

UN PARAÍSO A DEBATE:

UN ANÁLISIS SOBRE LA CIUDADANIZACIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EN AMÉRICA DEL NORTE

*Basilio Verduzco Chávez**

Introducción

En medio del proceso de integración económica de los últimos años, los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá han ido logrando paulatinamente una convergencia en la integración de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión en materia ambiental.¹ El gobierno mexicano, menos acostumbrado al escrutinio público y la crítica internacional, es el que ha tenido que realizar cambios más drásticos en dichos procesos. Las transformaciones incluyen reformas legales (incluso de carácter constitucional), cambios en las relaciones entre los distintos niveles de gobierno y, aunado a ello, en los procedimientos de toma de decisión.² Uno de los cuales, muy importante en este sentido, es el establecimiento de nuevos requisitos a los proyectos de inversión, con el de incorporar las opiniones de la ciudadanía en torno a los proyectos considerados como amenaza para el ambiente.

Uno de los temas centrales de este proceso de convergencia se relaciona con las posibilidades de las comunidades de defenderse de las amenazas del deterioro ambiental, derivadas de un mayor crecimiento asociado a la integración económica de los tres países. En torno a esa posibilidad se ha tejido un debate público cuya influencia ha recaído en el diseño de las políticas públicas para esta región. Para los tres países, pero sobre todo para México, un hecho destacado es que los nuevos diseños han soslayado la tradición de ignorar (implícita o explícitamente) a las comunidades y han empezado a institucionalizarla, poniendo incluso reglas sobre cómo y cuándo proceden distintas formas de participar. ¿Apunta esta transformación hacia una incorporación más sistemática en la toma de decisiones sobre política ambiental que prevenga la formación de paraísos de contaminación en comunidades o microrregiones de los tres países? En las páginas siguientes intento dar una respuesta a esta interrogante, con ese propósito este artículo se encuentra

* Departamento de Estudios Regionales-INESER, Universidad de Guadalajara. <basiliov@uceca.udg.mx>. Este artículo es resultado de un proyecto de investigación que recibió financiamiento de la Universidad de Guadalajara, además de una beca de investigación otorgada por la Fundación Ford y el Udall Center for Policy Studies de la Universidad de Arizona, Tucson. Deseo expresar mi agradecimiento a David López García por su colaboración en la preparación de este artículo.

¹ Una comparación sistemática de la aplicación de la política ambiental para los casos de localización de basura peligrosa en Estados Unidos y Canadá se encuentra en el trabajo de Barry y Sims 1994.

² Para una discusión de cómo se ha llevado en la práctica este proceso, véase García Bátiz 2001.

dividido en tres secciones: en la primera, se presenta brevemente una síntesis de la hipótesis de formación de paraísos de contaminación y las manifestaciones que puede adquirir en el contexto de integración económica de América del Norte; en la segunda, se ejemplifica el proceso de incorporación de las comunidades al proceso de formulación de políticas ambientales, para lo cual se analizan con más detalle las dos experiencias más importantes, en el nivel internacional, en la región: la participación en los trabajos de la Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA) y la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (Cocef); finalmente, en la tercera parte, se exploran las posibilidades de que la incorporación de la participación ciudadana logre consolidar una tercera ola, caracterizada por la formación de redes ciudadanas con agendas internacionales y operaciones en el ámbito local en forma cotidiana.

La hipótesis del paraíso de contaminación y el debate sobre la integración norteamericana

El tema de la integración norteamericana despierta la polémica entre los interesados en la protección ambiental porque significa un estirón adicional al asunto de la justicia ambiental, debatido con amplitud en las esferas nacional, regional y urbana.³ El temor de que un lugar determinado se “escoja” como el sitio ideal para establecer empresas contaminantes que nadie acepta en su territorio cobra una nueva dimensión al expandirse las fronteras del comercio hacia un nivel semicontinental.

En su sentido más amplio, la hipótesis de los paraísos de contaminación sugiere que las desigualdades existentes en la sociedad conducen a las comunidades con menor capacidad a atender problemas ambientales (para defenderse o aplicar la legislación) a convertirse en la sede de sitios contaminados, porque las empresas o instalaciones que generan dichos paraísos oscilan en esa dirección para beneficiarse de tal incapacidad (Bullard 1993).

De acuerdo con Johnson y Beaulieu (1996), la tesis anterior, aplicada al análisis del vínculo entre comercio internacional y deterioro ambiental, sugiere que, de acuerdo con los principios de libre mercado, los países pueden desarrollar ventajas comparativas basadas en la aplicación incorrecta o incompleta de la legislación ambiental, con el fin de atraer inversiones a su territorio. Según este principio, esa posibilidad es aun mayor si existen fuertes desigualdades en el nivel de desarrollo que alienten al país más débil a usar esta estrategia para obtener beneficios adicionales derivados de acuerdos del comercio internacional o de la integración económica firmados con países más avanzados.

Para estos autores, su hipótesis refleja que existen tres tipos de circunstancias, conducentes a la degradación ambiental de un país:

³ Sobre este debate véase, por ejemplo, Hofrichter 1993, y el libro sobre localización de basura nuclear en Gerrard 1995.

1. Ante la ausencia de regulación ambiental, las empresas no toman las medidas adecuadas para *internalizar* los costos ambientales que se transmiten, en consecuencia, a la sociedad en general.
2. Las normas y estándares adoptados por las agencias de protección ambiental son muy bajas, además de que no consiguen que las compañías las adopten.
3. Las autoridades no aplican la ley adecuadamente, lo que permite lograr niveles aceptables de *internalización* de costos.

En el caso del proceso de integración económica en Norteamérica, esta hipótesis se ha discutido profusamente para explorar las posibilidades de que México aproveche esta oportunidad para impulsar el crecimiento de su economía a costa del medio ambiente (Ritchie 1993; Barry y Sims 1994).

Para prevenir la formación de este tipo de paraísos, en el capítulo 11 del TLCAN, las partes se comprometieron a no atraer inversiones mediante la estrategia del relajamiento de medidas ambientales. Asimismo se comprometieron a no acosar a los inversionistas. El impacto que han tenido estas medidas no es fácil de evaluar aún; sin embargo, existen dudas sobre su contribución a la tarea de evitar la conformación de paraísos de contaminación. Una nota del secretariado de la CCA, escrita como preámbulo de la reunión del Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC), celebrada en Guadalajara el 28 de junio de 2001, presenta evidencias interesantes en torno a la formación de paraísos de contaminación y el papel de la ciudadanía en el debate público respecto de la protección ambiental. Los hallazgos subrayados en esa nota indican que en general existe escasa evidencia empírica que justifique la preocupación en cuanto a la formación de un paraíso de contaminación en México. No obstante, también destaca que la normatividad ambiental sí ha sido un factor importante en los patrones de establecimiento de la industria textil, aunque se señalan otros factores, como el costo de la mano de obra. Si se consideran las dificultades para las evaluaciones pertinentes, se señala que éstas son más concretas y medibles cuando la sociedad civil desempeña un papel importante en las mismas.⁴

Según el Instituto Internacional para el Desarrollo Sustentable (IISD por sus siglas en inglés), las medidas adoptadas en los acuerdos son loables, sin embargo, en la práctica, su aplicación presenta problemas, algunos de éstos consisten en que no existe ningún mecanismo previo para lograr lo contemplado respecto del relajamiento de normas, además de que los inversionistas recurren a la cláusula de no acoso en contra de la legislación ambiental de los tres países, alegando que atenta contra sus derechos de inversión (IISD-UNEP 2001).⁵

Desde la perspectiva del papel de la ciudadanía en la adopción y aplicación de políticas ambientales, la hipótesis del paraíso de contaminación aplicada a la exploración de tendencias de crecimiento económico y protección ambiental en

⁴ CCPC, "Evaluación de los efectos ambientales del comercio: notas sobre el simposio de América del Norte sobre vínculos entre comercio y medio ambiente" (Guadalajara: Secretariado del CCPC, 28 de junio de 2001).

⁵ Para una revisión de casos discutidos bajo el capítulo 11 del acuerdo, véase el trabajo del IISD 2001.

un contexto de libre comercio revela los siguientes problemas: en primer lugar, da por hecho que los grados de movilización ciudadana en pro del ambiente en los países permanecen constantes (*ceteris paribus*) a lo largo del tiempo. Como resultado de esto, no contempla la posibilidad de diferenciación en la experiencia de movilización y, por tanto, ignora la posibilidad de que ocurran procesos de difusión del activismo ambiental en los que las poblaciones sin experiencia aprenden de las que en el pasado han tenido éxito en su lucha contra el deterioro ambiental. Y, finalmente, no reconoce la heterogeneidad de los contextos económicos, políticos y sociales locales dentro de un país que en determinado momento funcionarían como catalizadores de tendencias del establecimiento de las industrias.

¿En el contexto de América del Norte, son defendibles estos supuestos? Las limitaciones de la presunción de que los niveles de movilización permanecen constantes quedaron plenamente demostradas a raíz del debate sobre el TLCAN y sus secuelas. El tema de la posible conversión de México en paraíso de contaminación fue un punto crucial en la escalada de la movilización ciudadana que se registró durante la primera mitad de los años noventa. Respecto a la difusión del activismo, la experiencia de movilización ciudadana en la región fronteriza México-Estados Unidos, y particularmente la proliferación de controversias ambientales en las principales ciudades, muestra un claro patrón de difusión originado en los centros de activismo ambiental ubicados en las principales ciudades de Estados Unidos cercanas a la frontera con México y, en menor medida, en sus ciudades norteamericanas grandes (Verduzco 1997). Finalmente, respecto de la heterogeneidad de las condiciones de desarrollo y su vínculo con la participación, la experiencia de México sugiere que la participación ciudadana tiende a concentrarse en las amplias zonas urbanas y en torno a las áreas naturales con mayor interés ecológico, como las ricas en biodiversidad y que poseen especies endémicas variadas.

Un aspecto importante de la hipótesis de la formación de paraísos de contaminación es que se manifiesta en ámbitos más reducidos que el semicontinental, resultante de la firma de acuerdos comerciales entre los tres países de América del Norte. Efectivamente, gran parte de la literatura sobre justicia ambiental sugiere más bien que la formación de paraísos de contaminación tiene que ver con desigualdades de tipo político y social observables en los países, los estados e incluso en las ciudades.⁶ Desde esta perspectiva, el debate sobre las consecuencias de una mayor integración económica para el medio ambiente se complica, pues incorpora como una variable importante las relaciones de poder entre, por una parte, las comunidades locales y, por la otra, las agencias de gobierno y, sobre todo, las empresas contaminantes que observarían estrategias de ubicación en forma flexible, a fin de minimizar la oposición ciudadana a su desempeño ambiental.

Para las regiones más expuestas a los flujos de inversión extranjera esta posibilidad plantea el problema de la definición de acuerdos y establecimiento de esquemas de cooperación a nivel microrregional para enfrentar esta tendencia de diferenciación e injusticia ambiental. En este sentido, la región fronteriza entre

⁶ Véase Brown y Mikkelsen 1990, y varios de los trabajos contenidos en Lake 1987.

México y Estados Unidos se halla en una situación particularmente difícil. De acuerdo con diversos estudios sobre procesos económicos y sociales en la frontera, es evidente que por su heterogeneidad existen en la región al menos tres tipos de áreas con distinto potencial de convertirse en polos de atracción de empresas e instalaciones contaminantes.⁷

En este orden, las de menores probabilidades son las que han tenido en el pasado un fuerte crecimiento urbano e industrial y en las que ha aumentado la movilización ciudadana independiente en pro del ambiente. Éstas son las áreas centrales de las grandes ciudades de los estados fronterizos, particularmente las capitales estatales y ciudades como Tijuana y Ciudad Juárez. De estas microrregiones, destacan como sitios con mayor potencial para combatir su deterioro ambiental una porción de la zona metropolitana de Monterrey y el corredor Tijuana-Rosarito-Ensenada. Por sus características socioeconómicas, son áreas que en el pasado tuvieron una mayor actividad y una menor disposición de la ciudadanía de asumir los costos que representa la contaminación. Las experiencias exitosas de movilización y problemas ambientales serios que se han detectado en el pasado han contribuido a generar un aprendizaje social que hoy resulta muy valioso. En estas zonas también radican algunos de los activistas con más experiencia en la formación de redes internacionales, lo cual les ha permitido mantener una agenda de trabajo dinámica, en evolución, mediante la incorporación de nuevos repertorios de acción y nuevas formas de conceptualizar los problemas ambientales de su entorno y de la región en su conjunto.

Un segundo tipo de áreas, también con un bajo potencial de convertirse en paraísos de contaminación, son las regiones más apartadas de los estados fronterizos, en particular si poseen alguna riqueza natural valiosa. Por lo general, estas zonas están más sujetas al escrutinio de activistas ambientales interesados en mantener la biodiversidad, por lo que cualesquiera cambios drásticos en su patrón de desarrollo se advierten de inmediato. El problema principal en estas zonas, como en el resto del país, es que una mayor integración económica facilitaría la extracción de especies o, incluso, proyectos de prospección biológica.

El tercer tipo de áreas —y quizá el más expuesto a la conformación de pequeños nichos de contaminación— son las áreas urbanas periféricas y semirurales cercanas a las grandes ciudades o áreas metropolitanas. En este sentido, las áreas aledañas a ciudades fronterizas se encuentran en riesgo, pero lo mismo se diría de otras ciudades hacia donde se ha desplazado el crecimiento urbano e industrial generado por las facilidades de una economía más abierta. En estas zonas, la concentración de empresas e instalaciones contaminantes se debe a la presión de la propia expansión industrial de la gran ciudad, que ya no puede acoger nuevas plantas o bien porque en su entorno se ha creado infraestructura adecuada con el

⁷ En esta tipología también se contemplan resultados de investigación sobre patrones de conflictos ambientales de un estudio realizado por Verduzco 1997, en el que se analizaron protestas ciudadanas presentadas a oficinas regionales de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) a principios de los noventa, así como conflictos publicados en diarios locales de los seis estados fronterizos. Ambas fuentes de información revelaron un proceso de diferenciación regional en el que un factor importante era la existencia de grupos con experiencia de movilización.

propósito explícito de atraer nuevas inversiones. Estas zonas periurbanas tienen también en su contra el hecho de estar pobladas por asentamientos formados por nuevos inmigrantes y carecer de redes sociales bien articuladas con capacidad para erigirse como defensoras de los intereses de la comunidad.

Debido a las distintas vías que puede seguir en la práctica la hipótesis de la formación de paraísos de contaminación, una variable esencial para resolver los dilemas de desarrollo económico y protección ambiental, así como evitar a la vez la agudización de las injusticias ambientales, es la inclusión de la participación ciudadana en el proceso de formulación y ejecución de la política ambiental. Sobre este asunto, conviene subrayar que una mayor participación en política ambiental tiene dos significados: primero, está el otorgamiento de un mayor poder a las comunidades para que decidan sobre su futuro y, segundo, existe una mayor presencia del público en partes menos relevantes del proceso. Una ciudadanización de la política ambiental en el sentido propuesto en este artículo implica avanzar en ambas direcciones. Se trata de lograr que más actores sociales participen con mayor poder a lo largo del proceso. En el siguiente apartado se muestran algunas evidencias de los avances y limitaciones habidos hasta ahora en este proceso en Norteamérica.

Voz y poder para las comunidades

El tema de la participación en la política ambiental es el del reparto del poder entre los que toman decisiones en el ámbito gubernamental, empresarial y las comunidades. En América del Norte, se puede decir que se han observado dos olas de transformaciones cuyos resultados son la conformación de instituciones en las que las comunidades han adquirido más presencia ya como parte de los órganos de toma de decisión creados mediante acuerdos internacionales, ya como participantes (*players*) reconocidos en el juego y para quienes existen procedimientos claramente definidos.

En la primera ola, la participación ciudadana se ubica sólo como un punto de referencia para la discusión de regímenes internacionales, sobre todo en el ámbito multilateral. Esta ola se denominaría de *reconocimiento diplomático*. En este sentido, sobresalen los diversos acuerdos que México ha suscrito, los cuales ponen especial atención a los problemas ambientales de la frontera con Estados Unidos, entre los que destacan el Acuerdo de Cooperación sobre Contaminación del Medio Marino por Derrames de Hidrocarburos y otras Sustancias Nocivas (firmado en 1980); el Convenio para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en la Zona Fronteriza (firmado en 1983); el Acuerdo para la Solución de los Problemas de Saneamiento en San Diego, California/Tijuana, Baja California (firmado en 1985) y el Acuerdo de Cooperación sobre Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y Sustancias Peligrosas (firmado en 1986). Estos acuerdos se rubricaron dentro de la más pura tradición estatista de relaciones internacionales, aunque ocasionalmente se tomaran en cuenta las preocupaciones ecológicas a nivel mundial. Con este enfoque, se transfiere a las agencias del gobierno, preferentemente el federal, la intervención sobre los problemas ambientales. Cuando

esto ocurre, el público aparece como un elemento contextual tanto del diseño como la aplicación de los acuerdos en cuestión.

A principios de los noventa, empezó la gestación de una segunda ola que, por el enfoque de los nuevos acuerdos, se denominaría *inclusión selectiva* de la participación. Impulsados por el debate público que despertó la factible firma del TLCAN, los gobiernos de los tres países iniciaron su avance hacia el establecimiento de reglas y procedimientos que permitían la participación directa de representantes de la sociedad civil en algunas áreas de la administración pública de asuntos ambientales. En esta ola se inscriben los acuerdos celebrados por México con Estados Unidos y Canadá, paralelos al que entró en vigor en 1994: el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (México-Estados Unidos-Canadá) y el acuerdo que instauró la Cocef y el Bandan (México-Estados Unidos). Por la importancia de estos acuerdos, vale la pena realizar una revisión detallada de la forma como incorporaron la participación ciudadana y su contribución en el debate sobre los patrones de deterioro ambiental advertidos en la región.

La existencia trinacional

En el plano trinacional sobresale la CCA como el punto esencial para el análisis de la participación ciudadana en la construcción de políticas ambientales. Dentro de esta comisión existe el CCPC, cuya función es recabar las inquietudes ciudadanas y presentarlas al consejo de aquélla.⁸ Como se señala en el folleto “Tres naciones unidas en la protección de nuestro medio ambiente común”, publicado por la CCA, estas preocupaciones surgen en relación con la comisión o cualquier otro asunto dentro del ámbito del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN). Asimismo, el CCPC aporta al secretariado información relevante de toda índole.

El comité lo conforman quince miembros de cada país, quienes son designados por sus respectivos gobiernos; aunque en principio su actuación es independiente al consejo, en la práctica sus miembros tienen vínculos muy estrechos con sus gobiernos. En cada país existe, además, el Consejo Consultivo Nacional (CCN), con injerencia en la designación de los miembros del CCPC. El CCN se define como un órgano consultivo independiente, pero sus miembros los designa el gobierno federal. Un dato interesante es que el CCN ejerce influencia sobre los miembros del CCPC a pesar de que, por lo menos en el caso de México, hasta entonces no existía una base legal (decreto) para su creación.⁹

⁸ El Consejo lo conforman funcionarios de más alto nivel en cada país encargados del medio ambiente. Se reúne por lo menos una vez al año. En 2001, el Consejo lo formaban David Anderson, ministro de Medio Ambiente de Canadá; Víctor Lichtinger, secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México, y Christine Todd Whitman, administradora de la EPA.

⁹ En entrevista del autor con Mateo Castillo, coordinador del CCN en México, señalaba que este órgano no sólo no tiene decreto de creación, sino que carece de presupuesto y de estructura de apoyo que le permita cumplir con sus requisitos (Guadalajara: 27 de junio de 2001).

Este entramado de participación en los órganos de la CCA es sumamente complejo y no favorece la participación democrática de la sociedad. El gobierno nombra a los representantes y partícipes tanto del CCPC como del CCN en un proceso que premia, muy selectivamente, liderazgos contruidos sin una base de representación. Como señala Castillo, a pesar de que existe una consulta pública en la que las ONG pueden promover candidatos, quienes están en el CCN “no son representativos legítimos del sector”. Su designación está más bien basada en experiencia en el campo ambiental, trabajo previo, representación de algún sector y vínculo entre medio ambiente y comercio. Algunos datos, reveladores de la gravedad de estas deficiencias, los señala el mismo Castillo: recién se instauró el nuevo gobierno federal, el CCN de México contaba con sólo ocho de los dieciséis miembros obligatorios; sus asambleas no podían ser legales, pues carecían de estatus legal, ya que no se había emitido el decreto correspondiente; no contaban con presupuesto para iniciar sus trabajos ni una agenda, ni el gobierno había hecho petición alguna de qué quería saber sobre la sociedad.¹⁰

Otro medio para alentar la participación pública es el procedimiento de peticiones ciudadanas referentes a la aplicación efectiva de la legislación ambiental. Este procedimiento lo establecen en los artículos 14 y 15 del ACAAN y está abierto a cualquier ciudadano que considere que el gobierno incurre en fallas y omisiones en la aplicación de su propia legislación ambiental. El objetivo de este procedimiento es generar una investigación y la publicación de un expediente de hechos cuando lo apruebe el consejo de la CCA. El problema de este procedimiento es que en la práctica resulta muy complicado y demanda un seguimiento de hechos, una buena documentación y un complejo proceso de justificación ante el secretariado de la CCA.¹¹ Como se muestra en el diagrama que aparece a continuación, para llegar a la publicación de un expediente de hechos es necesario pasar por un muy complejo proceso de revisiones en el que la petición tiene más probabilidades de ser rechazada o desconocida por incompleta, que de seguir adelante.¹² Como resultado, son pocas las peticiones que se han presentado y menos aun las que han logrado transitar con éxito todo el proceso.

El problema de la transparencia del procedimiento ha sido ampliamente reconocido por el CCPC y se ha notificado al consejo de la CCA en repetidas ocasiones. En mayo de 2000, el CCPC escribía a aquél: “nos encontramos con un proceso de peticiones totalmente frustrado por la incapacidad de las partes para resolver la creciente confusión que rodea su interpretación, realizada en privado y sin intenciones claras” (comunicación del CCPC citada en *Trio*).¹³

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ El secretariado es la instancia operativa que desarrolla las iniciativas de trabajo e investigación de las distintas áreas del programa, incluida la legislación ambiental, normas, etc.; también es responsable de encauzar las peticiones ciudadanas.

¹² Véase CCA, “Directrices para la presentación de peticiones”.

¹³ Sobre el proceso de revisión pública del proceso de peticiones, véase *Trio*, no. 4 (verano de 2001), o <http://www.cec.org/who_we_are/jpac/Art14-15/index.cfm?varlam=english>.

CUADRO 1
ASISTENTES MEXICANOS A LA REUNIÓN DE LA CCA EN GUADALAJARA,
JUNIO DE 2001

<i>Estado</i>	<i>Asistentes</i>	<i>%</i>
Distrito Federal	58	49.57
Jalisco	30	25.64
Baja California	3	2.56
Chiapas	3	2.56
Guanajuato	3	2.56
Michoacán	3	2.56
Puebla	3	2.56
Chihuahua	2	1.70
San Luis Potosí	2	1.70
Sinaloa	2	1.70
Aguascalientes	1	0.85
Estado de México	1	0.85
Hidalgo	1	0.85
Oaxaca	1	0.85
Quintana Roo	1	0.85
Tamaulipas	1	0.85
Veracruz	1	0.85
Yucatán	1	0.85
Total	117	100

FUENTE: elaboración propia con base en hoja de registro de participantes de la reunión.

La cooperación transfronteriza

En el plano binacional, la participación ciudadana en la política ambiental tiene su mejor escaparate en la Cocef, agencia que los gobiernos de México y Estados Unidos crearon en respuesta a las presiones de grupos de activistas y académicos; parte de su misión es alentar la inclusión de la participación ciudadana en los proyectos certificados que reciben apoyo financiero del Bandan.

Respecto del proceso de inclusión de la participación ciudadana, en otra parte se ha argumentado que este nuevo esquema de cooperación transfronteriza en asuntos ambientales es más abierto que los anteriores en esa materia, sin embargo, no deja de representar un esfuerzo por reducir a la ciudadanía a un papel de involucrados (afectados directamente) por los proyectos en proceso de certificación. En ese sentido, el esquema de la Cocef no es un avance sustancial en la provisión de una plataforma para la ampliación de los poderes de la ciudadanía para decidir sobre el destino de sus comunidades. Su esquema se concentra en la construcción

de públicos orientados a la aprobación de los proyectos, más que a la discusión y el consenso sobre la naturaleza de los problemas y las múltiples formas de abordarlos. Más aún, este esquema tiene una orientación parroquial, en la medida en que la participación pública legitimada (es decir, la que se define como aceptable) se reduce a un marco de comunidad creado por fronteras preestablecidas (generalmente el municipio) y rara vez reconoce otras formas de interacción de identidad social que se afecte debido a los problemas ambientales o por los proyectos respaldados por la Cocef. Si bien es cierto que esto no evita que grupos organizados emitan su opinión sobre proyectos específicos, el procedimiento no se diseñó para alentar el debate. Otras características de esta orientación facilitadora de aprobaciones de la participación en un contexto muy delimitado de las relaciones binacionales son las siguientes:

- a) Mantiene el énfasis en la definición de la región fronteriza como una franja de cien kilómetros al sur y norte de la frontera.
- b) Limita el trabajo de la Cocef a unos cuantos problemas cuando éstos ya han surgido. El enfoque es marcadamente de solución técnica, pues hace énfasis en proyectos de infraestructura.
- c) Hay una limitada participación del público en el consejo directivo de la Cocef (un representante por país) o en el consejo consultivo (tres por país).
- d) Finalmente, da al consejo directivo la capacidad de cambiar las reglas de los procedimientos, incluyendo las que se refieren a la participación pública en la aprobación de los proyectos.

La Cocef cuenta, además, con un procedimiento que permite la presentación de quejas para quienes se consideren afectados por los proyectos en los que ha intervenido (como certificador o medio de apoyo). Este procedimiento consiste básicamente en la presentación de quejas al consejo directivo, las cuales revisa el personal de la comisión, pudiendo rechazarlas o aceptarlas, dependiendo si cumplen o no con una serie de requisitos. Cuando se comprueba que la queja sí es viable, se envía al consejo asesor, el que a su vez debe responder al consejo directivo, pues éste tiene el compromiso de emitir un dictamen en el que se destaca el requisito de presentar las acciones que propone el consejo.

Este procedimiento presenta tres problemas principales: el primero, que deja la responsabilidad de probar el daño a los posibles afectados, esto implica la búsqueda y análisis de información, para lo cual es poco probable encontrar actores sociales independientes con la capacidad de hacerlo. Ésta es una barrera que afecta particularmente a los residentes de las partes más pobres de la región; el segundo problema radica en que exige su presentación en forma oportuna, esto dentro de un plazo máximo de dos años contados a partir de la fecha de inicio de operaciones del proyecto, ello significa que las comunidades no tienen tiempo suficiente para medir los impactos y presentar en tiempo y forma las quejas habidas en el procedimiento. Finalmente, no queda claro cuáles son los criterios que seguirá el consejo para hacer sus recomendaciones en caso de que la queja haya cumplido con lo contemplado en el procedimiento.

Los modelos de participación anteriores son un avance importante en la inclusión de la participación ciudadana si tomamos en cuenta que antes había modelos estatistas de toma de decisión que desalentaban cualquier forma de organización independiente. No obstante lo anterior, existen corrientes demandantes de una mayor apertura de los procedimientos para permitir una participación más efectiva de la sociedad.¹⁴ El problema actual es el del establecimiento de plataformas de trabajo que enlacen la participación ciudadana local con los trabajos de las agencias de nivel internacional. Una exploración de implicaciones de esta tarea se presenta enseguida.

Participación y localismo (una agenda para el futuro)

La tesis de que las comunidades locales importan en la tarea de explicar los cambios en las relaciones entre sociedad y Estado es muy conocida en el estudio de los movimientos sociales. Según esta tesis, la comunidad local actúa en beneficio de sus propios intereses, y puede montar barreras a la intervención del capital y el Estado en la esfera privada. Si se consideran las tendencias de movilización ambiental observadas en los últimos años, es posible prever el avance hacia una tercera ola de incorporación de la sociedad civil en la determinación de políticas ambientales en América del Norte y, particularmente, en México. En esta nueva etapa, el énfasis se dirige hacia la formación de *redes de participación local*. En términos generales, la consolidación de esta nueva fase depende de los avances en el reconocimiento y construcción de capacidades de las comunidades locales, para participar en la discusión de problemas y el diseño de las políticas ambientales en la región norteamericana.

Entre los logros previsibles para esta tercera ola se destacan las siguientes:

- a) El rescate de la comunidad local como meta de la política pública.
- b) El fortalecimiento de las redes internacionales de activistas con agenda definida e interés por lo local.
- c) Una mayor preocupación por la equidad, incluida la disposición al apoyo de comunidades más marginadas.
- d) El apoyo a los gobiernos locales para el desarrollo de agendas de política ambiental.
- e) Un mayor énfasis en la prevención de problemas ambientales locales.

Una vez más, los avances de los activistas ambientales en la frontera norte constituyen una buena experiencia sobre la que se finca un programa de trabajo más amplio. En esta región se han gestado estrategias con potencial de crecimiento si existe el marco institucional adecuado que lo permita. Entre las estrategias más

¹⁴ Esta preocupación recurrentemente la externalizan activistas ambientales, analistas que asisten a reuniones celebradas en la frontera para discutir los asuntos ambientales o bien activistas de base entrevistados en sus comunidades.

innovadoras sobresalen la división del trabajo manteniendo la comunicación entre pequeños grupos comunitarios y grandes organizaciones; la convergencia de agendas de trabajo enfocadas a resolver temas de interés general que evitan el problema de las discusiones parroquiales y la mayor vinculación entre ciudadanos independientes y centros de investigación que colaboren en la identificación de problemas y en el diseño de soluciones.

Finalmente, una gran tarea aún pendiente es la definición de un papel más dinámico de los gobiernos locales que sirvan como referentes y facilitadores de los esfuerzos de participación ciudadana. En el caso de México, las reformas constitucionales de 1999 ubicaron al municipio como un actor político con desempeño de intermediación entre la ciudadanía y las agencias internacionales que aplican las grandes políticas ambientales para la región.¹⁵

Conclusiones

En este artículo se presentó una revisión crítica del proceso de ciudadanización de la política ambiental en Norteamérica, con énfasis en la forma en que la participación pública se incorpora a las instituciones de cooperación transfronteriza y trinacionales, y sus efectos en la conformación o no de paraísos de contaminación. De acuerdo con lo aquí planteado, es necesario profundizar en dicho proceso en la definición de políticas ambientales. El advenimiento de una tercera ola de éste implica lograr que haya un trabajo continuo en las comunidades locales dentro del marco internacional, lo cual permitiría dar mayor sentido a las acciones que llevan a cabo para proteger el medio ambiente y, de acuerdo con los propios activistas participantes en actividades de este tipo, generaría procesos de aprendizaje que por ahora se han desaprovechado.

Como conclusión conviene preguntarse ¿hasta qué punto es posible lograr avances sustanciales en el corto plazo en la integración efectiva de las comunidades en el debate sobre el estado de la naturaleza y su conservación mediante esquemas de cooperación transnacional? La revisión de las experiencias de las organizaciones creadas a raíz del TLCAN muestra que aún existen serias limitaciones. En primer lugar, es necesario reconocer que, a pesar de los esfuerzos de las agencias (creadas por los acuerdos internacionales) por aterrizar los esquemas de cooperación con un enfoque participativo, aún queda un largo trecho por recorrer. Después de asistir a reuniones de las dos principales agencias en las que México participa a partir de la firma del TLCAN (CCA y Cocef), queda claro que los esquemas de participación diseñados no han otorgado un lugar adecuado a los gobiernos locales en

¹⁵ Estas reformas aumentaron las responsabilidades de los municipios y abrieron oportunidades para que estos gobiernos intervengan directamente en tres áreas fundamentales que cambiarían los patrones de ubicación de empresas contaminantes: un mayor control sobre usos de suelo, la participación en la determinación de zonas de reserva ecológica y la participación en la administración de zonas federales.

este proceso, a pesar de que éstos se destacan como actores con un gran potencial para convertirse en los receptores —facilitadores y alentadores de la participación ciudadana— en asuntos muy sensibles en materia ambiental. En el caso de la Cocef, los gobiernos locales aparecen más bien como “clientes” que deben cumplir con un procedimiento establecido para acreditar la pertinencia de proyectos en general muy urgentes para la comunidad. En el caso de la CCA no queda claro cuál es la función que desempeñarán los gobiernos locales en relación con la participación ciudadana.

Un segundo problema que refrena la participación es el de la representación de los intereses ciudadanos. Al no existir procedimientos claros sobre cómo ocurrirá este proceso, lo que se observa en los trabajos de las agencias internacionales es la presencia de unos cuantos personajes con experiencia y trabajo de cabildeo, con recursos (tiempo y dinero) para asistir a las reuniones de trabajo, organizar las peticiones conforme a lo establecido en los complejos procedimientos y, en general, para mantener una presencia frente al trabajo que llevan a cabo dichas agencias.

De esta manera, el debate sobre la existencia o no de uno o varios paraísos de contaminación tiende a seguir patrones más o menos definidos en cuanto a temas, regiones y actores involucrados, lo cual esporádicamente contribuye a que la teoría se confirme, ya que deja a otros actores, regiones y asuntos menos atendidos y, por tanto más vulnerables, a los impactos ambientales del crecimiento económico y del comercio internacional.

ANEXO A
CASOS SELECCIONADOS DE PETICIONES CIUDADANAS SOBRE APLICACIÓN
DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL EN LA CCA*

<i>Caso</i>	<i>Descripción</i>	<i>Peticionario</i>	<i>Respuesta del peticionario</i>	<i>Estado</i>
AAA Packaging (Canadá)	El gobierno de Canadá no cumple con la obligación prescrita en el artículo 2, inciso 3, del ACAAN al exportar productos con nitrato de isobutil a Estados Unidos.	Confidencial.	No disponible.	El proceso concluyó el 25 de mayo de 2001 porque los peticionarios no presentaron la solicitud con los requisitos de la ACAAN.
Aage Tottrup (Canadá)	Los gobiernos de Canadá y Alberta incurren en omisiones de la legislación ambiental al contaminar ciénegas específicas y afectando el hábitat de peces y aves.	Fisheries Act, R.S.C., Department of Environment Act, Clean Water Act, Environmental Protection and Enhancement Act, Waste Water y Storm Drainage Regulation.	No disponible.	El secretariado consideró que no se requería respuesta del gobierno de Canadá. Caso concluido.
Aquanova (México)	Existen diversas omisiones en la aplicación de la legislación ambiental por parte de México respecto al establecimiento y operación de la empresa camaronícola Granjas Aquanova, S.A. de C.V., en la Isla del Conde, municipio de San Blas, Nayarit, México.	Grupo Ecológico Manglar, A.C.	Reconoce los problemas ambientales de la zona y está corrigiendo el deterioro causado por la actividad de la empresa. Señala que no es procedente la petición porque los peticionarios debieron agotar todos los recursos legales y no lo han hecho.	El secretariado indicó al consejo que considera que esta petición amerita la elaboración de un expediente de hechos.
Bahía de Jamaica (Estados Unidos)	El servicio de Parques Nacionales del Departamento del Interior de Estados Unidos incurre en omisiones en la aplicación de la Ley del Tratado de Aves Migratorias y la Ley de Especies Amenazadas.	Hudson River Audubon Society of Westchester, Inc. y Save Our Sanctuary Committee.	No disponible.	El secretariado determinó que la petición no cumple con los requisitos establecidos por la ACAAN respecto de esta petición, el proceso ha terminado.

ANEXO A
CASOS SELECCIONADOS DE PETICIONES CIUDADANAS SOBRE APLICACIÓN
DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL EN LA CCA*
(continuación)

<i>Caso</i>	<i>Descripción</i>	<i>Peticionario</i>	<i>Respuesta del peticionario</i>	<i>Estado</i>
Cozumel (México)	En el caso de la evaluación del proyecto denominado Construcción y operación de una terminal portuaria, de uso público para cruceros turísticos en la isla de Cozumel, Quintana Roo, existen omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental.	Comité para la Protección de los Recursos Naturales, A.C., Grupo de los Cien Internacional, A.C. y Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C.	Señala que la petición rebasa el ámbito de competencia de la CCA, además, señalan que la petición es improcedente en términos del artículo 14 del ACAAN.	El 24 de octubre de 1997, el secretariado dio a conocer al público el expediente final de hechos, por lo tanto, se da por cerrado el caso.
Guadalajara (México)	Las autoridades no aplican efectivamente la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en el caso relativo a las explosiones del 22 de abril.	Instituto de Derecho Ambiental, A.C. y otros.	Instituto de Derecho Ambiental, A.C. y otros.	El secretariado terminó el caso por considerar que no logra relacionar el incidente con una violación a la legislación ambiental aplicable.
Methanex (Estados Unidos)	Estados Unidos ha incurrido en omisiones en la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales de California relacionados con la protección de los recursos hidrológicos y la reglamentación de depósitos de almacenamiento subterráneo.	Methanex Corporation.	No se debería autorizar la elaboración de un expediente de hechos porque el asunto planteado en la petición es materia de un procedimiento judicial o administrativo.	El 30 de junio de 2000, el secretariado determinó suspender el proceso.
Ortiz Martínez (México)	La Semarnap y la Profepa incurren en violaciones, omisiones e incumplimiento de la legislación ambiental en relación con una denuncia popular formulada por el peticionario.	Héctor Gregorio Ortiz Martínez.	No disponible.	El 18 de marzo de 1999 el secretariado puso término al proceso relativo a una petición concerniente a México presentada por Héctor Gregorio Ortiz Martínez.

ANEXO A
CASOS SELECCIONADOS DE PETICIONES CIUDADANAS SOBRE APLICACIÓN
DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL EN LA CCA*
(continuación)

<i>Caso</i>	<i>Descripción</i>	<i>Peticionario</i>	<i>Respuesta del peticionario</i>	<i>Estado</i>
Río Magdalena (México)	Los peticionarios alegan que las descargas residuales provenientes de los municipios de Imuris, Magdalena de Kino y Santa Ana, Sonora, son vertidas al Río Magdalena sin tratamiento previo. Esto contraviene la legislación ambiental.	Comité Pro Limpieza del Río Magdalena.	La petición no agota los recursos legales, pero que no hay que ignorar la problemática del Río Magdalena.	Se estudia la posibilidad de elaborar un expediente de hechos.
Río Oldman I (Canadá)	El gobierno de Canadá incurre en omisiones en el cumplimiento y aplicación de la Ley de Pesca y la Ley Canadiense sobre Vinculación Ambiental.	The Friends of the Oldman River.	El asunto planteado es materia judicial o administrativa, pero no de la legislación ambiental.	El 2 de abril de 1997, el secretario informo al solicitante que la petición no ameritaba que se elaborara un expediente de hechos, por lo tanto, se dio por cerrado el caso.

Fuentes

BARRY, TOM y BETH SIMS

1994 *The Challenge of Cross-Border Environmentalism: The U.S.-Mexico Case*. Albuquerque: Resource Center Press-The Border Ecology Project.

BROWN, PHIL y EDWIN J. MIKKELSEN

1990 *No Safe Place: Toxic Waste, Leukemia and Community Action*. Berkeley: University of California Press.

BULLARD, ROBERT D.

1993 "Anatomy of Environmental Racism", en Hofrichter, ed., *Toxic Struggles...*

COMISIÓN DE COOPERACIÓN AMBIENTAL (CCA)

"Peticiones ciudadanas sobre aplicación de la legislación ambiental: directrices para la presentación de peticiones" [s/l/f].

* Para una revisión completa de las peticiones ciudadanas, véase la página en Internet de la CCA.

“Tres naciones unidas en la protección del medio ambiente común: logros de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte”. [s/l/f].

GARCÍA BÁTIZ, MARÍA LUISA

2001 “La construcción de propuestas de desarrollo comunitario: opciones para estimular la participación ciudadana”, en Antonio Sánchez, comp., *La ruta del cambio institucional: ensayos sobre desarrollo local*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

GERRARD, MICHAEL B.

1995 *Whose Backyard, Whose Risk: Fear and Fairness in Toxic a Nuclear Waste Siting*. Cambridge: MIT Press.

HOFRICHTER, RICHARD, ed.

1993 *Toxic Struggles: The Theory and Practice of Environmental Justice*. Filadelfia: New Society.

INSTITUTO INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE (IISD)

2001 *Private Rights, Public Problems: A Guide to Nafta's Controversial Chapter on Investor Rights*. Winnipeg: IISD.

IISD-UNEP

2001 *Manual de medio ambiente y comercio*. Winnipeg: IISD-UNEP.

LAKE, ROBERT W., ed.

1987 *Resolving Locational Conflict*. Nueva Brunswick: Center for Urban Policy Research.

RABE, BARRY G.

1994 *Beyond Nimby: Hazardous Waste Siting in Canada and the United States*. Washington, D.C.: The Brookings Institution Press.

RITCHIE, MARK

1993 “Trading Away the Environment: Free Trade Agreements and Environmental Degradation”, en Hofrichter, ed., *Toxic Struggles...*

VERDUZCO CHÁVEZ, BASILIO

1997 “Transnational Activism and Environmental Conflicts in the United States-Mexico Border Region”. Rutgers: The State University of New Jersey (disertación doctoral).