

Derechos reservados de El Colegio de Sonora, ISSN 1870-3925

Perspectivas del movimiento ambiental en la frontera entre México y Estados Unidos: acciones y necesidades

Mario Alberto Velázquez García*

Resumen: Con la teoría de oportunidades políticas, se analizará la forma en que los grupos ambientales estadounidenses y mexicanos utilizan las contradicciones entre un sistema de valores y un conjunto de prácticas sociales; las desgracias repentinas; la ilegitimidad o vulnerabilidad de un gobierno y la disponibilidad de un marco innovador de acción, que les permita mostrar sus protestas y reivindicaciones, para determinar sus posibilidades y limitaciones.

Palabras clave: movimiento ambiental, teoría de las oportunidades políticas, frontera, protestas..

Abstract: Using political opportunity theory, we will analyze the way in which American and Mexican environmental groups use the contradictions between a value system and a set of social practices; the sudden mishaps; the illegitimacy or vulnerability of a government; and the availability of an innovative frame of action that allows them to convey their protests and vindications, in order to determine their possibilities and limitations.

Key words: environmental movement, political opportunities theory, border, protests.

Introducción

Aquí se analizan las condiciones externas que afectan las posibilidades de los grupos ambientales estadounidenses y mexicanos, para mejorar y conservar la natu-

* Profesor-investigador del Programa de Estudios Políticos y de Gestión Pública de El Colegio de Sonora. Correspondencia: Obregón 54, colonia Centro. C. P. 83000. Hermosillo, Sonora, México. Teléfono 01 (662) 259-53-00. Correo electrónico: mvelazquez@colson.edu.mx

raleza en la región fronteriza; para llevar a cabo sus acciones, es decir, sus oportunidades políticas.

Por movimiento social se entiende un proceso de desafío a la autoridad de largo aliento, que cuenta con alguna forma de organización interna, recursos materiales y simbólicos. Los movimientos sociales forman una identidad en torno a un sentimiento de injusticia de un grupo, en su relación con el poder, ante una situación específica. Su presencia en la sociedad está en función de la existencia de condiciones políticas cambiantes.

Resulta difícil definir las diferentes organizaciones y protestas ambientalistas como un conjunto, pues difieren en tipo, tamaño, métodos y recursos utilizados. Por ejemplo, algunos pugnan por conservar zonas naturales, otros buscan evitar la extinción de especies animales o vegetales, algunos más consideran posible transformar la manera en que los hombres piensan su relación con el medio. Los grupos que conforman el movimiento ambiental comparten su preocupación por la naturaleza. Sin embargo, este artículo los reunirá para presentar una definición.

Para estudiar las condiciones que rodean al movimiento ambiental fronterizo, se utilizará la teoría de oportunidades políticas; definidas como las condiciones externas que permiten o limitan la acción de un movimiento social. Esto permite poner énfasis en los cambios o continuidades en el medio político, económico, institucional o cultural. En el caso de las organizaciones ambientales, ubicadas en una frontera, la serie de elementos que las rodean se vuelve más compleja pues implica a dos países.

Analizar las oportunidades del movimiento ambiental fronterizo permitirá esbozar las condiciones generales de este grupo, y delimitar sus principales retos y limitaciones. Este análisis cobra un interés especial por la situación actual de la relación entre México y Estados Unidos, respecto a la frontera; pues está redefiniéndose el significado de esta línea divisoria. Mientras que para México se trata de un lugar de intercambio y oportunidades de trabajo, para Estados Unidos se ha convertido en un peligro, debido al creciente número de incidentes violentos, al comercio de drogas y al paso constante de trabajadores indocumentados. Las perspectivas sobre la frontera parecen enfrentarse como nunca antes, sin embargo, las organizaciones ambientales tienen una tercera definición.

Para éstas, la frontera es una región continua que comparte un ecosistema y problemas derivados de la presencia creciente del hombre. La solución de los conflictos ambientales requiere un esfuerzo compartido, y si esta zona es vista más como un continuo y no como una división, se allanarán las dificultades, pues de otra forma sólo habrá soluciones parciales y no concluyentes.

El análisis se realiza a partir de la identificación de una serie de elementos que componen el contexto del movimiento ambiental fronterizo, principalmente: a) las contradicciones entre un sistema de valores y un conjunto de prácticas sociales; b) las desgracias repentinas; c) la ilegitimidad o vulnerabilidad de un gobierno y d) la disponibilidad de un marco innovador de acción, para que grupos diferentes muestren sus protestas y reivindicaciones.

Se presentarán elementos de la teoría de oportunidades políticas, para entender el papel que juega el medio en la conformación de un movimiento ambiental. En esta parte se explicará el significado de los elementos mencionados. Se hará un resumen del movimiento ambiental mexicano y estadounidense, para conocer las características y recursos generales con los que ambos grupos entran en relación. Se verán sus diferencias y coincidencias, y la manera en que han ido construyendo su relación y contacto en la frontera. Uno de los momentos coyunturales de esta relación fue la firma de los acuerdos ambientales paralelos al Tratado de Libre Comercio (TLC), entre Estados Unidos, Canadá y México.

La teoría de las oportunidades políticas

En el estudio de los movimientos sociales, la interacción de una protesta con su medio es cada vez más importante. Poner atención a las condiciones que los rodean, como la estructura social, la cultura cívica o el crecimiento, no les quita capacidad de acción o agencia a estos grupos, más bien los ubica en contacto con sus condiciones económicas, políticas y culturales. Es decir, se supone que un movimiento social o revolución adoptará una estrategia de acción determinada, en parte debido a la gama de oportunidades y constricciones políticas propias del contexto nacional en que suceda. Con ello se busca responder a las preguntas siguientes: ¿cómo explicar el surgimiento de las acciones colectivas, con base en las transformaciones en la estructura institucional o las relaciones informales de poder de un sistema político nacional dado?; ¿cuáles son las diferencias en resultados, amplitud y cambios logrados por movimientos sociales similares?

Peter Eisinger (1973) fue el primero en utilizar el término “estructura de oportunidades políticas”, para analizar el número y la frecuencia de las protestas en las ciudades estadounidenses. Las definía como: “[...] el grado de probabilidades que los grupos tienen de acceder al poder e influir sobre el sistema político”. Para Sydney Tarrow (1997) son: “[...] dimensiones del medio político consistentes, aunque no necesariamente formales o permanentes, que proveen incentivos para la acción colectiva, afectando las expectativas de las personas acerca de las posibilidades de éxito o fracaso de sus acciones”. El análisis de estos eventos se dificulta si se consideran muchas veces como una especie de “señales”, que pasan por un proceso de interpretación, por medio del cual un grupo considera que se le abren o cierran las posibilidades de actuar.

Para el presente estudio, las oportunidades políticas siguientes se consideran como determinantes (McAdam 1999): a) La existencia y percepción de una contradicción flagrante entre un valor culturalmente defendido y las prácticas sociales convencionales. Una gran parte de los llamados “nuevos movimientos sociales” buscan cambios en prácticas cotidianas o relaciones interpersonales. Esto es en parte lo que los diferencia de los “tradicionales” como el obrero, que demandaba una transformación de todo el sistema social. Varios movimientos intentan modificar rutinas o contenidos simbólicos de las interacciones diarias. Por ejemplo, los

cambios en los hábitos alimenticios o en el uso de vehículos de motor es parte de acciones personales, para lograr un cambio generalizado en el ambiente. b) Penurias súbitas. Por citar un caso, el hundimiento de buques petroleros y el derrame de toneladas de crudo han provocado graves daños a los ecosistemas marinos de diferentes países. Esto renueva la importancia de las organizaciones ambientales, que piden un menor uso de combustibles fósiles. c) La puesta en manifiesto de la ilegitimidad o vulnerabilidad de un régimen. Un gobierno que sufre una disminución en la confianza u obediencia de las disposiciones que implementa para la protección del ambiente, puede ser objeto de críticas severas o cuestionamientos que pueden derivar en la búsqueda de esquemas que permitan la participación de otros grupos en esta tarea. d) La disponibilidad de un marco innovador general en arreglo al cual los inconformes pudieran esquematizar sus protestas y reivindicaciones. Por último, e) los cambios en las leyes, instituciones y la tecnología disponible permite a los movimientos innovar las formas de acción, así como la manifestación de grupos nuevos.

Por consiguiente, las oportunidades políticas no sólo se refieren a hechos políticos, crisis económicas, la promulgación de una ley o la caída de un dictador, también están relacionadas con temas de percepción y cultura. En este último punto, aluden a la existencia de un cierto “estado de ánimo” que abre las posibilidades de la movilización social. Por ejemplo, el accidente nuclear de Chernobyl creó una preocupación colectiva sobre los peligros que representaba la operación de la planta de energía a base de reactores nucleares, y permitió el crecimiento de los grupos ambientales y antinucleares. Los movimientos algunas veces surgen gracias a “ventanas de oportunidad”, es decir coyunturas o acontecimientos específicos que les dan la ocasión temporal para actuar (Gamson 1990).

Ahora bien, la presencia de una ventana de oportunidad no sólo produce la acción de un grupo, sino que alienta el movimiento de otros. Ello se debe a las razones siguientes: a) la presencia de un grupo les demuestra a otros la ocasión de actuar; b) con la acción de un grupo se muestran las debilidades del oponente, generalmente, el gobierno; c) se hacen visibles aliados que permanecían ocultos o pasivos y d) pueden derribarse barreras institucionales, que obstaculizaban la recepción pública de demandas nuevas (Tarrow 1997).

Como variable explicativa, las oportunidades políticas hacen referencia a las causas que originan un movimiento, pero también permite predecir sus resultados (Brockett 1991; Tarrow 1995). Una de las relaciones más analizadas en este tipo de estudios es la de un movimiento social con el gobierno; debido a que las respuestas de las autoridades a las protestas o manifestaciones son determinantes para la continuidad de estos grupos (McAdam 1999). Por ejemplo, una disminución importante en la capacidad represiva de un Estado genera movimientos de reforma institucionalizados. Esto no significa que exista una relación directa entre una disminución en la represión y un aumento en la movilización social, simplemente que el gobierno es uno de los actores más influyentes en la génesis de un movimiento social.

Las teorías de oportunidades políticas han sido cuestionadas por convertir a los individuos participantes en un movimiento social en objetos reactivos; la posibilidad de que suceda una huelga o una revolución está condicionada a los cambios en las elites, la represión oficial y demás modificaciones en el contexto de un grupo. En una revisión de la teoría de oportunidades políticas, Goldstone y Tilly (2001) mostraron que la actuación de los grupos no sólo responde a cambios en el contexto, sino que se puede iniciar aun en situaciones extremadamente restrictivas en términos de oportunidades; así las acciones colectivas pueden incrementarse en sociedades con medidas extremas de represión.

Las primeras formulaciones de la teoría de oportunidades políticas parecían suponer que los agentes de los movimientos sociales actuaban *solamente* en busca de cambios sociales, que eran vistos como acciones “positivas”, que renovaban las estructuras sociales o los comportamientos interpersonales. En esta lógica cobra sentido la idea de oportunidad: un enfrentamiento entre las élites puede generar una posibilidad para introducir una reforma en la sociedad. Sin embargo, esto no siempre es así. Una gran cantidad de movimientos buscan defender a un grupo ante una situación amenazante, y no un cambio social. Estos grupos deciden intervenir aun sabiendo que sus oportunidades son escasas (Goldstone y Tilly 2001).

Para resolver este problema, Goldstone y Tilly (2001, 180) proponen separar movimientos por “oportunidad” y por “amenazas”:

[...] Let “opportunity” be the probability that social protest actions will lead to success in achieving a desired outcome [...] but the chances for success are analytical distinct from the risk and cost that a social group will experience if it acts - or doesn't act. Let us label the cost that a social group will incur from protest, or that it expects to suffer if it does not take actions, as “threat”. The way that “threat” and “opportunity” combine, rather than shift in the chances of success or the costs of action alone, will shape decisions regarding action [...].¹

Entonces, los primeros son las acciones colectivas que aprovechan cambios en su medio para manifestar su descontento, mientras los segundos son acciones defensivas, ante la expectativa de que ocurrirá un deterioro en sus condiciones de vida, de no hacer algo. Entonces, las acciones son activas y reactivas, respectivamente.

¹ Traducción del editor: [...] Que “oportunidad” sea la probabilidad de que las acciones de protesta social conduzcan a lograr el resultado deseado [...] pero las probabilidades de éxito son analíticamente distintas del riesgo y costo que un grupo social adquiere si actúa —o no actúa. Llamémosle “amenaza” al costo que asume un grupo social ya sea por protestar o por no ejercer acción alguna. La manera en que se combinan “amenaza” y “oportunidad”, más que un cambio en la posibilidad de éxito o los costos de la acción por si solos, determinará las decisiones con respecto a la acción [...].

La definición de movimiento ambiental fronterizo

Puede verse como un error incluir en el movimiento ambiental fronterizo a grupos de ciudadanos estadounidenses y mexicanos que protestan contra la instalación de una empresa, a organizaciones civiles dedicadas al cabildeo, la operación de proyectos o la investigación. La definición aquí expuesta permite incluir a todos los grupos con organizaciones formales o informales cuyo interés común es mejorar o conservar un recurso natural específico. Sin embargo, en ciencias sociales existe una discusión sobre las ventajas o desventajas de separar ambos grupos para su análisis.

Este apartado busca mostrar la pertinencia de estudiar juntos a los dos grupos, mediante algunas de las funciones y características que permiten reunirlos, sin olvidar sus diferencias.

Un primer punto de coincidencia son los objetivos generales de ambos. En Verduzco (2002) y Makoba (2002), los movimientos sociales y las organizaciones ambientales comparten al menos dos finalidades: influir en la confección y operación de las políticas públicas, y transformar la cultura ambiental. Estos dos grupos han buscado influir en las políticas ambientales por medio de proyectos, operación directa de los programas o reclamos y críticas.

Por otra parte, una de las funciones más importantes de ambas agrupaciones es cambiar la relación que los individuos establecen con la naturaleza, es decir, comparten un fin cultural. Un tercer objetivo, poco explorado, pero primordial para este estudio, es la importancia que le dan a la creación de comunidades fuera de las restricciones artificiales de los países; los grupos ambientales han probado que los daños causados a la naturaleza en una región tienen efectos en otras zonas, por lo que el cuidado en un país específico no es suficiente.

Ambos grupos coinciden en algunas de sus funciones sociales: a) son vehículos para la democratización y el cambio cultural, y con ello, instrumentos de la transformación de los comportamientos cotidianos y políticos de los ciudadanos (Makoba 2002; Olvera 2002); b) en los países del Tercer Mundo, buscan paliar o resolver algunos de los problemas más graves de la zona, como la pobreza, contaminación y violencia; c) los miembros tienen un origen común, dentro de la Iglesia u organizaciones de izquierda (Verduzco 2002; Salamon 1994).

Adicionalmente, los movimientos y las organizaciones ambientales comparten una lucha constante por obtener recursos; en muchas ocasiones operan con poco presupuesto. La escasez de medios tiene que ver con cuestiones internas y externas: deficiencias en la organización, falta de preparación de los administradores o dirigentes, restricciones del marco legal, actos represivos del gobierno, poco interés de la población general o un contexto político adverso (Olvera 2002; Salamon 1994).

Sin embargo, también existen diferencias organizativas, operativas, de recursos y estrategias. Algunas son: a) los objetivos son más concretos y específicos en los movimientos, y en las organizaciones tienden a ser más generales; b) la duración de los primeros es regularmente más corta que las segundas, cuyo objetivo básico es la preservación; c) el grado de institucionalización; los movimientos no buscan su registro ante instituciones legales o de gobierno, debido a la brevedad de sus obje-

tivos y sus características de confrontación, cosa contraria a lo que sucede con las organizaciones sociales, que funcionan según una serie de derechos y obligaciones no contemplados para los movimientos; d) por el tipo de objetivos y de regulaciones a los que están sujetos, existe una diferencia en las tácticas seguidas por unos y otras.

En conclusión, a pesar de las diferencias importantes, es analíticamente conveniente reunir a los movimientos y organizaciones ambientales, pues comparten una serie de funciones y objetivos generales sobre la mejora del medio ambiente.

El movimiento ambiental mexicano y estadounidense

Esta sección busca mostrar algunas de las características actuales de ambos movimientos, conocer sus principales líneas de acción y limitaciones, para entender la relación entre ellos.

El ambientalismo, como una forma de pensar y vivir, es uno de los temas con más seguidores alrededor del mundo. Según Porrit (1984) el ecologista es: “[...] el movimiento político más dinámico desde el inicio del socialismo”. El crecimiento de este sector también se percibe por su gran incremento organizacional, sobre todo, en los países del norte: por ejemplo, el presupuesto de World Wildlife Fund (WWF) en EE UU, fue de 9 millones de dólares en 1983 y de 53 en 1991; su membresía creció de 94 mil personas a más de un millón. En 1985, Greenpeace contaba con 1.4 millones de afiliados y en 1990 sumó 6.75, y sus ingresos en ese mismo periodo pasaron de 24 a 100 millones de dólares (Princen y Finger 1994). En 1979 contaba con cinco organizaciones afiliadas, y para 1992 tenía oficinas en 24 países, incluido México. La organización Nature Conservancy, fundada en 1951, inició operaciones internacionales en 1974, y en 1991 contaba con 20 organizaciones asociadas en 16 países de América Latina, con un presupuesto de 10.9 millones de dólares. Estos datos bastan para mostrar una tendencia creciente de estos grupos.

Desde los años ochenta existe una relación más visible entre movimientos ambientales y organizaciones sociales. No sólo porque varios líderes de éstos fueron los fundadores de las organizaciones nuevas sino porque compartían objetivos, recursos y en muchas ocasiones afrontaban acciones colectivas juntos (Ávila 1998; Balbis 2002).

El movimiento ambiental estadounidense es uno de los más antiguos y consolidados del mundo, no sólo por los afiliados, sino por su enorme cantidad de recursos financieros, organizacionales y de investigación. Es en Estados Unidos donde han surgido algunas de las corrientes principales del movimiento ambiental mundial. Algunas de estas líneas son: conservacionismo, preservación, ecocentrismo, ecología profunda y política y ecofeminismo (McLaughlin y Khawaja 2000).

El desarrollo del cuidado ambiental en este país no sólo ha influido en las organizaciones sociales, sino también en las leyes y políticas de diferentes gobiernos. Por ejemplo, las agrupaciones conservacionistas de Estados Unidos impulsan la creación de reservas naturales en todo el mundo; desde hace décadas se han cons-

tituido en un coadyuvante clave en la creación de la normatividad ambiental (Egri y Herman 2000).

Además, han tenido diversas etapas con el predominio de ciertos objetivos y tipos de organización; aquí se consideran los últimos treinta años. Desde la década de 1980 existe una diversificación significativa en los objetivos, tamaños y formas de operación de las organizaciones ambientales. En los años noventa eran dos: las grandes agrupaciones nacionales y las locales y regionales. El funcionamiento de las segundas es informal, antiburocrático, igualitario y comunal. Muchos de estos grupos forman coaliciones, alianzas y redes para compartir información, formular protestas y demandas. Por su parte, las organizaciones nacionales son grandes conglomerados con presupuestos importantes, cuentan con oficinas en algunas de las ciudades principales del país y sedes en otras naciones. Las más destacadas son conocidas como “el grupo de las diez”² (McLaughlin y Khawaja 2000); cuentan con profesionistas en diferentes áreas, directivos, técnicos y expertos legales. Es decir, tienen aparatos burocráticos establecidos y en algunos casos disponen de más presupuesto que algunos gobiernos nacionales (Egri y Herman 2000).

El movimiento estadounidense ha cambiado sus temas de interés. En las últimas décadas su preocupación ha pasado de la conservación de zonas naturales y la creación de tecnologías “limpias”, para concentrarse en la disminución de la contaminación del aire, agua y las zonas habitacionales. En los últimos diez años predomina una preocupación por la calidad de vida y la salud humana. En México existen diversos problemas ambientales que requieren solución urgente, muchos de ellos relacionados con la pobreza y la falta de desarrollo. Por ello, el interés de los movimientos ambientales mexicanos sigue concentrándose en problemas añejos, pero también se interesan por el desarrollo sustentable o la contaminación de las ciudades (Silvera 2001).

El movimiento ambiental mexicano ha pasado por diversas etapas; durante un periodo largo se ocupó de acciones aisladas de grupos o personas interesadas en alguna zona particular o problema ambiental. Algunas de sus afiliadas más importantes han adoptado varios de los proyectos o ideas de los grupos estadounidenses, como la creación de reservas naturales. En México, la mayoría de las movilizaciones ambientales pueden considerarse reacciones a amenazas por proyectos estatales o privados, que generaban daños a un recurso natural.

Durante varias décadas, el Estado mexicano trató de controlar todo tipo de organización social, por tanto, los grupos ambientales fueron obstruidos por el corporativismo estatal cuando trataban de funcionar independientemente; todo intento de actividad sufría una serie de presiones o desincentivos.

En la evolución del movimiento ambiental mexicano se reflejan varios problemas de las organizaciones sociales de este país: a) poca cultura de participación en asociaciones ciudadanas, lo que limita las capacidades financieras y de trabajo voluntario de los grupos; b) tendencia a la centralización; la mayoría se concentra en las

² Environmental Defense Fund; Environmental Policy Center; Friend of the Earth; Isaac Walton League; National Audubon League; National Parks and Conservation Association; National Resources Defense Council; National Wildlife Foundation; Sierra Club y Wilderness Society.

ciudades, situación que las aleja de algunos de los problemas más graves, como los ambientales; c) poca institucionalidad en su relación con el gobierno, por lo que la participación en programas oficiales, el financiamiento y las demás actividades dependen de los intereses de las autoridades y d) allegarse recursos es uno de los mayores problemas, a veces dedican gran parte del tiempo a buscarlo y no a sus objetivos.

En las últimas décadas, el movimiento ambiental mexicano, comparado con el de otros países latinoamericanos, ha crecido mucho, tanto en la cantidad de grupos como en las áreas de interés, recursos financieros y capacidad de presión ante acciones de gobiernos o empresas. Muchos de ellos surgieron para tratar de detener los crecientes niveles de contaminación en las ciudades y cuerpos de agua, y para evitar la desaparición de bosques y selvas y especies animales. Sin embargo, existen organizaciones ambientales surgidas para responder a la demanda de servicios planteada por los organismos estadounidenses, que destinaban proyectos y recursos financieros a México (Price 1994).

En años recientes ha cambiado el funcionamiento de los grupos ambientales mexicanos, algunas de sus características actuales son: a) flexibles, informales y con formas de organización horizontal; b) los antecedentes de sus participantes son diversos; no provienen de partidos políticos tradicionales o grupos políticos de base; c) funcionan según una actitud pragmática, en cuanto a sus relaciones con el gobierno y otros grupos; d) gran disposición a la cooperación con el gobierno y e) cuentan con diversas fuentes de financiamiento, como congregaciones religiosas, organizaciones internacionales y gobiernos estatales, federales o locales. Muchos de ellos son nuevos, cuentan con gran participación de clases medias educadas, y tienen problemas financieros constantes (Price 1994; Alfie y Méndez 2000).

Existen algunas coincidencias actuales entre los grupos ambientales de Estados Unidos y México: a) aumento de las personas involucradas en las últimas tres décadas y cambio en los objetivos; b) ampliación drástica de su base social, para incluir a todos los estratos sociales y niveles de educación; c) inclusión de pobladores de localidades pequeñas, campesinos, indígenas y habitantes pobres de las ciudades (Silvera 2001).

Sin embargo, son más significativas las diferencias: el estadounidense es mayor en términos absolutos y relativos, tanto en la cantidad de afiliados como en recursos financieros, organizacionales y de información. La capacidad de negociación de las grandes asociaciones ambientales de Estados Unidos con países e instituciones internacionales en ocasiones rebasan a la del gobierno mexicano. Sus capacidades organizativas les permiten definir la agenda de su país sobre temas ambientales, pero también influir significativamente en la de otros, como México (Price 1994).

Asimismo, existe una diferencia importante en el grado de legitimidad social de ambos grupos. En Estados Unidos la preocupación por el ambiente se ha convertido en un tema de interés tanto de grupos específicos, como de las autoridades y la población en general. Esto en gran parte se debe a las acciones diversas de los grupos ambientales desde hace varias décadas. Aunque en México lo ambiental ya es un tema presente en programas de gobierno y en el interés de diversas asocia-

ciones, todavía no se ha convertido en un asunto de interés público, generalmente sólo es motivo de preocupación cuando suceden inundaciones, incendios u otras desgracias relacionadas con el ambiente (McLaughlin y Khawaja 2000; Liverman, Varady, Chávez y Sánchez 2002).

Problemas ambientales en la frontera

Otros elementos necesarios para iniciar el análisis de oportunidades del movimiento ambiental fronterizo serán las características específicas de la región y los grupos presentes. En esta sección se mostrarán los problemas principales que enfrenta la zona, lo que permitirá contextualizar la importancia que puede tener la actuación de los grupos ambientales.

La frontera entre México y Estados Unidos mide 3 153 kilómetros. En 1990, sus habitantes sumaban 11.8 millones de personas (6.3 en Estados Unidos y 5.5 en México). Alrededor de 80 por ciento de las maquiladoras mexicanas se ubican a lo largo de la franja fronteriza; en 1990 eran alrededor de 1 700, y diez años después 3 800. Esta actividad económica ha producido una cantidad importante de empleos permanentes y la entrada de inversión al país, pero también son considerables los problemas ambientales que han provocado. Las zonas industriales localizadas en la frontera producen gases, desechos líquidos y sólidos, que terminan en el medio ambiente; en 1990 la mitad de las maquiladoras generaban desechos tóxicos. Del total de dichas empresas, sólo 347 eran reguladas por la legislación ambiental vigente, y únicamente 200 cumplían con toda la normatividad ambiental (Saldívar 2000).

El clima de la zona es desértico y semidesértico, por lo que existen pocos cuerpos superficiales de agua. En contraste, muchas maquiladoras, así como la ganadería y la agricultura tecnificada, utilizan grandes cantidades de agua en sus procesos productivos. La escasez del líquido se agrava por la falta de infraestructura, que permita su uso más racional; en México las plantas para el tratamiento de aguas negras son cinco veces menos que en Estados Unidos (Saldívar 2000).

Por otra parte, el crecimiento poblacional ha creado una presión significativa en la disponibilidad de agua en la región. En este contexto no es casual que uno de los principales conflictos entre los gobiernos de México y Estados Unidos sea el aprovechamiento de los ríos localizados en su frontera.

Uno de los mayores problemas ambientales de la zona es el manejo de basura tóxica o peligrosa, proveniente de la industria maquiladora, los desechos comerciales, domésticos y municipales (Gasca 2001); existe una carencia importante de rellenos sanitarios, sistemas de recolección, tratamiento, neutralización o incineración (Verduzco 2002; Gasca 2001; Saldívar 2000).

En resumen, algunos de los problemas ambientales principales de la región fronteriza, que están relacionados con la aplicación incorrecta de la legislación ambiental, así como conflictos federales, estatales y municipales de definición de

competencias son: a) contaminación del aire;³ b) erosión; c) sobreexplotación de los escasos recursos acuíferos; d) manejo de desechos y e) daños a los ecosistemas (Álvarez y Castillo 1986; Durazo, Kamp y Land 1993; Ojeda y Espejel 1993).

Acuerdos fronterizos entre México y Estados Unidos

Como parte del contexto en que se llevan a cabo estas acciones, se pueden analizar algunos acuerdos fronterizos entre los gobiernos de México y Estados Unidos, firmados en las últimas décadas, en materia ambiental. Esto permitirá ver los recursos con los que cuentan, para aprovechar las oportunidades que les ofrece el medio social.

Por muchas décadas, ambos gobiernos trataron los problemas ambientales de su frontera como un asunto interno. Los acuerdos fronterizos se restringían a resolver el reparto del agua en los ríos comunes u otros problemas que ameritaran una respuesta urgente; el ambiente era un asunto secundario (Sánchez 1990).

En la década de 1970, los presidentes Richard Nixon y Luis Echeverría llegaron a un acuerdo para resolver la contaminación del agua en el río Colorado. Ésta sería tratada en una planta construida en Arizona (Gasca 2001). Los gobiernos de México y Estados Unidos crearon la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA), para resolver las inundaciones y sequías de los ríos fronterizos.

En la misma década, instituyeron instrumentos conjuntos dedicados a la protección del medio ambiente. Sin embargo, en México la irregularidad en los proyectos, las transformaciones sexenales continuas de los organismos públicos y el escaso presupuesto, han hecho que el avance de las políticas ambientales sea considerablemente menor al del lado estadounidense (Shabecof 1992).

Con el crecimiento de las actividades industriales en la región y de la población que vive en ambos lados, comenzó a ser inevitable que los dos países buscaran resolver los problemas ambientales relacionados con los residuos industriales, contaminación de agua y atmósfera. Algunos de los primeros programas que trataron de resolver conjuntamente estos temas funcionaron en los años ochenta, aunque todavía con un alcance limitado y coyuntural (Sánchez 1990).

³ Por ejemplo, la tuberculosis; en 1995 la razón de casos en los cuatro estados fronterizos de Estados Unidos fue de 13.3 por cada 100 mil, mientras que de 8.7 en el resto del país. Para el mismo año los estados fronterizos de México tuvieron una razón de 32.6 por cada 100 mil, comparada con 12.1 en el resto (*BorderLines* 45 1998). Los casos de hepatitis A³ en las mismas entidades estadounidenses ocurren tres veces más que en el resto del país. Un problema similar se presenta con otras enfermedades; existen 50 casos de sarampión por cada 100 mil habitantes, porcentaje alto frente al promedio nacional de 11. Por su parte, las paperas las padecen 41 de cada 100 mil (el porcentaje nacional es dos de cada 100 mil), y la incidencia de rubéola es de seis o diez veces mayor que el promedio nacional (*BorderLines* 45, 1998). No obstante lo anterior, los investigadores no han podido establecer con certeza una relación causal directa entre las industrias tóxicas y la presencia de casos de lupus y defectos neuronales en dicha zona. Esto debido a lo difícil que resulta aislar el efecto de un producto químico único frente a la constante interacción a la que están expuestos los individuos con diferentes sustancias. Sin embargo, desde principios de la década de 1990, en la región de Matamoros-Brownsville, es alta la incidencia en casos de niños nacidos con enfermedades cerebrales congénitas como hidrocefalia, mielomeningitis y anacefalia.

En 1983, Miguel de la Madrid y Ronald Reagan firmaron el Convenio de Cooperación para la Protección y el Mejoramiento del Medio Ambiente de la Zona Fronteriza, también llamado Convenio de Paz. El acuerdo creó grupos técnicos para tratar problemas ambientales fronterizos: el agua, la calidad del aire y los residuos tóxicos, entre otros. En México, la encargada fue la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), y en Estados Unidos la Agencia de Protección Ambiental. Esta fue la primera vez que el problema ambiental fronterizo no fue tratado por un canal diplomático, sino mediante comisionados gubernamentales. Por primera ocasión ambos países reconocieron la corresponsabilidad necesaria en el problema ambiental (Gasca 2001).

A partir de la firma del Convenio de Paz, ambos gobiernos iniciaron una serie de acciones técnicas, que finalmente fueron incorporadas al Plan Integral Ambiental Fronterizo,⁴ firmado en 1992. El convenio era un reconocimiento explícito sobre el desconocimiento en ambos países de las condiciones ambientales en la frontera. El programa incorporaba la participación de los estados y municipios, así como de organizaciones no gubernamentales (ONG) e instituciones educativas (Gasca 2001). El acuerdo es signado en el contexto de la firma del TLC, por lo que su creación se interpretó como un gesto político que trataba de disminuir las protestas previstas, si se concretaba el acuerdo comercial (en el anexo está el listado de los acuerdos más importantes en materia ambiental).

Unos meses antes de la entrada en vigor del TLC, los gobiernos de México, Canadá y Estados Unidos firmaron el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN). En gran parte, paralelo al TLC, debido a la presión ejercida por el movimiento ambiental de los tres países⁵ (Natal y González 2002). El ACAAN creó tres instituciones ambientales: la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) y el Banco de Desarrollo de América del Norte (BANDAN); ambas encargadas de lo relacionado con la infraestructura ambiental de la frontera, y la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), con sede en Montreal; en sus dos primeros años de funcionamiento financió 38 proyectos ambientales (Lara 2000).

La función principal de la CCA es supervisar y evaluar el medio ambiente de los tres países, y constituirse en la instancia para la presentación de reclamos (Spalding 2000; Gasca 2001). Creció el gasto gubernamental asignado a acciones ambientales en la frontera, sin embargo se mantuvo una diferencia entre el dinero destinado por el gobierno estadounidense, que en 1993 gastaba 240 millones de dólares y el mexicano 147. Otra consecuencia del TLC fue la introducción de cambios en la legislación ambiental mexicana, sobre todo en lo que respecta a la sustentabilidad como un objetivo central. En 1996 se creó el Programa Frontera XXI, para cola-

⁴ Los objetivos eran: 1) el fortalecimiento de las acciones que ayuden a cumplir la legislación vigente; 2) la reducción de la contaminación, mediante medidas nuevas; 3) el incremento de la cooperación para la planeación, capacitación y educación; 4) mayor conocimiento del ambiente de la frontera.

⁵ Junto con ello, se habían firmado acuerdos binacionales entre México y Estados Unidos sobre infraestructura de agua y residuos (Gasca 2001).

borar con el COCEF en el reordenamiento ambiental de la frontera⁶ (Spalding 2000; Gasca 2001).

Los diferentes programas para la cooperación en la resolución de los problemas ambientales fronterizos han producido resultados importantes. En el lado mexicano, se ha incrementado el acceso de la población al agua potable de 88 por ciento en 1995 a 93 en 2000, a la red de alcantarillado de 69 a 75 por ciento y al tratamiento de aguas residuales de 34 a 81. También se han elaborado planes conjuntos de contingencia para “ciudades hermanas”, como respuesta a emergencias químicas (uno en 1997, dos en 1998 y tres en 2000).

En 2001, los dos gobiernos comenzaron un proyecto conjunto para construir plantas de energía a lo largo de la frontera común. Esto generó una movilización social en ambos países, y se formó The Border Power Plant Working Group (BPPWG), con el objetivo principal de disuadir a ambos gobiernos de la necesidad de construir plantas ambientalmente sustentables. Para ello mandaron cartas a 160 funcionarios de alto nivel de ambos países, para que consideraran el proyecto propuesto (Treat 2001).

El movimiento ambiental fronterizo y el Tratado de Libre Comercio

Para iniciar el análisis, se estudiarán las características generales del movimiento ambiental mexicano y estadounidense, para ver los puntos que distinguen a los grupos fronterizos durante y después de las negociaciones para la firma del TLC.

El periodo comprendido entre 1989 y 1994 fue de gran actividad, no sólo por la cantidad de grupos nuevos, sino por las protestas registradas. La coyuntura más importante de este ciclo de movilizaciones se produjo en 1992, cuando estaba a punto de firmarse el TLC (Verduzco 2002). Gran parte de su actividad en esta etapa se centró en: a) recolectar y sistematizar datos sobre emisiones contaminantes; b) atraer la atención regional y nacional sobre los graves problemas ambientales de la zona y c) defender áreas naturales (Hipple 2001). Las acciones de los grupos mexicanos fueron obstaculizadas tanto por problemas internos como por la cooperación y otras formas de control; el Gobierno de Carlos Salinas fue acusado de aplicar una política selectiva con las organizaciones y favorecer la presencia de algunas en los foros organizados por el gobierno, y dejar sin espacios ni fuentes de financiamiento a las que le eran adversas.

Puede parecer que el movimiento ambiental fronterizo se caracteriza por las protestas contra tiraderos de residuos peligrosos o la instalación de industrias contaminantes. Sin embargo, según la definición del presente trabajo, este grupo no

⁶ En un principio eran 73 proyectos de infraestructura en agua, residuos sólidos y peligrosos, contaminación de aire y conservación de recursos. Se realizó un control de residuos peligrosos en 3 124 empresas en la frontera. Para su funcionamiento, se crearon nueve grupos binacionales encargados de darle seguimiento a igual número de problemas. En este año se dictaminaron 4 836 solicitudes de registro y de importación de sustancias tóxicas, con un valor de 1.7 millones de dólares.

se define por sus protestas sino por sus proyectos y negociaciones con diferentes instancias de gobierno.

La mayoría de las organizaciones ambientales de la frontera entre México y Estados Unidos dedican la mayor parte de su tiempo al *lobby*,^{NE} y la presentación de proyectos. Para realizar estas actividades, los grupos requieren especialistas en temas ambientales, así como abogados o expertos en políticas públicas. Para elaborar sus propuestas, uno de los insumos más importantes es la información, que obtienen por la pertenencia de sus miembros a universidades y centros de investigación. Otras organizaciones se dedican a la representación legal en temas ambientales, principalmente de grupos vulnerables o marginados. A diferencia de las que realizan *lobby*, las acciones legales tienen en la mayoría de los casos un rol defensivo o reactivo ante actos de gobierno o empresa. Estas organizaciones generalmente tienen lazos fuertes con grupos de base y vínculos importantes con académicos y círculos políticos. Un conglomerado importante de grupos ambientales se dedica a la prestación de servicios, su trabajo está orientado a proyectos específicos de desarrollo, educación, investigación o conservación.

En Estados Unidos, los sindicatos, los ambientalistas y quienes trabajan en derechos humanos comenzaron a demandar que el medio ambiente fuera tomado en cuenta en el TLC. Las discusiones se centraban en tres puntos: a) la diferencia de marcos regulatorios ambientales, que serviría como incentivo para que las empresas se instalaran en las zonas menos “costosas” por el marco legal (es decir en México); b) la igualación de normas de salud, seguridad y calidad, para ello tendrían que eliminar barreras comerciales y medidas proteccionistas; así productos con normas específicas se verían perjudicados y c) la generación de efectos de crecimiento en la actividad económica en la región, lo que tendría repercusiones indudables en el ambiente (Sánchez 1990; Gasca 2001).

Los grupos ambientales mantienen un contacto directo con los gobiernos locales o estatales. Esto les permite conocer cualquier cambio importante en sus temas de interés, además de lograr un trato personal y directo con quienes toman las decisiones. Para el gobierno, estos grupos cobran importancia como proveedores de información y de necesidades específicas sobre algún problema ambiental. Sin duda, la negociación directa con altos funcionarios, y la participación en la confección de programas de gobierno son dos de las actividades más importantes del movimiento ambiental fronterizo.

A pesar de estas acciones conjuntas, existen diferencias serias entre los grupos de los dos países, en sus recursos organizativos y capacidad de negociación. Los de Estados Unidos tienen acceso a diversas fuentes de información y financiamiento; generalmente cuentan con miembros especializados en los temas ambientales que defienden, además de contar con las amplias redes nacionales de apoyo. En cambio, los mexicanos tienen las carencias siguientes: a) presupuesto escaso, lo que les

^{NE} Se optó por traducir *lobby* en su acepción española de cabildeo o gestión, excepción hecha de su empleo como sustantivo, la cual se dejó como *lobby*.

dificulta contar con personal administrativo constante o contratar a expertos en temas ambientales; b) poco uso de internet, como herramienta para promover la organización y sus objetivos; c) poco apoyo sistemático de organizaciones ambientales nacionales y d) falta de personas especializadas en el cabildeo con autoridades o empresas.

Tanto para las organizaciones que buscan influir en las políticas públicas de un gobierno, como para los movimientos sociales, las redes son uno de sus recursos principales (Velázquez 2005). Estos medios de intercomunicación se han convertido en una manera muy efectiva para organizar y coordinar acciones ambientales entre Estados Unidos, México y Canadá.⁷ Una de sus funciones más importantes es

Cuadro 1

Grupos y organizaciones con agenda ambiental en la región fronteriza México-Estados Unidos en 2001 y 2005

Estado	Número de grupos 2001 ¹	Número de grupos 2005
Arizona	5	6
California	9	18
Nuevo México	7	4
Texas	9	14
Otros estados (Estados Unidos)	4	4
Total (EE UU)	34	46
Baja California	8	16
Chihuahua	3	3
Coahuila	2	1
Nuevo León	2	1
Sonora	9	6
Tamaulipas	3	2
Otros estados (México)	4	5
Total México	31	34
Total binacional	67	94*

*El total binacional es mayor que la suma del total de Estados Unidos y de México, porque se consideran grupos presentados como binacionales.

¹ Datos tomados de Verduzco (2002).

⁷ En 1998, el movimiento ambiental fronterizo creó diferentes redes de colaboración entre Estados Unidos y México: The Binational Health and Environmental Coalition of Ambos Nogales, The International Sonoran Desert Alliance y The Northern Sonora-Cochise County Binational Health Council (Denman y Caudillo 1996). El objetivo principal de la reunión de organizaciones ambientales era intervenir en la creación de las políticas ambientales de la región. Así The Binational Health and Environmental Coalition of Ambos Nogales participa en el Comité de Salud Pública de Sonora-Arizona. La Northeast Sonora-Cochise County Health Coalition es parte

la difusión de los problemas ambientales más urgentes, para atraer la atención pública hacia conflictos locales. Un ejemplo de lo anterior fue la campaña organizada para impedir la construcción de un basurero nuclear en Sierra Blanca, Texas, a 32 kilómetros de la frontera con México. Las organizaciones involucradas establecieron una coalición internacional, lo que permitió realizar actos de protesta y manifestaciones en ambos países, donde se comenzó un proceso de cabildeo con los gobiernos locales y estatales, para adoptar resoluciones contra la localización del basurero. Finalmente, el 22 de octubre de 1998 las autoridades de Texas rechazaron la construcción (Alfie y Méndez 2000).

Algunas de ellas son: la Red Fronteriza de Salud y Ambiente, Tijuana Aire Sano (Agrupación Internacional de Respuesta Ecológica y Salud Ambiental del Noroeste), Environmental Committee of the San Diego-Tijuana Region, The Binational Health and Environmental Coalition of Ambos Nogales; The International Sonora Desert Alliance; The Texas Center for Policy Studies; The Southwest Organizing Project of Environmental Justice; Concerned Citizens, The Border Power Plant Working Group, entre otras (Verduzco 2002; Liverman et. al 2002).

Las organizaciones ambientales varían considerablemente en su tamaño, intereses y recursos. Sin embargo, algunas de las principales acciones de los grupos ecologistas en la frontera son: a) buscar mayor acceso a la información sobre daños ecológicos, y hacer conciencia en el público; b) crear foros; c) promover la participación ciudadana en los mecanismos creados por el TLC; d) iniciar movilizaciones contra empresas contaminantes y e) comenzar el reciclaje y la educación ambiental. Las acciones de desobediencia civil también son un recurso muy usado: cierre de cruces fronterizos, plantones en instalaciones o en sitios propuestos para proyectos, manifestaciones en oficinas de gobierno (Zabin y Brown 1996).

Oportunidades políticas del movimiento ambiental fronterizo

A partir de todos los datos presentados, se analizarán las oportunidades políticas del movimiento ambiental fronterizo. Primero las contradicciones entre un sistema de valores y prácticas cotidianas. Para ello se hará referencia a las transformaciones culturales en los comportamientos cotidianos y colectivos, que permiten el crecimiento de estos grupos. En este caso de estudio, la primera oportunidad política está relacionada con la segunda: las desgracias repentinas. Aunque en la zona fronteriza ha habido accidentes industriales, aquí se enfocará la acumulación de problemas ambientales como la causa de una preocupación generalizada. El tercer componente son los conflictos de legitimidad, pero no hacia los actos de rebeldía contra el gobierno, sino a una conformación creciente de grupos locales, cuya idea es que sólo ellos mismos pueden resolver sus dificultades. Por último, el marco

de la Asociación México-Estados Unidos para la Salud Fronteriza, que trabaja con oficinas del gobierno estadounidense.

innovador de acción serán los cambios en los acuerdos y leyes relacionadas con el ambiente.

Transformaciones culturales

Los daños ambientales visibles no constituyen un factor suficiente para explicar el inicio de un movimiento. Es necesario que un grupo de individuos considere la degradación del ambiente como un problema lo suficientemente grave, como para que se decida a actuar. Como se vio, la existencia de un movimiento ambiental en Estados Unidos y México responde a razones culturales diferentes.

La posible contradicción percibida por la gente, entre sus prácticas cotidianas y las del resto de la sociedad, es una “fuente” importante de oportunidades políticas para el movimiento ambiental. Compartir una serie de creencias sobre cuál debe ser la relación de los hombres con su medio es uno de los elementos básicos, no sólo en la construcción de un sentido de pertenencia entre los miembros de un grupo, sino en la consolidación de redes entre organizaciones. El movimiento ambiental fronterizo es posible porque existe una coincidencia de intereses que rebasa las clases, credos, razas o nacionalidades.

Las asociaciones estadounidenses preocupadas por la naturaleza en la frontera deben ser entendidas como parte del amplio y complejo movimiento ambiental del país. Este interés por la naturaleza ha ido transformando su interés y forma de manifestarse. Actualmente, uno de los grupos más importantes lo constituyen las pequeñas organizaciones locales “de base”, cuyo núcleo de acción más significativo está en la frontera con México. Algunas corrientes del ambientalismo estadounidense, como “no en mi patio trasero”, tienen uno de sus principales lugares de crecimiento en esta región.

Por su parte, las agrupaciones mexicanas también han tenido un crecimiento importante en la zona. A diferencia de las estadounidenses, su incremento no proviene de una larga historia de movilizaciones ambientales, que forjaron una conciencia en la población, sino de la presencia de residentes nuevos que ven amenazadas sus condiciones de vida debido al aumento de las enfermedades u otras consecuencias derivadas de la contaminación. También, ha sido importante la labor de grupos de Estados Unidos en el financiamiento de programas educativos, o que buscan crear una conciencia ambiental en los habitantes.

Los cambios en la organización de los grupos civiles constituyen una oportunidad política importante para el movimiento ambiental fronterizo. La mayoría de los grupos mexicanos y estadounidenses tiene estructuras flexibles y horizontales. Esto les permite establecer formas de cooperación poco “costosas”, y responder rápidamente a los problemas emergentes. La operación por medio de redes les otorga una ventaja operativa importante.

Otro elemento que constituye una oportunidad política es la amplia gama de orígenes culturales, políticos, religiosos y económicos de los participantes. Este grado importante de inclusión explica en parte el crecimiento rápido de estos grupos, y su relativa facilidad para crear redes en ambos lados de la frontera. Al conser-

var dicha inclusión, el movimiento ambiental fronterizo garantiza su permanencia y crecimiento.

Los cambios en los objetivos de las organizaciones ambientales en México y Estados Unidos, que antes eran incluso opuestos y les impedía la cooperación, ahora son una de las oportunidades políticas más significativas para la construcción de un movimiento ambiental fronterizo. Desde hace un par de décadas existe una coincidencia en los problemas de salud ocasionados por la contaminación, y en la búsqueda de formas más sustentables de desarrollo, tanto que se ha logrado definir una serie de temas prioritarios para la región. Sin embargo, el financiamiento que organizaciones de Estados Unidos brindan a las mexicanas puede generar una coincidencia “forzada” en los temas, pues numerosos grupos mexicanos dependen del financiamiento externo. Los fondos no se les otorgan a discreción, sino que existe una serie de requisitos, entre ellos, que los recursos se destinen a un campo delimitado de elementos, y aunque este procedimiento puede ser condicionante, no necesariamente es así.

Otro aspecto importante de cambio cultural, y que afecta las oportunidades políticas del movimiento ambiental, está en la manera en que los gobiernos definen la frontera. Los diferentes acuerdos comerciales entre México y Estados Unidos, en especial el TLC, hicieron de esta línea divisoria uno de los mayores pasos de mercancías y personas en el mundo. La integración paulatina entre las economías y las ciudades ubicadas en ambos lados de la frontera parecía un hecho gradual pero inminente. Este proceso fue aprovechado por los grupos ambientalistas para corroborar su idea de que el ambiente no era una cuestión exclusiva de cada país, sino un tema que rebasaba las fronteras y así debía tratarse; la unidad económica permitía pensar en la integración ambiental. Sin embargo, los cambios en la política internacional y local de Estados Unidos han hecho de la seguridad el tema de mayor prioridad. Ello ha significado, entre otras cosas, la conversión de las fronteras en una barrera y una zona a defender. Con ello, la política estadounidense es ahora menos propensa a pensar la frontera como una región continua, lo que afecta directamente a los grupos ambientalistas.

Desgracias repentinas

La contaminación ambiental en la región fronteriza constituye una de las razones más inminentes para explicar el aumento de las organizaciones dedicadas a tratar estos problemas. Si bien se han elaborado diversos programas y acciones para disminuirla en las ciudades o su daño provocado a las zonas naturales, existen todavía problemas graves por resolver. La contaminación no es un tema que tenderá a desaparecer en esta región, por el contrario, cobrará mayor importancia de seguir las tendencias de crecimiento poblacional.

Aunque en la frontera no han existido desgracias ambientales parecidas a las de Chernobyl, hay muchos casos sobre daños a la salud de comunidades enteras, debido a la presencia de fábricas, tiraderos industriales o la contaminación de ríos, suelos o el aire. La razón de muchas de las protestas son los daños inminentes provocados a la salud de las personas.

Visto así, el movimiento ambiental fronterizo no sólo comienza por la preocupación de un grupo de individuos por mejorar o conservar su entorno, sino porque perciben la presencia de daños presentes o futuros en su salud o en el entorno natural. El motor que impulsa a las movilizaciones ambientales en esta región es el aprovechamiento de oportunidades y la presencia de amenazas.

En dicha franja, los daños a la salud por contaminación no tienen una distribución igualitaria entre toda la población. Las zonas habitadas por los pobres o las minorías étnicas, son donde se acumulan la mayoría de los problemas. Los tiraderos de desechos, las fábricas y los ríos contaminados pasan cerca de la vivienda de los pobres. Esta injusticia ambiental creciente puede ser uno de los principales temas de protesta en los próximos años.

Legitimidad

El movimiento ambiental en la frontera ha logrado generar un grado de legitimidad importante, y constituirse en un actor destacado en la toma de decisiones sobre políticas ambientales. Esto se debe en gran parte al reconocimiento que han generado sus proyectos y protestas a favor de la salud o la naturaleza. En el caso de Estados Unidos, su participación ha sido institucionalizada como consultor u operador de algunos de los programas federales, estatales o locales sobre el ambiente. En México, aunque su colaboración con el gobierno ha ido en aumento, todavía no existe una institucionalización completa, por lo que la misma depende mucho de las personas que encabezan el gobierno y los grupos ambientales.

La legitimidad de las organizaciones les permite acceder a financiamientos de gobiernos, instituciones internacionales u otras fundaciones. Estos recursos han sido utilizados para proyectos educativos, investigación, conservación o actividades productivas sustentables.

En la zona fronteriza, los movimientos mexicanos buscan el respaldo de organizaciones estadounidenses, porque saben que esto les daría una legitimidad importante a sus acciones frente a la comunidad. Adicionalmente, su participación le da una dimensión diferente a cualquier movimiento ante el gobierno, que toma un carácter internacional; además de los recursos financieros o de información.

Marco innovador de acción

La firma de los acuerdos ambientales paralelos al TLC es un marco innovador importante, para los movimientos ambientales de la frontera. Las nuevas instituciones, tribunales y legislaciones constituyen una gama inédita de oportunidades políticas para los grupos de esta región.

El mismo inicio de las negociaciones intergubernamentales para la firma del TLC fue una oportunidad política importante, para aglutinar a una serie de grupos y organizaciones, que hasta ese momento trabajaban separadas, para conformar redes o bloques para la protesta y la negociación. Las agrupaciones de Estados

Unidos y Canadá pusieron un interés especial en lograr un acercamiento con grupos mexicanos. En ese tiempo se creó una gran cantidad de redes ambientales, que generó canales nuevos de comunicación y cooperación.

Para el movimiento ambiental mexicano, el TLC significó, entre otras cosas, un adelanto sustantivo en la legislación nacional sobre el ambiente, y un acceso mayor a información oficial sobre programas federales. Además, comenzó a recibir mayor respaldo, especialmente en los temas fronterizos.

El nuevo marco institucional sobre el ambiente ha sido favorable para las organizaciones especializadas en el lobby, los procesos jurídicos y la presentación de proyectos. Esto ha favorecido sobre todo a las estadounidenses, ya que muchas de ellas se concentraban en dichas actividades. Esto también lo han aprovechado los grupos mexicanos, no sólo porque ellos mismos se encargan de estas actividades, sino por utilizar las de sus vecinos. En muchas protestas, las organizaciones mexicanas son respaldadas por las actividades de lobby de grupos de Estados Unidos, frente a instituciones internacionales o grandes empresas que tienen sus oficinas centrales en este país.

Las redes son uno de los marcos innovadores de acción más importantes para el movimiento ambiental fronterizo; les otorga a los grupos una serie de recursos a los que difícilmente podrían acceder de forma individual; pues son el medio más económico para conseguir fondos para la acción. Además, las redes son una forma de cooperación que puede permanecer “invernando” durante periodos de poca actividad, y ser activada de una manera inmediata, pues no representa grandes costos.

Conclusiones

Existe un movimiento ambiental fronterizo que ha logrado coincidir en sus objetivos generales, como disminuir la contaminación y la necesidad de impulsar modelos de desarrollo más sustentables. Aunque existen importantes diferencias en los métodos utilizados para alcanzar estos fines, la construcción de redes ha logrado reunir proyectos antes dispersos.

Las diferencias en recursos y formas de acción no han resultado un impedimento para la colaboración entre grupos, por el contrario, los pequeños los han utilizado para obtener todos los insumos necesarios para sus objetivos, como financiamiento, información y lobby. El aumento de los grupos mexicanos se explica por los recursos o proyectos conjuntos que otorgan las organizaciones estadounidenses.

Aunque, en términos generales, el financiamiento, proyectos y la colaboración entre los grupos constituyen una serie de oportunidades políticas ventajosas para el movimiento ambiental fronterizo, esto puede generar consecuencias negativas al mediano y largo plazo, debido a la dependencia financiera y de información de muchos grupos mexicanos que puede condicionar su evolución, puesto que las agrupaciones estadounidenses imponen condiciones y objetivos a los grupos a los que ayudan con recursos financieros.

Las organizaciones ambientales han sido un factor importante en la construcción y operación de programas gubernamentales para la protección del ambiente en la zona fronteriza, tanto por su trabajo de cabildeo como por la organización de protesta. Es un hecho que la firma del TLC incluyó un apartado sobre ambiente, debido a la presión ejercida por tales grupos. Las instituciones ambientales creadas paralelamente han permitido institucionalizar la participación de las organizaciones ambientales. Sin embargo, es necesario que el gobierno mexicano avance en la construcción de reglas de participación en proyectos públicos, para que estos procesos sean más transparentes.

Existen avances significativos en algunos de los problemas ambientales de la región, sin embargo prevalecen riesgos graves para la salud, y la posibilidad de que se enfrenten crisis severas por la escasez de recursos como el agua. Por ello, las organizaciones ambientales no sólo continuarán presentes en la frontera, sino que cobrarán mayor importancia mientras sigan agravándose algunos de los problemas.

No obstante, con el cambio en su definición de la frontera con México, Estados Unidos ha creado un entorno más hostil para las organizaciones ambientales, no sólo por la pérdida de recursos provenientes del gobierno, sino porque la prensa y la sociedad concentran su interés en temas no relacionados con la naturaleza.

Bibliografía

- Alfie Cohen, Miriam y Luis H. Méndez. 2000. *Maquila y movimientos ambientalistas. Examen de un riesgo compartido*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco-Grupo Editorial Eón.
- Álvarez, Juan y Víctor Castillo. 1986. *Ecología y frontera*. México: Universidad Autónoma de Baja California.
- Ávila, Patricia. 1998. Organizaciones no gubernamentales y política ambiental en México. En *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*, coordinado por José Luis Méndez, 217-255. México: Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas-Miguel Ángel Porrúa.
- Balbis, J. 2002. *NGO gobernancia y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Documentos de trabajo, MOST, UNESCO, Núm. 53. www.unesco.org/most/dsp53_sp.htm (13 de mayo de 2005).
- Boren, Richard. 1997. *The Struggle of Colonia Moreno*. <http://us-mex.irc-online.org/borderlines/1997/bl35/bl35more.html> (13 de mayo de 2005).
- Brockett, Charles. 1991. *The Structure of Political Opportunities and Peasant Mobilization in Central America*. *Comparative Politics* 23: 253-274.

- Cohen, J., A. Touraine, M. Melucci y J. Jenkins. 1988. Teoría de los movimientos sociales. *Cuadernos de Ciencias Sociales*, no. 17. Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Comisión Nacional del Agua-Unidad de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento. 2005. *Estadísticas del agua en México*, SGIHU. <http://www.cna.gob.mx/ecNA/Espaniol/Directorio/Default.aspx> (21 de septiembre de 2005).
- Crozier, M. y E. Friedberg. 1980. *Actors and Systems: The Politics of Collective Action*. Chicago: University of Chicago Press.
- Denman, Catalina y Rosi Caudillo. 1996. ONG, participación social y relaciones transfronterizas. <http://us-mex.irc-online.org/borderlines/spanish/1996/es20ong.html> (26 de mayo de 2006).
- Durazo, Laura, Dick Kamp y Geof Land. 1993. *Environmental and Health Issues in the Interior of Mexico: Options for Transnational Safeguard*. Tijuana y Bisbee: Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental y Border Ecology Project.
- Egri, Carolyn y Susan Herman. 2000. Leadership in the North American Environmental Sector: Values, Leadership Styles, and Contexts of Environmental Leader and their Organization. *Academy of Management Journal* 43 (4): 571- 604.
- Eisinger, Peter. 1973. The Conditions of Protest Behavior in American Cities. *The American Political Science Review* (1): 11- 28.
- Gamson, William. 1990. *The Strategy of Social Protest*. Homewood: Dorsey Press.
- Gasca Zamora, José. 2001. Desarrollo regional y medio ambiente en la frontera México-Estados Unidos. En *Los terrenos de la política ambiental en México*, compilado por Javier Delgadillo Macías, 185-212 México: Universidad Nacional Autónoma de México-Miguel Ángel Porrúa.
- Goldstone, Jack y Charles Tilly. 2001. Threat (and Oportunity). En *Silence and Voice in the Study of Contentious Politics*, editado por Ronald Aminzade et al., 179-194. Cambridge: Cambridge Univestiy Prees.
- Hipple, Annika S. 2001. The Environmental Movement in Mexico and Cross-Border Organizing Today: Where do Things Stand? <http://us-mex.irc-online.org/borderlines/2001/bl74/bl74move.html> (19 mayo de 2005).
- Hjelmar, Ulf. 1996. *The Political Practice of Environmental Organizations*. Brookfield, VT: Ashgate.

- Lara, Francisco. 2000. Transboundary Networks for Environmental Management in the San Diego-Tijuana Border Region. En *Shared Space, Rethinking the U.S- Mexico Border Environment*, compilado por Lawrence Herzog, 3-15. La Jolla: University of California, Centre for US- Mexican Studies.
- Liverman, Diana, Robert Varady, Octavio Chávez y Roberto Sánchez. 2002. *Temas ambientales a lo largo de la frontera entre Estados Unidos y México: impulsores de cambio y respuestas de ciudadanos e instituciones*. México: El Colegio de México.
- Makoba, Wagona. 2002. Nongovernmental Organizations (NGOS) and Third World Development: An Alternative Approach to Development. *Journal of Third World Studies* 19 (1): 53-64.
- McAdam, Dough. 1999. Oportunidades, estructuras de movilización y procesos enmarcadores: hacia una perspectiva sintética y comparada de los movimientos sociales. En *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, compilado por Dough McAdam, John D. McCarthy, N. Zald Mayer, 21-46. Madrid: ISTMO.
- McLaughlin, Paul y Marwan Khawaja. 2000. The Organizational Dynamics of the U.S. Environmental Movement: Legitimation, Resource Mobilization and Political Opportunity. *Rural Sociology* 65 (3): 422-439.
- Melucci, Alberto. 1989. *Nomads of the Present. Social Movements and Individual Needs in Contemporary Society*. Philadelphia: Temple University Press.
- Natal, Alejandro y Tonatiuh González. 2002. La participación de la sociedad civil en procesos de integración comercial: el caso del ALCA en México. Documentos de discusión sobre el tercer sector, no. 18. Toluca: El Colegio Mexiquense.
- Nauman, Tallu. 2004. The Environmental Right-to-Know Movement: Role and Agenda of Organized Civil Society in the Americas. IRC America Program Discussion Paper, marzo. http://americas.irc-online.org/articles/2004/0403_rtk_body.html (22 de septiembre de 2005).
- Ojeda, Lina e Ileana Espejel. 1993. El sistema de áreas naturales protegidas en la frontera norte de México y Estados Unidos. *Frontera Norte* 5 (10): 11-52.
- Olvera, Alberto y J. Rivera. 2002. El concepto de movimientos sociales: un balance inicial sobre su empleo en México (1970-1996). En *Movimientos sociales. Desafíos teóricos y metodológicos*, coordinado por Jorge Durand, 35-62. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 2003. *Evaluación del desempeño ambiental México*. México: Organización de Cooperación y

Desarrollo Económico-Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (OCDE-SEMARNAT).

Paquete informativo de INCITRA. 1999. *BorderLines* 59/INCITRA 7 (8): septiembre. us-mex.irc-online.org/borderlines/spanish/1999/bl59esp/bl59psi.html

_____. 1998. *BorderLines* 45/INCITRA 6 (4): mayo. us-mex.irc-online.org/borderlines/1998/bl45/bl45inci.html

Pérez Ríos, Rafael. 2000. La industria ambiental en Sonora, elemento indispensable para su integración con Arizona. En *Las nuevas fronteras del siglo XXI*, compilado por Norma Clan, Pedro Castillo, Alejandro Álvarez y Federico Manchon, 153-176. México: Demos-UNAM-UAM-La Jornada.

Porritt, J. 1984. *Seeing Green. The Politics of Ecology Explained*. Londres: Blackwell.

Price, Marie. 1994. Ecopolitics and Environmental Nongovernmental Organizations in Latin America. *Geographical Review* 84 (1): 42-58.

Princen, Thomas y Matthias Finger. 1994. *Environmental NGOs in World Politics*. Londres: Routledge Press.

Reynolds, Nelly. 2002. Calidad del agua a lo largo de la frontera México-Estados Unidos. *Aqua Latinoamericana*, noviembre-diciembre. http://www.bvsde.ops-oms.org/bvsaar/e/proyecto/inventario/els_in.pdf (20 de octubre de 2005).

Salamon, Lester M. 1994. The Rise of the Nonprofit Sector. *Foreign Affairs* 74 (3): 109-122.

Saldívar, Américo V. 2000. La frontera México-USA: a toxic borderline. En *Las nuevas fronteras del siglo XXI*, compilado por Norma Clan, Pedro Castillo, Alejandro Álvarez y Federico Manchon, 152-180. México: Demos-UNAM-UAM-La Jornada.

Sánchez Rodríguez, Roberto. 1990. *El medio ambiente como fuente de conflicto en la relación binacional México-Estados Unidos*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.

Shabecoff, P.A. 1992. *Fierce Green Fire: The American Environmental Movement*. New York: Hill & Wang.

Silvera, Stacy. 2001. The American Environmental Movement: Surviving Through Diversity. *Boston College Environmental Affairs Law Review* 28 (2/3): 497-532.

Spalding, Mark. 2000. The NAFTA Environmental Institutions and Sustainable Development on the U.S.-Mexico Border. En *Shared Space, Rethinking the U.S.- Mexico*

- Border Environment, editado por Lawrence Herzog, 105-132. La Jolla: University of California, Centre for US-Mexican Studies.
- Tarrow, Sydney. 1997. *El poder en movimiento, los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial.
- . 1995. Cycles of Collective Action; Between Moments of Madness and the Repertoires of Contention. En *Repertoires and Cycles of Collective Action*, compilado por Mark Traugott, 102-136. Durham and London: Duke University Press.
- Treat, Jonathan. 2001. Environmentalists Eye Cross-border Energy Schemes. <http://us-mex.irc-online.org/borderlines/2001/bl82/bl82energy.html> (23 de mayo de 2005).
- Velázquez, Mario. 2005. Relaciones entre organizaciones y movimientos sociales. Redes y oportunidades políticas: los casos de la Red Nacional de Acción Ecologista (Argentina) y la Red Nacional de Derecho a la Información Ambiental (México). *Región y sociedad* XVII (33): 33-70.
- Verduzco Chávez, Basilio. 2002. *Conflictos ambientales. La internacionalización de la defensa de las comunidades contra instalaciones contaminantes*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Zabin, Carol y Andrea Brown. 1996. Community and Improving Quality of Life in the Mexican Border Region: An Analysis of NGOs and Grassroots Organizations. <http://us-mex.irc-online.org/borderlines/1996/bl22/bl22zab.html> (22 de mayo de 2005).
- Zald, Mayer y John McCarthy. 1987. *Social Movements in Organizational Society: Collected Essay*. New Brunswick: Transaction.

Anexo

Acuerdos más importantes en materia ambiental entre México, Estados Unidos y Canadá

El Paso-Juárez de Monitoreo y Cooperación en Salud Ambiental;
Respecto al Movimiento Transfronterizo de Residuos Peligrosos;
Aprobando la Minuta no. 218 de la Comisión de Límites y Aguas con Respecto a los Problemas de Salinidad del Río Colorado;
Binacional para el Tratamiento de Aguas Residuales (sanidad);
Cooperativo con el Centro del Suroeste para la Investigación y Políticas Ambientales (SCERP);
Cooperación Ambiental entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Canadá;
Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre la Contaminación del Medio Marino por Derrames de Hidrocarburos;
Protección Ambiental;
Fronterizo sobre Incendios Forestales;
Establecimiento de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza y del Banco de Desarrollo de América del Norte;
Manejo de Aguas Residuales, Ciudades de Douglas, Arizona y Agua Prieta, Sonora;
Solución Permanente y Definitiva al Problema Internacional de la Salinidad del Río Colorado;
Cooperativos del Comité Conjunto EE UU-México para la Conservación de la Fauna Mediante el Control del Tráfico en Especies de Flora y Fauna;
Agencia Internacional de la Energía Atómica, Código de Prácticas para el Movimiento Internacional Transfronterizo de Desechos Radioactivos;
Alianza Aire Limpio de América del Norte por Vehículos de Emisiones Cero;
Alianza del Río Grande;
Asociación para la Salud de la Frontera EE UU-México;
Base de Datos de Salud Ambiental de la Frontera California-Baja California;
Conferencia de Gobernadores de Estados Fronterizos;
Convención Internacional para Prevenir la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos;
Convención sobre Contaminación Atmosférica Transfronteriza a Larga Distancia;
Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES);
Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiental en la Zona Fronteriza;
Memorando de Entendimiento que Establece el Comité Trilateral Canadá-México-Estados Unidos para la Conservación y Manejo de la Vida Silvestre y los Ecosistemas;

Memorando de Entendimiento entre la Subsecretaría para el Mejoramiento Ambiental de México y la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos;

Memorando de Intención Respecto a la Contaminación Transfronteriza del Aire;

Plan Ambiental Integral para el Área de la Frontera de México-EE UU;

Programa de Control de Contaminación del Aire del Distrito Internacional El Paso-Juárez de Control de Calidad del Aire;

Proyecto Ciudades Hermanas;

Proyecto de Inventario de Recursos Transfronterizos (TRIP);

Recomendación del Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico sobre los Principios Relativos a la Contaminación Transfronteriza;

Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América Relativo a la Utilización de las Aguas de los Ríos Colorado y Tijuana y del Río Bravo;

Tratado sobre Aguas Limítrofes;

Tratado sobre Límites Marítimos;

Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar;

Acuerdo entre la Dirección General de Flora y Fauna Silvestre y la Vida Silvestre, del Departamento del Interior, de los Estados Unidos de América, sobre Cooperación para la Conservación y el Desarrollo de la Vida Silvestre;

Acuerdo de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América para la Solución de Problemas de Saneamiento en San Diego, California/ Tijuana, Baja California;

Acuerdo de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Contaminación del Ambiente a lo Largo de la Frontera Terrestre Internacional por Descarga de Sustancias Peligrosas;

Acuerdo de Cooperación de los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Movimientos Transfronterizos de Desechos y Sustancias Peligrosas;

Acuerdo de Cooperación de los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Contaminación Transfronteriza del Aire Causadas por Fundidoras de Cobre a lo Largo de su Frontera Común;

Memorando de Entendimiento entre México, Estados Unidos y Canadá para la Protección de Aves Migratorias y Acuáticas y sus Hábitat;

Acuerdo de Cooperación de los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América Relativo al Transporte Internacional y la Contaminación del Aire Urbano.

Fuente: Gasca (2001).

