000 (El Paso: IBWC, 2000), disponible en <<http://www.ibcw.state.gov>>.

<sup>11</sup> Para un resumen de las diferentes críticas al funcionamiento de la CILA, véase Mark J. Spalding, “A Synthesis of Institutional Activities and Practices”, en Aspen Institute, *The México-U.S. Border...*, 86-88.

<sup>12</sup> L. Sklair, “The Maquila Industry and the Creation of a Transnational Capitalist Class in the United States-México Border Region”, en L. Herzog, ed., *Changing Boundaries in the Americas* (1992).

<sup>13</sup> *Ibid.*

En esta misma senda de colaboración, ambos países firmaron acuerdos bilaterales para responder a diferentes preocupaciones acerca del medio ambiente,<sup>14</sup> entre los principales acuerdos estaban:

1. La Convención para la Protección de Aves Migratorias y Mamíferos de Caza, firmado en 1936.<sup>15</sup>
2. El Acuerdo de Cooperación del Medio Ambiente de 1978.<sup>16</sup>
3. El Acuerdo de Cooperación para el Medio Ambiente Fronterizo de 1983 (BECA, por sus siglas en inglés), conocido también como el Acuerdo de la Paz.<sup>17</sup>

El propósito de este último acuerdo fue el de trabajar para “resolver los problemas del medio ambiente del área fronteriza compartidos por ambas naciones”. La región protegida por este acuerdo comprende cien kilómetros (sesenta millas) a lo ancho de cada lado de la frontera.<sup>18</sup> La Agencia de Protección del Medio Ambiente (EPA) de Estados Unidos y su contraparte en México, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue),<sup>19</sup> fueron designadas como las coordinadoras nacionales de este acuerdo, el cual estipulaba consultas entre México y Estados Unidos acerca de cualquier proyecto que planteara un riesgo potencial al medio ambiente. El artículo 2 del acuerdo también requería que ambos países adoptaran medidas apropiadas para prevenir, reducir y eliminar las fuentes de contaminación que afectarían la ya de por sí severamente contaminada área fronteriza entre México y Estados Unidos. Finalmente, el acuerdo establecía que “sus disposiciones se subordinaban a las políticas y reglamentos nacionales y a las leyes estatales y nacionales ya existentes”.<sup>20</sup> En ese tiempo, no se incluyó en el acuerdo ningún proceso de planificación o mecanismos para su cumplimiento; además, ninguna acción gubernamental en relación con el acuerdo ocurrió por casi una década después de haber sido firmado.<sup>21</sup>

<sup>14</sup> Para un resumen de los tratados y acuerdos bilaterales más importantes, véase Lawrence A. Herzog, *Where North Meets South: Cities, Space, and Politics on the U.S.-México Border* (Austin: Center for Mexican American Studies, University of Texas at Austin, 1990), 36-37.

<sup>15</sup> U.S. Government, *Protection of Migratory Birds and Game Mammals. Convention between The United States of America and Mexico. Signed at Mexico City, February 7, 1936* (Washington, D.C.: U.S. Government, 1937).

<sup>16</sup> U.S. Department of State, *Environmental Cooperation: Agreement between The United States of America and Mexico Effected by Exchange of Notes Signed at México and Tlatelolco, 14-19 de junio de 1978* (Washington, D.C.: U.S. Department of State, 1979).

<sup>17</sup> U.S. Department of State, *Environmental Cooperation: Agreement between the United States of America and Mexico Signed at La Paz, 14 de agosto de 1983*, serie Treaties and Other International Acts Series, no. 10827 (Washington, D.C.: Department of State, 1986), también disponible en <<http://www.inel.gov/national/faq.html>>; A. Utton, “Transboundary Water Quality: Institutional Alternatives”, en Ganster y Walter, eds., *Environmental Hazards...*

<sup>18</sup> U.S. Department of State, *Environmental Cooperation...* (1986).

<sup>19</sup> La Sedue se convirtió en la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap).

<sup>20</sup> U.S. Department of State, *Environmental Cooperation...* (1986).

<sup>21</sup> T. Vázquez-Castillo, “Regional Environmental Planning and Mobilization on the U.S.-Mexico Border: The Case of Sierra Blanca” (2000, manuscrito inédito).

Debido a la historia de intervenciones, disputas territoriales y migratorias, combinadas con relaciones económicas desiguales entre ambos países, la mayoría de esos tratados y acuerdos eran documentos que, desafortunadamente, obligaban más a México que al país vecino. Un caso pertinente de mención es el de la salinización de las aguas del Río Colorado, lo que causó pérdidas agrícolas en México. A pesar de que ambos países firmaron tratados internacionales en 1906 y en 1944, el problema no se resolvió. Otro ejemplo fue el del embargo estadounidense al atún mexicano en los años setenta, el cual fue una medida contra México por haber capturado barcos pesqueros de Estados Unidos en jurisdicción mexicana. Posteriormente, este problema culminaría en el caso del atún y del delfín que conllevó a un segundo embargo, basado en la Ley de Protección de Mamíferos Marinos. En ambos casos, analistas mexicanos alegaron que sólo Estados Unidos establecía límites y regulaciones, de acuerdo a sus normas ya existentes,<sup>22</sup> es decir, las diferentes disputas fronterizas entre los dos países seguían la “ley del más fuerte”.<sup>23</sup> Por lo tanto, cada vez que surgía un problema fronterizo, se resolvía “diplomáticamente”, a través de la creación de una nueva comisión y posiblemente mediante la firma de un nuevo tratado. La cooperación bilateral, entonces, se encontraba inmersa en el marco de la relación asimétrica de poder existente entre México y Estados Unidos.

## Cooperación e instituciones bilaterales después del TLCAN

A pesar de que han existido diferentes intentos por planificar el área fronteriza,<sup>24</sup> no fue sino hasta la negociación del TLCAN, en 1992, cuando surgió a nivel público una discusión acerca de un medio ambiente común en la frontera de ambos países. En particular, el intenso debate que los acuerdos relacionados con el medio ambiente incluidos en el TLCAN (Side Environmental Agreements) dio lugar a una más amplia conceptualización pública del área fronteriza como una región única (“as a single region”).

Los Acuerdos sobre el Medio Ambiente de 1992<sup>25</sup> también conocidos como Acuerdo Norteamericano sobre Cooperación para el Medio Ambiente (NAAEC),<sup>26</sup> establecían lineamientos para la cooperación y la planificación regional del medio ambiente, lo cual resultó en un plan transfronterizo del medio ambiente, el Plan

<sup>22</sup> Blanca Torres, “La cuestión del medio ambiente en la agenda bilateral (1991-1992)”, en G. Vega-Cánovas, ed., *México-Estados Unidos-Canadá, 1995-1996* (México: El Colegio de México, 1997).

<sup>23</sup> Malagamba, “The Troublesome Equity...”.

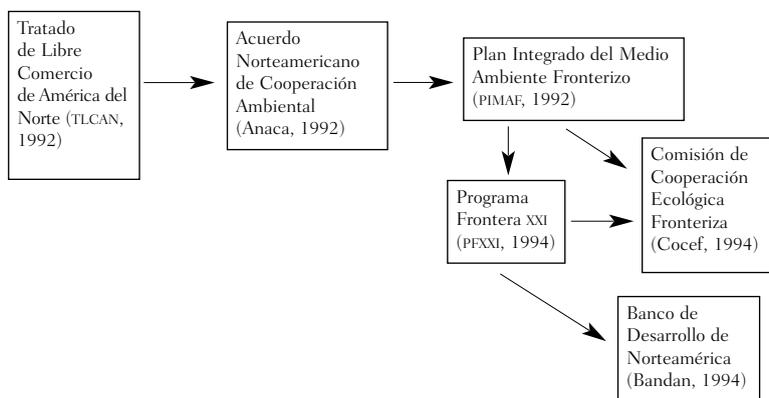
<sup>24</sup> Para un resumen de estos esfuerzos en el área de San Diego-Tijuana, véase Lawrence A. Herzog, “San Diego-Tijuana: The Emergence of a Trans-Boundary Metropolitan Ecosystem”, en Herzog, *Where North Meets South...*, 2-10.

<sup>25</sup> EPA, *The North American Free Trade Agreement NAFTA and U.S.-Canada-Mexico Environmental Cooperation* (Washington, D.C.: EPA, 2000), disponible en <<http://es.epa.gov/oeca/ofa/iecd/agreement/nafta.html>>.

<sup>26</sup> S. Mumme, “NAFTA’s Environmental Side Agreement: Almost Green?”, *Borderlines* 7, no. 2 (febrero de 1999).

Integrado del Medio Ambiente Fronterizo (PIMAF [IBEP, por sus siglas en inglés]).<sup>27</sup> Este plan, sin embargo, no especificaba procesos de implementación claros ni tampoco mecanismos para su cumplimiento ni de participación ciudadana. Por lo tanto, diversas organizaciones ambientalistas y grupos ciudadanos de la frontera se opusieron al IBEP. La oposición y el cabildeo tuvieron éxito y se logró en 1994, la creación adicional de la Comisión de Cooperación para el Medio Ambiente Fronterizo (CCMAF-BECC) y el Banco de Desarrollo de América del Norte (Bandan), así como la firma del Programa Fronterizo XXI, el cual reemplazaba al PIMAF (véase el esquema 1).<sup>28</sup>

ESQUEMA 1  
INSTITUCIONES BILATERALES DE PLANIFICACIÓN CREADAS DESPUÉS DEL TLCAN



Las funciones asignadas incluirían la evaluación y certificación de proyectos de desarrollo económico e infraestructura a lo largo de la frontera, “así como en otras comunidades que tuvieran la necesidad de asistencia financiera para ajustarse a los efectos del TLCAN”.<sup>29</sup> Se requería que la planificación aspirara a lograr un desarrollo sustentable y una participación ciudadana comprensiva. El Bandan sería la entidad que financiaría los proyectos aprobados por la BECC. A pesar de la “asimetría

<sup>27</sup> EPA y Sedue, *Integrated Environmental Plan for the Mexico-U.S. Border Area (First Stage, 1992-1994)* (Washington, D.C.: EPA-Sedue, 1992).

<sup>28</sup> Véanse S. Graves, “Citizen Activism and BECC Policymaking”, *Borderlines* 7, no. 2 (febrero de 1999); Border Environmental Cooperation Commission (El Paso: BECC-COCEF, 1996), disponible en <<http://www.cocef.org>>; North American Development Bank (San Antonio: NadBank, 2000), disponible en <<http://www.nadbank.org>>; G. Kourous, “The Border XXI Program: An Overview”, *Borderlines* 7, no. 2 (febrero de 1999) y N. Carter, “State of Binational Cooperation Today. Prospects for the Future”, *Borderlines* 9, no. 1 (2001).

<sup>29</sup> R. Hinojosa-Ojeda, “The North American Development Bank”, *American Planning Association* 60, no. 3 (1994).

de liderazgo<sup>30</sup> y de la participación de la que frecuentemente se quejaban las ONG y comunidades mexicanas, el hecho de que la BECC pidiese como requisitos que los desarrolladores proporcionaran información a las comunidades afectadas en el área era un avance en las políticas de planificación de la región. Algunos argumentarían que existe suficiente espacio para mejorar esas instituciones, ya que los recursos y participación limitados y los “diferentes estilos de formulación de políticas” podrían superarse, para así permitir una mayor cooperación.<sup>31</sup>

En un intento por llegar a las comunidades fronterizas, la BECC colocó en la Internet una lista llamada BECCNet.<sup>32</sup> Probablemente debido a la carencia de computadoras, muchas organizaciones y comunidades mexicanas no utilizaron la lista electrónica. Sin embargo, la existencia de este mecanismo ilustra las nuevas formas en que la colaboración, planificación y comunicación fronterizas se establecen en dicha región, aunque, por ahora, la comunicación electrónica transfronteriza todavía se encuentra en una etapa incipiente de desarrollo.<sup>33</sup>

El último fruto de la BECC y del Bandan es la Iniciativa Especial para Pequeñas Comunidades (SISC).<sup>34</sup> A través de ésta, creada en 1996, la BECC y el Bandan proporcionarían asistencia a comunidades más pequeñas y de bajos ingresos que no contarán con los recursos o medios para proponer proyectos o para solicitar fondos. La SISC también fue el resultado de la presión que organizaciones y comunidades fronterizas ejercieron en la BECC para que tomara en cuenta el desigual acceso a los recursos que enfrentan algunas comunidades fronterizas.

A medida que se creaban y transformaban las instituciones bilaterales de planificación, los marcos institucionales en que éstas habían surgido también se transformaban. En este contexto, en 1996, se creó el Programa Fronterizo XXI (B21, por sus siglas en inglés) que sustituía al IBEP. La misión del Programa B21 armonizaba con las metas de la BECC y del Bandan en términos de sustentabilidad, desarrollo comunitario y participación ciudadana. Este programa trató de vincular a diferentes entidades de planificación a lo largo de la frontera mediante juntas, acceso a la información y transferencia de tecnología y entrenamiento. El carácter participativo del programa no garantiza su efectividad, incluso algunos especialistas en asuntos fronterizos han afirmado que no ha tenido un impacto significativo en las comunidades, proyectos o formulación de políticas en la frontera,<sup>35</sup> ya que la participación ciudadana no se ha incrementado. Con los últimos cambios en las admi-

<sup>30</sup> Graves, “Citizen Activism...”.

<sup>31</sup> M.C. Mello Lemos y A. Luna, eds., “Public Participation in the BECC: Lessons from the *Acuaférico* Project, Nogales, Sonora”, *Journal of Borderlands Studies* 14, no. 1 (1999).

<sup>32</sup> La BECC anunció la información acerca de los distintos proyectos que considera y aprueba, así como las conversaciones entre los participantes de la lista electrónica.

<sup>33</sup> La de la BECC no es la única lista electrónica transfronteriza. Para una revisión de las distintas listas, véase R. Mader, “Environmental Contacts in the US/México Borderlands”, *Bridging Borders Across the Americas* (2000), disponible en <<http://www.planeta.com/ecotravel/border/9995contacts.html#MexNGOs>>.

<sup>34</sup> T. Faulkner, “BECC Technical Assistance to Small Communities”, *Borderlines* 7, no. 2 (1999).

<sup>35</sup> Kourous, “The Border XXI Program...”.

nistraciones presidenciales, tanto de México como de Estados Unidos, el destino y la dirección de estas instituciones y programas está a la expectativa, además de que se evaluarán.

### **Colaboración transfronteriza: planificadores locales que realizan planificación bilateral**

Antes del TLCAN se asumía que las distintas tradiciones de planificación e instituciones de México y Estados Unidos no se traducirían en ningún esfuerzo positivo de planificación, ya que era raro que ocurriera en el pasado. Sin embargo, esta situación ha cambiado gradualmente en algunas ciudades fronterizas de México y de Estados Unidos, a medida que ambos países establecen crecientes relaciones de planificación bilateral. De modo interesante, estas relaciones se han dado fuera del marco diplomático de las relaciones internacionales. En cambio, las ciudades fronterizas, específicamente sus oficinas y departamentos de planificación han empezado a preparar planes bilaterales.

Aun cuando, en el pasado, la planificación se llevaba a cabo de manera internacional, regional y bilateral por medios diplomáticos, actualmente se realiza de ciudad a ciudad o de departamento de planificación a departamento de planificación. Es decir, los planificadores en cada ciudad son los actores, de hecho se han convertido en los que median en los acuerdos locales de planeación bilateral. Esta colaboración translocal y transfronteriza parece ser un nuevo elemento en el proceso de planificación bilateral.

#### *El papel del medio ambiente en la planificación bilateral entre México y Estados Unidos*

Los intentos de México y Estados Unidos por cooperar bilateralmente tienen una larga historia, sin embargo, fueron las preocupaciones ambientales originadas por el TLCAN las que ofrecieron una atmósfera favorable para iniciar una discusión sobre la planificación bilateral. Ecologistas y ONG de ambos lados de la frontera pugnaron por un acuerdo comercial “más verde”, y fueron ellos los primeros en iniciar esta discusión.<sup>36</sup> En consecuencia, el tipo de planificación que surgió de estas discusiones se relacionaba principalmente con normas y leyes sobre el ambiente.

Las coaliciones y redes bilaterales de las ONG, como la Red Binacional del Medio Ambiente y la Alianza Ambiental han colaborado para influir en la creación de

<sup>36</sup> D. Vogel, “International Trade and Environmental Regulation”, en N. Vig y M. Kraft, eds., *Environmental Policy in the 1990s* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1997); D. Peña, *The Terror of the Machine. Technology, Work, Gender, & Ecology on the U.S.-México Border* (Austin: University of Texas Press, 1997) y C. Zabin, “Nongovernmental Organizations in Mexico’s Northern Border”, *Journal of Borderlands Studies* 12, nos. 1-2 (1997).

políticas ambientales en el área fronteriza. Anticipando que las condiciones del medio ambiente se deteriorarán, debido a la ubicación de capital a consecuencia del TLCAN, tales organizaciones bilaterales se agruparon y colaboraron a través de las fronteras. Algunas llegaron a participar en la elaboración de los Acuerdos sobre el Medio Ambiente del TLCAN. Desde que se formularon dichos acuerdos, la comunicación y la colaboración continua han fortalecido el trabajo de estas coaliciones y redes fronterizas.<sup>37</sup>

En otras palabras, a pesar del enfoque explícito del TLCAN en la integración económica y el libre comercio, el tratado también promovió una discusión de los problemas de planificación ambiental en los países miembro del TLCAN. Esta conversación se llevó a cabo en el contexto de los tres países como un bloque regional. El TLCAN, como acuerdo regional para liberalizar el comercio y la inversión de capital, se ha centrado en el desarrollo económico, pero no en sus consecuencias en el ámbito de la planificación. No obstante, podemos afirmar que una consecuencia no intencional del TLCAN fue el hecho de que obligó a los tres países a mirarse a sí mismos y a sus territorios como una región, y considerar las consecuencias de planificación regional de aquel instrumento supranacional.

Como resultado de las presiones de los ambientalistas y de las ONG, los tres países negociaron normas, cumplimientos y financiamientos, que fueron parte de los Acuerdos del Medio Ambiente del TLCAN.<sup>38</sup> Irónicamente, el polémico tratado ha borrado fronteras no sólo para el movimiento de capitales para la inversión, sino también para la reconceptualización de la planificación del medio ambiente, en un contexto regional a través de las fronteras.

La integración económica y el libre comercio han permitido una reflexión sobre la región, más allá de la línea fronteriza en cada país. Estos elementos también han conducido a la redefinición de la planificación regional, más allá de los límites del Estado-nación. La planificación pasó de hacerse en o entre las agencias de cada país, dentro de sus contextos nacionales, al trabajo regular y al establecimiento de normas regionales o a través de las fronteras entre cada país miembro.<sup>39</sup>

Esta consecuencia no intencionada sugiere que los procesos globales actuales, como el libre comercio y la integración económica regional, han tenido un mayor efecto en varios aspectos de la planeación regional internacional y bilateral. Este trabajo ilustra tal efecto con dos casos de planificación que se han realizado en ciudades hermanas a lo largo de la frontera México-Estados Unidos. El primero es el caso de los Ambos Nacos; el segundo es el Plan Bilateral 2020 de Transporte y de Uso del Suelo entre Brownsville y Matamoros. Ambos proyectos ilustran los in-

<sup>37</sup> En 1997, Zabin identificó doce ONG que trabajaban en problemas relacionados con el ambiente. En julio de 2000, Mader había compilado una lista de 44 ONG ambientalistas mexicanas y estadounidenses. Véanse Zabin, "Nongovernmental Organizations..." y Mader, "Environmental Contacts...".

<sup>38</sup> Vogel, "International Trade..."; Peña, *The Terror of the Machine...*; B. Lenderking, "The U.S.-Mexican Border and NAFTA: Problem or Paradigm", en O. Martínez, ed., *The U.S.-Mexico Borderlands. Historical and Contemporary Perspectives* (Wilmington: Scholarly Resources, 1996) y Zabin, "Nongovernmental Organizations...".

<sup>39</sup> Kourous, "The Border XXI Program...".

tentos de llevar a cabo la planificación bilateral después de la firma del TLCAN. La descripción de estos casos sirve de contexto para explorar la función que tienen los planificadores bilaterales.

### *El caso del Plan Comprensivo de los Ambos Nacos*

El caso de los Ambos Nacos fue un intento de planificar regionalmente y a través de las fronteras.<sup>40</sup> Los dos Nacos eran dos ciudades diferentes, en cada lado de la frontera: Naco, Sonora, y Naco, Arizona. En su artículo, “Un Plan Comprensivo de los Ambos Nacos”, Luna y Chundur cuentan su participación en este proyecto de planificación regional cuando eran estudiantes de la Universidad de Arizona, en Tucson. Luna y Chundur indican que las cambiantes leyes de uso de suelo y otras transformaciones legislativas provocadas por el TLCAN en México sirvieron como catalizadores para que distintos actores públicos y privados se involucraran en propuestas de desarrollo inmobiliario (*land development*) y de planificación en la región.<sup>41</sup>

En 1994, la Facultad de Planificación de la Universidad de Arizona trabajó en el “primer plan comprensivo de uso de suelo, el cual trataba de integrar tanto el lado mexicano como el estadounidense de estas” ciudades fronterizas. Al preparar el plan, los estudiantes tenían que “reconciliar las distintas tradiciones de planificación y las organizaciones administrativas de Estados Unidos y de México”.<sup>42</sup> Los estudiantes concibieron el Plan para los Ambos Nacos, tomando en cuenta las perspectivas y demandas de diferentes actores en ambos lados de la frontera, entre los que se encontraba la Alianza Comercial de Naco o Naco Trade Alliance (NTA), la cual era una organización empresarial bilateral; la Asociación de la Comunidad de Naco o Naco Community Association (NCA), un grupo de residentes, y las diferentes entidades de planificación en ambos lados de la frontera.

Luna y Chundur pusieron énfasis en que el principal reto de este plan era el acceso a la información, la cual en México o no existía, o la que estaba disponible había sido recopilada usando criterios diferentes de los utilizados en Estados Unidos. Consecuentemente, era difícil armonizar los datos de la región, ya que diferían cuando se comparaban. No obstante, la habilidad tecnológica de Luna y Chundur facilitó generar los datos faltantes y posteriormente integrarlos a un plan maestro regional. Encuestas e investigaciones de campo, junto con sistemas de información geográficos (GIS) y fotografías aéreas, les permitieron reunir diferente tipo de información en el plan regional bilateral.

Según su artículo, el plan incorporaba las visiones de los distintos grupos involucrados en el proceso de planificación. Para identificar esas visiones, ambas

<sup>40</sup> Este estudio de caso se basó en el artículo de T. Luna y R. Chundur, “A Comprehensive Plan for «Ambos Nacos»: Building Bridges Across the Border—A Case Study”, *Colloqui* 10 (primavera de 1995): 69-72.

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> *Ibid.*

ciudades llevaron a cabo una encuesta. A pesar de que Luna y Chundur no lo mencionan, es evidente que tal encuesta tenía que ser bilingüe. Los resultados de la misma se “presentaron a todos los grupos” involucrados, tras lo que se generaron los principios básicos del plan a través de lo que Luna y Chundur denominaron “un consenso de ideas”. Sin embargo, su colaboración menciona que el propósito de la NTA era el “beneficio económico”, y que las oficinas y agencias federales “no estaban dispuestas a adaptarse a un plan comprensivo que reflejara las necesidades de la comunidad”.<sup>43</sup> Luna y Chundur no ofrecen mayor explicación de estas afirmaciones.

A pesar de los obstáculos para preparar un proceso de planificación más equitativo en el área fronteriza, Luna y Chundur consideraron positivo el esfuerzo de la NTA, debido a la conciencia que despertó el proyecto en términos de planificación regional y de acción coordinada a través de las fronteras. En este caso, la planeación bilateral se estableció a través de la iniciativa de actores públicos y privados en ambos lados de la frontera, así como en colaboración con la universidad.

*El Plan Binacional 2020 de Transporte y de Uso del Suelo entre Brownsville y Matamoros*

El Plan Regional Bilateral entre Brownsville y Matamoros fue una iniciativa que nació en 1997, cuando Matamoros, Tamaulipas, se comunicó con Brownsville, Texas. La primera ciudad disponía de fondos locales del Instituto Municipal de Planeación (Implan) y solicitó asistencia de Brownsville para planificar, zonificar y preparar su Plan Maestro.<sup>44</sup> A esta solicitud le siguieron una serie de reuniones en las que se concibió el Plan Bilateral 2020 de Transporte y Uso del Suelo. El objetivo del plan era acordar bilateralmente la planificación del transporte, el desarrollo comunitario, la zonificación y las subdivisiones relacionadas con materiales industriales y de desechos peligrosos, así como con los asentamientos ilegales en el área fronteriza. Los principales actores participantes eran los empresarios, la industria maquiladora y los planificadores.

Actualmente, estos últimos, en ambos lados de la frontera, diseñan el plan. La idea de un plan regional común surgió durante las reuniones convocadas por las oficinas y departamentos de planificación de Brownsville y Matamoros. Como declarara Larry Brown, director de Planificación de la Ciudad de Brownsville: “[...] compartimos una región en común, por lo tanto tiene sentido que preparemos un plan conjunto y bilateral de transporte y de uso de suelo”.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> T. Vázquez-Castillo, entrevista de la autora, vía telefónica, con José Gavito, planificador de Brownsville, 23 de octubre de 2000.

<sup>45</sup> City of Brownsville, *Binational 2020 Land Use and Transportation Plan* (video) (Brownsville: City Planning Office, 1999).

La historia de cooperación entre estas ciudades empezó en 1910, cuando la construcción del ferrocarril conectó a ambas. Hacia los años setenta, Brownsville y Matamoros ya tenían establecida una relación de planificación que incluía la cooperación, relacionada principalmente con la planificación del transporte y del ambiente. De la misma manera que en el caso de Ambos Nacos, el TLCAN propició una mayor cooperación entre Brownsville y Matamoros.

Los principales retos que ambas ciudades enfrentan son similares a los del Plan de los Ambos Nacos. Distintas tradiciones de planificación y tecnologías frenan el plan. Según Mark Lund, Coordinador de Planificación de Transporte de la ciudad de Brownsville, su personal tuvo que invertir mucho tiempo en armonizar las distintas maneras en que cada ciudad había diseñado sus planes, datos y mapas. Por ejemplo, Lund señala que la falta de perspectiva histórica acerca de cómo la tierra y los usos del suelo están organizados en México ha demostrado ser un obstáculo para completar el plan. Otros usos del suelo, diferentes de los que el plan propone, ya se encuentran asentados en Matamoros, entonces pregunta: “¿Cómo vamos a implementar el plan? ¿Va a ser voluntario u obligatorio? Necesitamos reconocer que manejamos sistemas legales completamente distintos”.<sup>46</sup>

Además de los obstáculos técnicos, históricos y legales, la falta de consenso entre las dos ciudades ha retrasado el proceso de aprobación del plan. José Gavito, planificador de Brownsville, mencionó que “el plan podría finalizarse en dos semanas, pero no hay consenso”.<sup>47</sup> Aparentemente, ciertas decisiones de planificación dirigidas desde la cúpula e impuestas en Matamoros por la ciudad de Brownsville han generado una serie de preguntas acerca de quién paga la infraestructura que se necesita y que se propone en el proyecto, y de quiénes serán las tierras afectadas por la aplicación del plan bilateral.

A pesar de los obstáculos y las experiencias vividas en Ambos Nacos y por el Plan Binacional 2020 de Transporte y de Uso del Suelo, cabe subrayar la reconceptualización de la planeación regional observada en el área fronteriza y más allá de los límites del Estado-nación. Independientemente de la división política que la línea fronteriza representa, diferentes actores en esta área trabajan en las posibles maneras de planificar bilateralmente. Esta nueva relación se ha establecido entre agencias de planificación, entidades privadas, ONG y grupos comunitarios. Quienes residen en esta zona actúan regionalmente sin importar la línea fronteriza.

## **Comunidades locales con movilizaciones bilaterales: el caso de Sierra Blanca**

Los ejemplos hasta ahora discutidos ponen énfasis en la planificación bilateral entre México y Estados Unidos, como se realizaba a través de instituciones transnacio-

<sup>46</sup> T. Vázquez-Castillo, entrevista de la autora, vía telefónica, con Mark Lund, coordinador de Planificación de Transporte de Brownsville, 23 de octubre de 2000.

<sup>47</sup> Vázquez Castillo, entrevista con José Gavito.

nales creadas diplomáticamente o a través de proyectos de planificación transfronterizos iniciados por los gobiernos locales. Otro enfoque ha sido el de la emergencia de la movilización ciudadana para responder a los problemas y coyunturas surgidos en la región fronteriza. Un ejemplo es el caso de Sierra Blanca, en el oriente de Texas, lugar donde residentes fronterizos tanto en México como en Estados Unidos se organizaron entre 1992 y 1998 para detener la construcción de un depósito de desechos de baja radioactividad. El tiradero de Sierra Blanca se localizaría a 27 kilómetros de la frontera con México, lo cual violaba el Acuerdo de la Paz. Las protestas en México no se hicieron esperar, ya que se proponía la construcción del mismo en las cercanías de ciudades fronterizas altamente pobladas: a 95 kilómetros de Ciudad Juárez, Chihuahua, con una población de más de un millón de habitantes y a 130 kilómetros al este de El Paso, cuya población es de 654 000 habitantes.

Los grupos opositores al tiradero de Sierra Blanca hicieron repetidas referencias al Acuerdo de La Paz, pero cuando el gobierno de Texas dio luz verde al proyecto de Sierra Blanca, las buenas intenciones del acuerdo, respecto de proteger bilateralmente el ambiente fronterizo, se ignoraron por completo. Los legisladores texanos estaban conscientes de su postura y de la posibilidad de crear un serio conflicto internacional entre México y Estados Unidos.

Además, las poblaciones cercanas al sitio propuesto eran principalmente de bajos ingresos y de origen mexicano. Debido a las características socioeconómicas y étnicas de las comunidades de Sierra Blanca, los manifestantes en ambos lados de la frontera denunciaron el proyecto Sierra Blanca como un caso de racismo ambiental,<sup>48</sup> y como el proyecto tendría un impacto regional en ambos lados de la frontera, se puede argumentar incluso que el tiradero de Sierra Blanca se convirtió en un caso internacional de racismo ambiental o de “imperialismo tóxico”.<sup>49</sup> Estas protestas fueron sublimadas por el hecho de que al atravesar el Río Bravo un país tercermundista como México, saldría perjudicado debido a la construcción de ese depósito radiactivo.

Supuestamente, Sierra Blanca había sido seleccionado con base en criterios técnicos y poblacionales como el “mejor” sitio para colocar desechos de baja radioactividad. El tiradero se construiría con tecnología de punta; se había seleccionado por su baja densidad de población; sin embargo, esos criterios técnicos y poblacionales no tomaron en consideración que la frontera no divide los problemas ambientales en el área. De esta manera, mientras los técnicos habían seleccionado Sierra Blanca en Texas porque se hallaba en un área “despoblada” de mexicanos y mexicoamericanos, al atravesar la frontera, en Ciudad Juárez, Chihuahua, vivía aproximadamente un millón de personas.

En ese momento, el caso de Sierra Blanca reveló que, a pesar de la legislación bilateral para proteger el ambiente, como el Acuerdo de La Paz (firmado en 1983)

<sup>48</sup> G. Fryling, “Will Vermont Be Sued for Environmental Racism?”, en New England Coalition on Nuclear Pollution, *Vermont Times*, 1998, disponible en <<http://www.necnp.org/sbvttime.htm>>.

<sup>49</sup> D. Harvey, *Justice, Nature and the Geography of Difference* (Malden: Blackwell, 1996).

y el Plan Integrado para el Medio Ambiente del Área Fronteriza entre México y Estados Unidos (firmado en 1992), esta zona limítrofe no había sido concebida ni tratada como una región única. La planificación bilateral para el caso de Sierra Blanca demostró la necesidad de repensar esta área en términos regionales.

A pesar de que se había sugerido un enfoque de planificación ambiental tanto internacional como regional para resolver el conflicto provocado por el tiradero de Sierra Blanca,<sup>50</sup> el problema no se resolvió mediante ese enfoque de planificación ni lo hicieron las instituciones de planeación ya existentes. En su lugar, la movilización y la acción política llenaron el vacío de respuestas que la planificación apropiada generaba. En 1992, las comunidades en ambos lados de la frontera iniciaron un largo proceso de movilización ciudadana a nivel transnacional y transfronterizo, cuyo objetivo era detener la construcción del tiradero de desechos de baja radioactividad en Sierra Blanca. En 1994, el resultado de dicha movilización condujo a la organización del Fondo de Defensa Legal de Sierra Blanca (Sierra Blanca Legal Defense Fund, SBLDF), cuya misión era “usar los sistemas políticos y legales para [...] prevenir [...] el inicio de la construcción del propuesto sitio de Sierra Blanca”.<sup>51</sup>

El SBLDF inició intensas actividades políticas en ambos lados de la frontera: marchas bilaterales, escolares protestando, huelgas de hambre, pliegos petitorios, campamentos de huelga que se extendían más allá del área fronteriza y alcanzaban lugares como Vermont, Nueva York y la ciudad de México.<sup>52</sup>

Los años de movilización política organizada por el SBLDF originaron que se establecieran coaliciones sin precedente entre grupos ecologistas, activistas de derechos humanos, intelectuales y políticos locales de ambos lados de la frontera.<sup>53</sup> Las comunidades fronterizas fueron capaces de reunir tal apoyo del lado mexicano que, en 1997 y por primera vez en la historia, todos los partidos políticos mexicanos representados en el Congreso se unieron en la firma de un documento para oponerse al proyecto de Sierra Blanca. Los partidos también demandaban que las instituciones mexicanas de planificación ambiental se opusieran oficialmente a la construcción del basurero. En el contexto de un creciente activismo político y del apoyo del Congreso que el SBLDF había procurado, se incrementó la intervención del gobierno mexicano.

En esos momentos, Texas enfrentaba crecientes respuestas políticas en ambos lados de la frontera, así como la intervención del gobierno mexicano. En tales condiciones, Texas decidió el 22 de octubre de 1998 cancelar el proyecto de Sierra Blanca. Los medios de comunicación subrayaron la importancia de la cooperación y movilización bilateral ciudadana para detener la construcción de este depósito

<sup>50</sup> Vázquez-Castillo, “Towards Regional Environmental Planning...”.

<sup>51</sup> SBLDF (Austin, 1998), en <<http://www.compassionate.org/sbldf/html>> y <<http://www.marfalights.com/sierra.html>>.

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> E. Cody, “México Seeks Halt in U.S. Waste Plan; Texas Sites Raise Pollution Concerns”, *The Washington Post* 115, no. 1, 22 de marzo de 1992.

de desechos radioactivos. Además, este fenómeno de colaboración y participación ciudadana transfronteriza cuestionó, una vez más, la creencia en que los gobiernos y el capital global son los principales promotores de la integración, en tanto que a la sociedad civil se le considera un actor pasivo. El caso de Sierra Blanca demuestra la efectividad de la respuesta política transfronteriza, así como la efectividad de las comunidades organizadas allende la frontera. En contraste con quienes formulan las políticas de planificación en ambos países, las comunidades se asumieron como regionales, se organizaron y actuaron de acuerdo con tal definición. Como los esfuerzos de planificación diplomática y convencional habían fracasado para lograr una solución satisfactoria de este caso, las comunidades fronterizas se organizaron y lograron detener el proyecto. Este movimiento bilateral de justicia ambiental logró reunir a diferentes organizaciones comunitarias, ONG y ambientalistas de ambos lados de la frontera.

### **Redefinición de la planificación bilateral**

Las instituciones de planeación bilateral, los planificadores y las comunidades que se presentan en este trabajo ilustran una nueva etapa en la planificación bilateral del área fronteriza de México y Estados Unidos; muestran que, en la práctica, diferentes actores en ese espacio geográfico no sólo reflexionan sobre sí mismos, sino que lo hacen sobre su región en términos diferentes. Simultáneamente, los planificadores también reflexionan sobre la planificación del área, como Larry Brown lo describió: “una región en común”.<sup>54</sup>

En el caso de Sierra Blanca, por ejemplo, llamó la atención el hecho de que, independientemente de la demarcación entre países de la frontera, las comunidades de ambos resultarían afectadas por el basurero de desechos de baja radioactividad, aun cuando su construcción se había planeado en suelo estadounidense. La línea fronteriza no obraría el milagro de volver invulnerables a la radioactividad del basurero a las poblaciones del otro país. En consecuencia, ya que los mecanismos diplomáticos y la planificación convencional fracasaron en resolver este problema, las comunidades se organizaron considerando su lado bilateral y regional. La demanda de estas comunidades era que la planificación tenía que contemplar, de manera efectiva, a las comunidades en ambos lados de esta zona, ya que éstas eran como un todo.<sup>55</sup>

La planeación regional bilateral requiere una reconceptualización de la región fronteriza más allá de los límites geográficos. Los planificadores de este enclave saben que las comunidades fronterizas van y vienen entre los dos países y que comparten la región sin importarles la división política que la línea representa.

<sup>54</sup> City of Brownsville, *Binational 2020 Land Use...*

<sup>55</sup> Vázquez-Castillo, “Towards Regional Environmental Planning...”.

La ubicación y el papel que desempeña en el lado mexicano la industria maquiladora<sup>56</sup> y el de la industria de alta tecnología del lado estadounidense han dado un carácter especial a la economía regional de la frontera. Este carácter económico define las presiones de planificación que actualmente la actividad económica de la región y su fuerza de trabajo ejercen sobre terrenos, recursos y el ambiente de la región. Por lo tanto, la planificación bilateral regional ha de considerar la economía regional como Barnes y Ledebur lo explican: no “usando los límites de Estados Unidos para distinguir entre «nuestra» economía y la de los demás”.<sup>57</sup> En la frontera entre México y Estados Unidos la relación complementaria que existe entre las maquiladoras en el lado mexicano y la industria de alta tecnología, en el estadounidense, ilustra esa explicación. De la misma manera, la planificación regional no debe distinguir entre “nuestro” espacio y el de ellos.

Algunas cuestiones de soberanía nacional surgen de los intentos bilaterales por definir las normas y reglamentos de planificación. Estos asuntos emergen particularmente en México, donde regularmente se han tenido que “adoptar” y “aceptar” las normas, reglamentos y toma de decisiones de planificación de Estados Unidos, y no a la inversa. La heterogeneidad de las normas y reglamentos de planificación tienen el potencial de convertirse en un aspecto conflictivo de ésta tanto a nivel internacional como bilateral. Comparaciones de experiencias similares de integración económica y planificación, como las de la Unión Europea, el Mercosur o Estados Unidos-Canadá, iluminarían la tarea de replantear bilateralmente criterios adecuados para llevar a cabo procesos de planificación y toma de decisiones. Si bien es cierto que se requieren leyes, reglamentos y normas, éstos no son elementos suficientes para lograr una colaboración a través de la frontera. Al contrario, aplicar estos elementos de una realidad en otra, darían lugar a un enfoque elaborado por las cúpulas de la planificación. Un proceso de este tipo —aunque apropiado— contemplaría la diversidad de las comunidades de la frontera entre México y Estados Unidos. Los criterios de planificación establecidos desde la cúpula hacia las bases o establecidos unilateralmente conducirán a un proceso de planificación autoritario.

<sup>56</sup> Las maquiladoras son plantas fronterizas de ensamblaje para exportación, establecidas a mediados de los años sesenta; son propiedad, principalmente, de capital estadounidense y asiático. Ensamblan partes para la industria electrónica y emplean en su mayoría fuerza de trabajo femenina. Las ONG ambientalistas y los residentes de la frontera consideran que las maquiladoras son la fuente principal de contaminación ambiental en la región. Los esfuerzos de los planificadores por mejorar los servicios urbanos básicos para la fuerza de trabajo atraída por la industria maquiladora no han tenido éxito. Hacia fines de 2000, se calculaba que un millón de personas trabajaría en las maquiladoras de las regiones industriales. Véanse N. Iglesias, “Border Industries and Environmental Damage”, en Ganster y Walter, eds., *Environmental Hazards...*; Peña, *The Terror of the Machine...* y D. Lorey, *The U.S.-Mexican Border in the Twentieth Century* (Wilmington: Scholarly Resources, 1999).

<sup>57</sup> W. Barnes y L. Ledebur, *The New Regional Economies. The U.S. Common Market and the Global Economy* (Londres: Sage, 1998).

## Conclusiones

Aquí se ha expuesto cómo la planificación y colaboración bilaterales ocurren en diferentes niveles, uno de éstos es el diplomático que entra en juego cuando los gobiernos mexicano y estadounidense firman tratados y bilateralmente crean instituciones de planificación. Después del TLCAN, dichas instituciones bilaterales de planificación han definido aún más sus objetivos y han respondido a las demandas de las comunidades fronterizas de ser incluidas en los procesos de planificación que resuelven problemas que les afectan.

Un segundo nivel es el de los planificadores y comunidades en ambos lados de la frontera, quienes han empezado a concebirla en términos regionales, sin importar la línea política ni el límite fronterizo que representa. El Plan Comprensivo de los Ambos Nacos y el Plan Binacional 2020 de Transporte y Uso del Suelo entre Brownsville y Matamoros indican que cada vez más la planificación bilateral se logra y realiza a través de las fronteras. En estos procesos, se colabora transnacionalmente, así como con otros actores, por ejemplo, universidades, estudiantes de planificación y comunidades.

Finalmente, el caso de Sierra Blanca revela el surgimiento de un tercer nivel de planificación bilateral, el que está influido por la colaboración y la movilización de residentes, grupos ciudadanos y ONG de ambos lados de la frontera. Fox ve estas asociaciones como un signo del surgimiento de una “sociedad civil transnacional” que está “promoviendo en cada país una equidad social e instituciones públicas y privadas más responsables”.<sup>58</sup> La exploración que él hace de las coaliciones binacionales lo lleva a afirmar que éstas “comparten cada vez más el punto de vista de que lo local es binacional y viceversa”.<sup>59</sup>

Por lo tanto, debido al TLCAN, la planificación en la región fronteriza ha rebasado la esfera diplomática y cada vez más se hace a nivel translocal, es decir, de departamento de planificación a departamento de planificación o de comunidad a comunidad. Los casos citados en este texto son sólo tres de los muchos que evidencian la proliferación de la movilización y de la planificación regional bilateral entre México y Estados Unidos. Otros casos que vale la pena mencionar son el Ecoparque en la zona de Tijuana-San Diego,<sup>60</sup> así como las numerosas reuniones bilaterales sobre el medio ambiente fronterizo que se han llevado a cabo<sup>61</sup> y la Conferencia Bilateral sobre Investigación y Política del Medio Ambiente.<sup>62</sup> Estos esfuerzos bilaterales testimonian una cooperación creciente y efectiva. Es importante, sin embargo, no

<sup>58</sup> J. Fox, “Assessing Civil Society Coalitions: Lessons from the México-US Experience”, *Chicano/Latino Research Center*, Working Paper no. 26 (Santa Cruz: University of California Press, 2000).

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> M. Bedar, *Ecoparque: A Documentary* (San Diego: Environmental Productions, 2000), disponible en <<http://www.bisn.org/eco.eco.html>>.

<sup>61</sup> Latin America Area Center, *Annual Meeting on the Border Environment* (Tucson: University of Arizona, 2000), disponible en <<http://www.encuentrofronterizo.org>>.

<sup>62</sup> K. Pezzoli, “Bilateral Conference on Environmental Research and Policy” (San Diego: University of California Press, 2000), disponible en <<http://www.sdsc.edu/niehsconference/index.html>>.

repetir el viejo patrón de reproducir un marco dominante de planificación. Por ejemplo, a pesar de que varias reuniones se han llevado a cabo para “encontrar consenso” en el Plan Bilateral 2020 de Transporte y Uso del Suelo entre Brownsville y Matamoros, la colaboración casi rozaba en el autoritarismo, ya que la toma de decisiones, el proceso de planificación, la zonificación y otras regulaciones las preparaban principalmente los planificadores estadounidenses. Los de Brownsville indicaban que el motivo de esta unilateralidad era la aparente falta de recursos tecnológicos y destrezas de planificación entre sus homólogos de Matamoros. Sin embargo, el hecho de que el plan aún no haya sido aprobado revela que obstáculos “no tecnológicos” se han interpuesto para la aprobación final.

Por lo tanto, el reto es aprender de las actuales experiencias de planificación bilateral y de movilización política en la frontera México-Estados Unidos. El reto también radica en aprender de otras regiones y, sobre todo, de cada uno; de otra manera, se llevará a cabo una planificación autoritaria o los planificadores y las instituciones enfrentarán movilizaciones políticas como las de la emergente sociedad civil binacional que detuvo la construcción del basurero de desechos de baja radiactividad de Sierra Blanca. Las demandas de las comunidades de esta zona no se resolvieron por la implementación de esfuerzos de planificación ambiental, sino más bien como consecuencia de la movilización de las comunidades afectadas, las cuales habían sido ignoradas en el proceso de toma de decisiones, diseño y planificación del basurero. Por lo tanto, el reto continúa.