

Derechos reservados de El Colegio de Sonora, ISSN 0188-7408

Gobernación ambiental en México en el marco del TLCAN (1993-2003). El desafío de los residuos industriales peligrosos

Ricardo Santés Álvarez*

Resumen: La gobernación ambiental es un tipo particular de gobernación en el cual los asuntos ambientales adquieren relevancia para la formulación de políticas públicas. La buena gobernación ambiental introduce una perspectiva de corresponsabilidad entre gobernante y gobernado, así como un compromiso para cuidar el ambiente. Este artículo examina la gobernación ambiental en México apoyándose en el caso del manejo de residuos peligrosos. Concluye que la gobernación ambiental en el país es aún ineficiente; por ello, propone transitar hacia niveles superiores, de buena gobernación, mediante la atención a tres desafíos: corresponsabilidad y compromiso con el cuidado ambiental, reforma al arreglo institucional del ramo, y reflexión sobre el papel del conocimiento experto como superior al conocimiento de la gente común.

Palabras clave: frontera norte, gobernación, gobernación ambiental, políticas públicas, residuos peligrosos, acceso a la

* Profesor-Investigador de El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, B. C., Km. 18.5, Carretera Escénica Tijuana-Ensenada, San Antonio del Mar, Tijuana, B. C., C. P. 22709. Teléfono: (01-664) 631-6300, extensión 3428. Correo electrónico: rsantes@colef.mx

información, participación pública, rendición de cuentas, análisis de discurso.

Abstract: Environmental governance is a particular kind of governance in which environmental issues achieve great relevance for public policies-making. The idea of "good environmental governance" implies a perspective of co-responsibility, as well as a commitment to protecting the environment on the part of government and society. This essay examines the question of environmental governance in Mexico, in particular the case of the handling of hazardous waste. It concludes that Mexico's environmental governance is as yet unsatisfactory; therefore, in order to make progress toward higher levels, it proposes to face up to three challenges. These are, one, co-responsibility and commitment to protecting the environment; two, reform of institutions in charge of related issues; and three, a reflection on the role of expert knowledge as something superior to the ordinary people's knowledge.

Key words: northern border, governance, environmental governance, politics, hazardous waste, access to information, public policies, participation, accountability, analysis of speech.

Introducción

En las últimas décadas, estudiosos de la política han planteado la necesidad de que actores no gubernamentales desempeñen papeles más relevantes en los asuntos públicos, tanto en países desa-

rrrollados como en aquéllos en vías de desarrollo (Patten, 2000; Bell, Stewart y Nagy, 2002; McLaverty, 2002). Se señala además que en ambas realidades, su opinión, cuando se emite, es desatendida usualmente por la autoridad gubernamental en procesos de toma de decisiones.

Tal vez por esa razón las iniciativas gubernamentales para “resolver” problemas sean recibidas con recelo y aun rechazadas por diferentes sectores sociales, lo que revela que la relación entre el gobernante y el gobernado encierra un conflicto latente, por estar alejada de un marco de entendimiento amplio. Por un lado, al excluir a actores sociales, quien toma las decisiones no asume la responsabilidad de su supuesto papel de espejo e intérprete de los deseos de la sociedad en general; por otro, al considerarse marginada por la autoridad, la sociedad es reacia a brindar apoyo al gobierno y asumir compromisos respecto a los asuntos públicos.

Una mayor apertura en la oferta de información oficial, la inclusión de actores no gubernamentales en todas las fases de tratamiento de los asuntos públicos, así como una mejora en los mecanismos para rendir cuentas ante la sociedad, permitirían al gobierno transitar hacia mejores estadios de política y ejercicio de autoridad. Por su parte, un detenido análisis de la información gubernamental que haga posible emitir juicios más elaborados, la voluntad de participar en la cosa pública, así como la capacidad de requerir cuentas de la autoridad, serían condiciones para que los actores sociales tengan mayor capacidad de influir en procesos de toma de decisiones. Siendo así, gobierno y sociedad estarán en la ruta de construir un esquema de gobernación eficiente.

Hay necesidad de optimizar las formas en que gobierno y sociedad actúan, e interactúan, partiendo de una gobernación tradicional hacia otra de vanguardia. En el mundo desarrollado, así como en un creciente número de países del mundo en desarrollo, formas de corresponsabilidad gobierno-sociedad en el ejercicio del poder son referentes de una gobernación eficiente, o buena. Ya varias instancias hablan de buena gobernación como una me-

ta difícil de alcanzar en su totalidad, pero es la dirección a la cual las naciones deben dirigir sus esfuerzos.

En esta tesitura aparece la *gobernación ambiental* (GA), entendida como un tipo particular de gobernación en el cual los asuntos ambientales adquieren relevancia para la formulación de políticas públicas. La medida en la cual gobierno y sociedad, de manera unilateral o en conjunto, exhiben vocación de cuidado ambiental determina un grado de gobernación ambiental que es inherente a cada sistema político. En otras palabras, corresponsabilidad y compromiso gobierno-sociedad con respecto a los temas ambientales define la senda en pos del ideal de la *buena gobernación ambiental*.

México, al igual que otros países en desarrollo, busca alcanzar estilos avanzados de gobernación. En este esfuerzo, los temas ambientales han adquirido relevancia desde la década pasada (Steinberg, 1997:251) y el gobierno ha realizado cambios acelerados al régimen ambiental. Con todo, existe evidencia que apunta a un "desempeño ambiental" del país todavía desfavorable.

La gobernación ambiental en México es aún insatisfactoria por varias razones. La primera es que las autoridades raramente permiten a la sociedad civil tener acceso a información sobre asuntos ambientales. Enseguida, la escasa voluntad gubernamental de incluir a la sociedad da como resultado que la participación de actores no gubernamentales en política pública no esté consolidada y su capacidad de influir en eventuales decisiones sea escasa. En tercer lugar, los mecanismos de rendición de cuentas por parte de la autoridad están aún débilmente desarrollados y, por otro lado, tampoco existe en la sociedad civil una cultura al respecto. Pero tal vez más significativo sea que tanto el gobierno como la ciudadanía coloquen el cuidado ambiental en una escala de prioridades baja.

Este artículo examina vías para arribar a una buena GA en México; para ello, se trata el caso de los residuos peligrosos. La organización es como sigue: la segunda sección presenta una elaboración teórica acerca de la GA y la buena GA, donde se examina el debate so-

bre las ideas políticas del concepto raíz de *gobernación*. La sección siguiente aborda el tema del manejo de los residuos peligrosos y analiza el reto que significa para la GA, haciendo hincapié en un estudio de caso ocurrido en el noroeste de México y su frontera con los Estados Unidos. Se dedica la cuarta sección a exponer una alternativa metodológica para evaluar la *gobernación ambiental* y aplicarla en el estudio de caso; se incluyen aquí las lecciones que ofrece el tema de los residuos peligrosos. En la parte final, se hace hincapié en los retos que aguardan a México en su tránsito hacia la buena *gobernación ambiental*.

La ruta de la *gobernación*

Dilucidaciones

Instituciones y estudiosos muestran coincidencias y desacuerdos sobre la definición de “*gobernación*” (*governance* en el idioma inglés y que algunos traducen como “*gobernanza*” y otros como “*gobernabilidad*”). Parece recomendable, entonces, empezar examinando esta idea y establecer una sistematización que ofrezca un mejor panorama de la misma.

Del cúmulo de acercamientos a la *gobernación* sirve distinguir cuatro compartimentos amplios; uno que la considera como el ejercicio del poder por el gobierno; otro que la entiende como el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa; uno más que no percibe la *gobernación* sin la inclusión de actores no tradicionales en las decisiones públicas; finalmente, uno que ve la *gobernación* como algo completamente nuevo, de “*nueva generación*”. Veamos.

1. El ejercicio del poder. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial (BM) coinciden en que *gobernación* es la forma en que se ejerce la autoridad, el poder o el control. Para la OCDE, este ejercicio ocurre

con relación a la administración de recursos para el desarrollo social y económico. Esta definición amplia comprende el papel de las autoridades públicas al establecer el ambiente en el cual los operadores económicos funcionan y al determinar la distribución de los beneficios, así como la naturaleza de la relación entre el gobernante y el gobernado. Para el BM, el ejercicio se da en la administración de los recursos económicos y sociales de un país. Este organismo identifica tres aspectos de la gobernación: a) la forma del régimen político; b) el proceso por el cual se ejerce la autoridad en la administración de los recursos sociales y económicos de un país para su desarrollo; y c) la capacidad de los gobiernos para diseñar, formular, instrumentar políticas y delegar funciones (Weiss, 2000:797; Fukuda y Ponzio, 2002:2).

2. El ejercicio de autoridad económica, política y administrativa. De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), gobernación es algo más que el ejercicio del poder; puede verse como el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para administrar los asuntos de un país a todos los niveles. "La gobernación tiene tres piernas: económica, política y administrativa. La económica incluye procesos de toma de decisiones que afectan las actividades económicas de un país y sus relaciones con otras economías; tiene grandes implicaciones para la equidad, pobreza y calidad de vida. La gobernación política es el proceso de toma de decisiones para formular políticas. La gobernación administrativa es el sistema de instrumentación de políticas" (PNUD, 1997). La rama de asentamientos humanos de la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico de la misma organización (CESNUAP, 2003) es más evasiva; define gobernación como "el proceso de toma de decisiones y el proceso por el cual las decisiones son instrumentadas (o no)."
3. La inclusión de actores no tradicionales. La idea de gobernación mueve conciencias en el ámbito internacional, invitando a organismos varios a pensar seriamente en el papel de

entidades no gubernamentales. Por ejemplo, el mismo PNUD establece que la gobernación comprende mecanismos, procesos e instituciones mediante los cuales ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos, cumplen sus obligaciones y median sus diferencias. En efecto, "gobernación comprende el Estado, pero trasciende a éste e incluye al sector privado y organizaciones de la sociedad civil" (PNUD, 1997). Para March y Olsen (1995:7), gobernación supone una perspectiva sobre política y gobierno, una forma de pensar cómo suceden las cosas en una unidad políticamente organizada. Por su parte, Robert Keohane y Joseph Nye (2000:12) entienden gobernación como "el proceso y las instituciones, formales e informales, que guían y limitan las actividades colectivas de un grupo". Para estos autores, la gobernación no debe ser conducida necesariamente por gobiernos o los organismos internacionales a los que ellos delegan autoridad, pues también hay actores no gubernamentales involucrados en hacer realidad la gobernación, con frecuencia en asociación con oficinas de gobierno.

El Instituto de la Gobernación de Ottawa establece que gobernación es, parcialmente, "acerca de cómo los gobiernos y otras organizaciones sociales interactúan, cómo se relacionan con los ciudadanos, y cómo se toman las decisiones en un mundo complejo. Es un proceso por el cual las sociedades u organizaciones toman sus decisiones importantes, determinan quiénes se involucran en el proceso y cómo deben entregar cuentas" (Graham, Amos y Plumptre, 2003:1). Esto lleva a la gobernación como la forma en que se ejerce el poder (Plumptre y Graham, 2000:3), pero en la cual los actores no gubernamentales desempeñan un papel más relevante en los procesos de toma de decisiones. La Comisión sobre la Gobernación Global (1994), por su parte, define gobernación de una manera más inclusiva, como "la suma de las muchas formas en que los individuos e instituciones, públicas y privadas, manejan sus asuntos comunes. Es un proceso continuo mediante el

cual intereses conflictivos o diversos se acomodan y así puede seguirse un decurso más cooperativo. Incluye instituciones formales y regímenes capaces de imponer cumplimientos, así como arreglos informales que las instituciones y la gente han acordado o perciben que está en su interés."

4. El nuevo gobierno. Ismael Blanco y Ricard Gomà (2003: 12-13) elaboran una lista de definiciones ofrecidas por académicos. En ella, la idea de gobernación va desde "nueva administración pública", "nuevo sistema de dependencia internacional", "sistema de gobierno sociocibernético" y "red de políticas" hasta "innovación democrática". Blanco y Gomà aportan su propia definición, por supuesto, como un nuevo foco de gobierno *relacional* que ubica la política en términos de deliberación e implicación ciudadana plural, "más allá de la concepción restringida de gobernación como campo de interés para negociaciones entre grupos de presión". Declaran que prefieren angostar el foco de gobernación a uno que es *participativo* (hecho de redes locales-globales) y de *proximidad* (la relación más cercana entre el gobernante y el gobernado: el nivel local). Al final, esos autores entienden gobernación como un gobierno de redes de trabajo, relacional y pluralista en *acción* e *interacción*, una percepción que resulta cercana a la visión inclusiva detallada en el compartimiento previo.

Evolución de la gobernación

El gobierno es una estructura compleja de puestos, directivas y medios legítimos para hacer uso de la coerción (Dahl, 1985:20); si es aceptado o no por el gobernado es algo que debe preguntarse a este último; lo que es más, es un asunto que solamente puede evaluarse mediante las acciones sobre el gobernado y la interacción con este.

Ahora, parece claro que el acto de gobernar o practicar autoridad debe llamarse correctamente *gobernación*. Tomando como referente lo que el gobierno es esencialmente en opinión de Dahl

(1985:20), estamos obviamente frente a un acto o proceso de gobernar que puede adscribirse como *gobernación tradicional*, en comparación con desarrollos más recientes sobre cómo *debiera ser* ese proceso, esto es, implicando formas más abiertas, equilibradas, responsables, de ejercer el poder. Esta postura presupone que la política necesita de actores diferentes a los políticos y los burócratas, o sea, actores que están alejados del gobierno tradicional. Éstos son elementos que cuentan decisivamente en discusiones recientes sobre aproximaciones más amplias a la política y el gobierno, o a mejores estilos de gobernación.

Paul Wapner (1995:64) ilustra la gobernación en pocas palabras: hay mucho más a la política que las actividades del Estado [o] el diseño de instituciones gubernamentales. Mientras, Rhodes (1997, en McLaverty, 2002:1) lo expresa de un modo un tanto diferente, diciendo que gobernación es un movimiento desde los sistemas de gobierno hacia la gobernación; tal parece que este autor supone que un sistema *de gobierno* se acopla con el estilo *tradicional* de gobernación, en el cual las decisiones que vienen desde "arriba" se privilegian e instrumentan sin mayor discusión, lo que da margen para la aparición de una gobernación autoritaria. Una revisión de diferentes sistemas políticos permitiría asistir al encuentro de un espectro de estilos de conducción de asuntos públicos que van desde una gobernación inaceptable, o "mala", hasta una aceptable, o "buena".

Hay dos visiones sobre cómo evoluciona la gobernación. Primero está la perspectiva de "intercambio" elaborada alrededor de las ideas de construcción de coaliciones e intercambio voluntario entre actores políticos interesados. Enseguida está un enfoque "institucional," que se elabora alrededor de las ideas de identidades y concepciones de conducta apropiada (March y Olsen, 1995:7).

1. Intercambio. Esta visión, donde el intercambio es la base de la convivencia, es característica de las tradiciones liberales que destacan el orden político basado en acuerdos voluntarios en-

tre individuos autónomos. Se supone que los actores políticos individuales evalúan las consecuencias probables de una política propuesta (intercambio) con base en sus propias preferencias y de acuerdo únicamente con aquellas que les prometen una mejora subjetiva y la continuación del *statu quo*. En este sentido, un número suficiente de actores debe mostrar voluntad para hacer un cambio y coadyuvar a la acción colectiva (March y Olsen, 1995:8).

2. Institucional. Esta perspectiva, elaborada alrededor de concepciones de identidades jurídicas, sociológicas y psicológicas, y de la teoría de organizaciones, subraya el papel de las instituciones en cuanto a definir las condiciones del intercambio racional, y calcular y prever consecuencias en un amplio marco de reglas, papeles e identidades (March y Olsen, 1995: 27-29). Al respecto, el Concilio de Roma (Rosenau, 2000:181) declara que el término *gobernación* denota el mecanismo de *comando* de un sistema social y sus acciones que ayudan a proporcionar seguridad, prosperidad, coherencia, orden y continuidad al sistema. Rosenau argumenta que el concepto de *comando* u *orden* puede ser poco afortunado porque implica que la jerarquía, e incluso la regla autoritaria, es lo que caracteriza a los sistemas de *gobernación*. En consecuencia, propone reemplazar la noción de mecanismo de *comando* con el concepto de *control* o *conducción* para resaltar la naturaleza propositiva de la *gobernación* sin suponer la presencia de la jerarquía (Rosenau, 2000:182).

Aparentemente, el esquema de intercambio es más atrayente para aquellos ubicados fuera de la corriente de toma de decisiones debido a la mayor posibilidad que tienen para influir colectivamente en las rutinas gubernamentales; empero, es poco promisorio para países en vías de desarrollo en los que el autoritarismo es aún persistente en sus sistemas políticos. El enfoque institucional, por su parte, parece que resulta más llamativo para aquellos ubicados en la corriente de toma de decisiones debido a la oportunidad

que tienen de controlar la acción gubernamental sin la interferencia de las querencias de la comunidad. Ambas aproximaciones, sin embargo, no son factibles en su estado puro dentro de una gobernación que opere bajo esquemas de corresponsabilidad. Veamos por qué.

La responsabilidad compartida como sinónimo de buena gobernación

Las perspectivas de intercambio e institucional de ninguna manera son mutuamente exclusivas, más bien se complementan y son útiles para edificar una gobernación de responsabilidad compartida entre gobernante y gobernado. Con esta meta, las premisas de ambas deben ajustarse, equilibrarse en contextos sociales específicos. Como se ve, la gobernación corresponsable no es un mapa de ruta fuera de la realidad; implica reflexión sobre el peso de la democracia en circunstancias particulares, es decir, sobre el peso de un orden político distinto y una forma peculiar de coexistencia humana que provee un contexto histórico-institucional distinguible para la gobernación (March y Olsen, 1995:2). Corresponsabilidad es también un valor de la democracia; como Dahl (1985:15) y Giddens (1991:384) anotan, democracia implica una sociedad en la que hay derechos políticos y civiles, donde la participación de los ciudadanos es esencial y existen oportunidades ampliamente compartidas.

Una palabra es necesaria aquí: no es loable tomar formas “democráticas” que conducen a una gobernación superior en un sistema político dado como modelo de cómo las cosas podrían, o deberían, hacerse en cualquier otro sistema. Siendo la democracia una cultura que es inherente a cada sociedad y que se desarrolla mediante “interpretación, prácticas, guerras y revoluciones” (March y Olsen, 1995:2), es poco aconsejable no tener en cuenta el diferente conjunto de historias, principios y prácticas útiles

que pueden guiar a una sociedad hacia sus propios medios de buena gobernación. Por consiguiente, la gobernación corresponsable es una meta a la cual las sociedades democráticas apuntan por medio de una mejora continua de sus artefactos de gobierno. Es, asimismo, un proceso para hacer bien las cosas, y las cosas se hacen bien en tanto exista un compromiso firme para equilibrar la relación entre gobernante y gobernado.

Incuestionablemente, en una organización social, la gobernación adquiere gran significado cuando incorpora a la discusión de asuntos públicos a sectores no tradicionales. Según esta idea, el aparato del Estado —el gobierno— no es una entidad solitaria, autoconducente; más bien, la organización política debe incluir actores que están fuera del gobierno; así, la gobernación “convencional” hace su camino en dirección a una reformada, aceptable.

Para el PNUD, una buena gobernación es, “entre otras cosas, participativa, transparente y contable. Es también efectiva y equitativa, y promueve el apego al derecho. La buena gobernación asegura que las prioridades políticas, sociales y económicas estén basadas en el consenso social, y que las voces de los más pobres y vulnerables sean escuchadas en toma de decisiones sobre la ubicación de recursos para el desarrollo”. En concordancia, abarcando los tres pilares de la gobernación, económico, político y administrativo, la buena gobernación troquela los procesos y estructuras que conducen los asuntos políticos y socioeconómicos (PNUD, 1997).

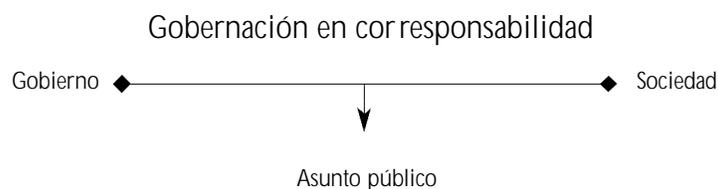
En pocas palabras, entendemos la buena gobernación como el proceso de gobernar o ejercer autoridad con apertura política, es decir, conforme a un esquema de responsabilidad compartida y compromiso con los asuntos públicos. La corresponsabilidad implica una relación equilibrada entre gobierno y sociedad, y un estilo horizontal de toma de decisiones. Permite a ambos, gobierno y sociedad, mecanismos de acceso y análisis de la información; inclusión y participación; y contabilidad y requisición. Actores más comprometidos crean, distribuyen y analizan información relevante acerca de los asuntos públicos; el gobierno muestra voluntad de incorporar la opinión de la gente en el proceso de toma de

decisiones, pero la gente también muestra voluntad de participar en él. El gobierno está presto a rendir cuentas al público, pero el público también se muestra listo para requerir a la autoridad respecto a sus actos. En otras palabras, gobierno y sociedad no tienen excusa para evitar un compromiso con la gobernación; sobre todo, ambos se obligan a obedecer la ley. Además, existiendo la corresponsabilidad, la forma de gobernar a través de mecanismos más horizontales se torna relevante.

La gobernación corresponsable es dependiente de jerarquías institucionales. Cierto. Pero también de la amplitud de distribución de costos y beneficios de los objetivos de la gobernación. Para Wijkman, por ejemplo, la buena gobernación significa alejarse de intentos limitados de promoción de infraestructura de gran escala y de desarrollos industriales, y de ajustes estructurales forzados; significa, fundamentalmente, acercarse a un desarrollo nacional total. Por consiguiente, la buena gobernación aspira a la universalidad en su apoyo de la democracia, los derechos humanos básicos y las formas participativas de gobernación (Wijkman, 1998:87).

Los sistemas tradicionales de gobernación pueden hacer su recorrido a la buena gobernación; si esto ocurre, más pronto que tarde aparece en esos sistemas la necesidad de realizar reformas institucionales, las cuales dan por resultado la mejora de los artefactos de gobierno. Por esto último se comprende el surgimiento de fases transitorias de gobernación, en las cuales la sociedad adquiere suficiente fortalecimiento político (*empowerment*) como para hacer al gobierno cambiar su actitud respecto de los asuntos públicos. Adicionalmente, aparece la noción de un movimiento creciente a favor de la democracia, porque en tanto exista mayor participación pública de actores fuera del gobierno formal la sociedad se torna más democrática. De manera optimista, se insiste, la buena gobernación implica la ubicación de gobierno y sociedad en el mismo nivel de la toma de decisiones, como se muestra en la figura 1.

Figura 1



Fuente:elaboración propia.

La cuestión ambiental en una visión amplia de política y gobierno

La gobernación ambiental es un tipo particular de gobernación en donde los problemas ambientales adquieren relevancia en la toma de decisiones respecto a problemas vigentes o a proyectos de desarrollo. La buena GA introduce una perspectiva doble. Primero, la corresponsabilidad, pues en tanto los miembros de la comunidad manifiestan deseo de participar en los problemas existentes, o en todas las fases de los proyectos de desarrollo, el gobierno exhibe voluntad para permitir su participación activa en aspectos como la definición del problema y exploración de soluciones, o en la propuesta, planificación, diseño, aplicación y valoración de proyectos.

Segundo, un compromiso para cuidar el ambiente. De hecho, problemas o proyectos se perciben como causas potenciales de algún impacto negativo en el ambiente; entonces los actores políticos deben tomar medidas para evitarlos. No obstante, el compromiso de esos actores del cuidado del ambiente también se convierte en el principal constreñimiento de la GA: si ellos fallan, la buena gobernación se condena a fallar también; o peor, a no existir en absoluto.

Dado que buena gobernación ambiental presupone la existencia de un régimen de corresponsabilidad, podría pensarse que só-

Los sistemas políticos con esquemas democráticos maduros tienen acceso a formas avanzadas de gobernanación. Esto es una verdad parcial, pues si bien tales sistemas parecen tener efectivamente medios de los que carecen los sistemas no democráticos o las democracias emergentes, el vínculo democracia madura-buena gobernanación ambiental no es directo (cf. Jasanoff, 1996:65-66).

Tres aspectos del debate sobre la gobernanación ambiental denotan la necesidad de fortalecer la corresponsabilidad en la manera en que se toman las decisiones de política pública para confrontar los problemas socioambientales; éstos son acceso a la información, participación social y rendición de cuentas (Badenoch, 2002:15); cada uno es una medida de la GA y puede ser catalizador de otros más específicos.

Acceso a la información

Es necesario que todos los actores políticos tengan oportunidad de contar con la misma información sobre un problema, o por lo menos con la información que ellos juzguen necesaria. En efecto, tratándose del tema de acceso a la información, diferentes sociedades responden de manera variada a la pregunta de cuánto es suficiente (Jasanoff, 1996:65-66). En todo caso, informados de los hechos básicos sobre la calidad de su ambiente, los actores políticos pueden identificar y resolver problemas de manera más eficiente; para Hazen (1997) el derecho a la información es la herramienta eficaz para fortalecer políticamente a las comunidades y grupos de ciudadanos para que cuestionen y desafíen, en condiciones similares, decisiones de gobierno e industriales que comprometen la calidad ambiental.

Participación social

Es importante que grupos ciudadanos y actores individuales, para quienes la cotidianeidad refleja la calidad de su ambiente, participen en la toma de decisiones sobre asuntos ambientales, pues és-

tos son tan importantes como los de educación, salud, finanzas y gobierno (Hazen, 1997). Mediante la incorporación de propuestas y acciones de grupos de profesionales y organizaciones civiles al trabajo de los representantes gubernamentales, pueden garantizarse mejores resultados de las decisiones tomadas, o resultados sobre los cuales gobierno y sociedad dividen obligaciones. Visiones parciales sobre el conocimiento y su papel en la toma de decisiones constituyen un desafío para la participación, ergo, la buena GA. Parsons (1995:394), por ejemplo, asegura que la influencia de los expertos en el gobierno y la sociedad incorpora más una amenaza a la toma de decisiones democrática que un medio para mejorarla. El conocimiento especializado es elitista por definición; aparta a las mayorías de los procesos de toma de decisiones con respecto a problemas que tienen efectos ampliamente distribuidos. Los expertos que aconsejan o forman parte de burocracias presentan opciones estructuradas sólo dentro de marcos técnico-administrativos a quienes toman las decisiones. Sin embargo, las personas ordinarias no muestran confianza en esas opiniones porque desatienden tanto las características de escenarios específicos como el conocimiento que la gente posee por el "simple" hecho de vivir donde los problemas se presentan (cf. Dear, 1992:288). Al no ser viables en lo político, las "soluciones" desde arriba frecuentemente resultan entrampadas y fallan, lo que no debiera sorprender, toda vez que, como Williams y Matheny (1995:96) oportunamente anotaron, soslayar a la gente ya no es factible.

Rendición de cuentas

Es imprescindible, asimismo, que existan los medios para hacer que el gobierno rinda cuentas de sus acciones. En vista de la complejidad de la sociedad moderna, esta demanda es oportuna, puesto que un gobierno transparente (es decir, que se apegue al derecho) que dé cuenta a la sociedad de los recursos que ha administrado en sus diversas actividades puede afianzar más la legitimidad necesaria para tomar decisiones difíciles (cf. Patten, 2000).

El reto de los residuos peligrosos

“De la cuna a la tumba”

El tema de los residuos peligrosos configura una preocupación en el ámbito mundial. Su generación ha tendido al aumento en los países desarrollados (Jacott, Reed y Winfield, 2001), con mucho, debido a los cambios en los patrones de producción y consumo de la sociedad moderna. Sin sorpresa, conforme ocurrió este incremento aumentó la oposición nacional a su eliminación, lo mismo que el costo en el manejo. La alternativa ha sido llana: si no es en su país, las industrias del primer mundo deben eliminar sus subproductos peligrosos en alguna otra parte, y el destino más viable que han encontrado es el mundo en desarrollo.

La razón principal para la transferencia internacional de residuos es la disminución de costos de manejo, el cual resulta más barato en los países receptores y significa ahorros anuales del orden de millones de dólares para el exportador (Lipman, 1997; Cortinas y Vega, 1993:45-50). Aplicación más débil de las leyes en la materia y menor conocimiento de la problemática ambiental por parte del público en los países en vías de desarrollo, son oportunidades adicionales para que los desarrollados exporten sus residuos. Aún más, el envío transfronterizo significa para el exportador la evasión de pagos de limpieza y rehabilitación de sitios afectados. Esto último es de particular preocupación, pues evidencia que los costos por remediar sitios dañados se regresa al país importador, no al generador.

En la frontera México-Estados Unidos la actividad industrial genera residuos peligrosos. Estimaciones oficiales indican que alrededor de 50% de la industria maquiladora en conjunto es responsable de la generación de residuos peligrosos en México (Frontera XXI, 1999). En la región, el movimiento transfronterizo de residuos peligrosos ha sido incierto desde siempre; de acuerdo con Jacott, Reed y Winfield (2001:5), el registro disponible respecto al cumplimiento de la industria maquiladora de in-

formar sobre la producción y el retorno de residuos peligrosos al país de origen de los dueños es definitivamente pobre, y es factible pensar que mucho de ese material permanece en México.

Las empresas estadounidenses envían materiales tóxicos o peligrosos hacia México para su eliminación final, tarea que con frecuencia se realiza inadecuadamente y de manera ilegal (Liverman et al., 1999:609). Desde hace tiempo, el movimiento transfronterizo y la eliminación ilegal se perciben como las amenazas más grandes para el ambiente de la región (Ortiz, 1986; Sánchez, 1990). Adicionalmente, existen materiales peligrosos que observan un manejo itinerante en la frontera, moviéndose de un lugar a otro en su ruta de uso, procesamiento y eliminación; esta naturaleza transitoria hace muy complicada su vigilancia, rastreo y cuantificación (Varady, Romero y Hankins, 2001:32), e incrementa el riesgo de daños a la salud y el ambiente.

La falta de infraestructura ambiental en ambos lados de la frontera es una razón para el mal manejo de desechos, problema que aumenta en el lado sur porque los residuos generados se recogen, transportan y eliminan sin ser seleccionados en sitios que carecen de normas mínimas de seguridad. De esta manera, los tiraderos ilegales, donde prácticamente se abandona de todo, son fenómenos comunes (Castro y Santés, 2002). En suma, hay acuerdo de que los problemas principales que la frontera confronta con respecto a los residuos peligrosos tienen que ver con el manejo dentro de cada país, el transporte transfronterizo y el pobre desempeño de la burocracia (Frontera XXI, 1996; Jacott, Reed y Winfield, 2001:29-36; Liverman et al., 1999; TNRCC, 2000; US-GAO, 1996, 2000:11).

El fenómeno nimby

La preocupación relativa a los residuos peligrosos alcanzó atención mundial durante el último cuarto del siglo xx. El fenómeno *nimby* (*not in my backyard*), por ejemplo, apareció alrededor de los años setenta y ochenta (Williams y Matheny, 1995:95), cuando la ciudadanía empezó a rechazar el establecimiento o incluso la propuesta

de establecimiento u operación de desarrollos que tratan con residuos peligrosos. A pesar de existir acuerdo de que las tendencias actuales de producción y consumo demandan el establecimiento, en algún sitio, de desarrollos potencialmente peligrosos, es prácticamente imposible hallar aceptación a su construcción en sitios cercanos donde la gente habita. Muy por encima de los datos concretos y el ansia de saber "cuántos son", está documentado que las personas se oponen porque quieren proteger su propiedad y bienestar. Entonces, "en algún sitio" significa construir tal desarrollo en algún lugar con tal de que éste no sea donde uno vive (Dear, 1992:288; Fischer, 1995:166, Williams y Matheny, 1995:96).

Si por un lado se da el rechazo social a cualquier iniciativa para realizar ese desarrollo, por el otro, gobierno y sector privado lo apoyan decididamente, basándose en las evaluaciones de expertos. En esta línea, *nimby* es "un problema 'intratable' e 'inmoral'" (Fischer, 1994, en Fischer, 1995:167).

El caso Alco Pacífico-Cytrar

Como se anota, la frontera norte de México no es ajena a esta problemática. El caso Alco Pacífico-Cytrar ilustra aspectos relevantes del desafío que representa el manejo de los residuos peligrosos para la gobernación ambiental. Alco Pacífico fue una empresa transnacional que operó en las afueras de Tijuana a fines de los años ochenta y principios de los noventa. Registrada en el régimen de maquiladora, su actividad era el reciclado de plomo de baterías de automóviles procedentes de Estados Unidos, actividad que, sin embargo, realizó sin mayor control. Así, cuando en 1991 la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) declaró su clausura, en la planta quedaron abandonadas, según se calcula, unas 30 000 toneladas de material tóxico mezclado con tierra.

La reacción social generada en la región, que en 1993 coincidió con el debate sobre la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), obligó a los gobiernos de México y Estados Unidos a tomar cartas en el asunto: el dueño de la planta y uno de sus proveedores estadounidenses fueron sancionados. De

esta manera, el caso parecía encaminarse a una solución satisfactoria. Pero hubieron de pasar otros años para que, hacia mediados de 1996, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) declarara que el material se enviaría a la planta Confinamiento y Tratamiento de Residuos (Cytrar), en Hermosillo, Sonora. El gobierno garantizaba rigurosa supervisión de los trabajos de limpieza del sitio y del transporte del material, pero el proceso registró al menos un accidente grave.

En Hermosillo, organizaciones civiles desaprobaron la decisión de confinar los residuos de Alco en Cytrar. Sin embargo, las autoridades federales y locales no prestaron atención, generando las condiciones para que aumentara la violencia del conflicto al poco tiempo. Solamente después de este resultado y de que las organizaciones civiles no desistieron de sus demandas, el gobierno estatal accedió a dialogar. A finales de 1998, el gobierno federal también modificó su posición y ordenó el cierre de Cytrar con base en el incumplimiento de normas ambientales. Para entonces, el conflicto había alcanzado, nuevamente, el ámbito internacional: en 1999, la Corte Internacional de Arbitraje y Conciliación Ambiental (CIACA) emitió una opinión consultiva, recomendando a México, Estados Unidos y Cytrar sacar los residuos tóxicos de la planta y devolverlos a su situación original. Actualmente, no obstante, el material tóxico sigue en Sonora.

Evaluación de la gobernación

Instituciones internacionales, como Business Environmental Risk Intelligence, Freedom House y Transparency International, entre otras, han elaborado indicadores para aproximarse al nivel o calidad de gobernación exhibido por diferentes países. Los indicadores se dirigen a tres aspectos: dimensiones de gobernación, desempeño y proceso (Banco Mundial, 2001). La crítica que se eleva en la mayoría de los casos recae no sólo en lo que se evalúa (corrupción, predicción de la política, libertades civiles u obstáculos burocráticos, entre otros), sino también en quién y cómo

lo hace, así como en la dificultad de hacer repetibles tales evaluaciones; sin embargo, sus promotores resaltan las ventajas que estas aproximaciones tienen con fines de comparar “desempeños” gubernamentales (cf. Banco Mundial, 2001).

Análisis del discurso

Una manera de dar solidez a las variables e indicadores utilizados para evaluar la gobernación es vincularlos con una metodología cualitativa de amplia aceptación. Por ello, en este trabajo se recurre al método de *análisis del discurso* (AD) como estrategia viable para evaluar la gobernación ambiental.

“Discurso” es un término usado para referirse a piezas orales y de texto, normalmente mayores que una oración. De acuerdo con Putnam, Phillips y Chapman (1996), el discurso da cuenta de historias, narraciones, etcétera, usualmente desarrolladas cronológica y secuenciadamente e indicando causalidad. *Análisis del discurso* es el estudio de la organización del mensaje en la comunicación. Examina tanto la forma del lenguaje como su función e incluye el estudio de interacción hablada y documentos escritos. Todo análisis del discurso está interesado en las formas de su organización y en la búsqueda de principios usados por los comunicadores reales desde su perspectiva; por ello AD es el análisis del lenguaje “más allá de la oración”, lo que implica una teoría de construcción de significado casi con la trascendencia de una teoría de comportamiento y cultura humana (Lemke, 1995; Schiffrin, Tannen y Hamilton, 2001).

El AD es un método superior de investigación porque analiza cómo se presenta el lenguaje en documentos escritos, y aun en entrevistas en vivo. Si bien los resultados del AD están siempre expuestos a interpretación, la pregunta que ha de hacerse no es acerca de qué tan confiable es el AD, sino qué tan útil se torna para clarificar un problema. Máxime, tratándose de un problema que surge de la convergencia de puntos de vista diversos, imbuidos de valores, creencias, intereses personales y de grupo, y conocimiento especializado.

Análisis del discurso y residuos peligrosos en la frontera

Este trabajo se asoma al reto que representa el manejo de los residuos peligrosos para la gobernación ambiental utilizando una batería de características que se miden a través del AD. Se analizan dos aspectos: documento escrito y entrevista, esta última complementando o clarificando suposiciones o afirmaciones emanadas de la información en textos. En ambos aspectos se examinaron cuatro características: 1) acceso a la información; 2) participación social; 3) rendición de cuentas; y 4) manifestación pública de compromiso ambiental.

Los "valores" del indicador de acceso a la información están en función del grado en que la misma haya estado al alcance de la gente interesada. El indicador de participación social, por su lado, es alto cuando ésta ocurre en todas las facetas de un caso, es decir, uno en donde hay posibilidades de establecer intercambios con quienes toman las decisiones; disminuyendo cuando dicha participación se da solamente en alguna etapa particular; incluso si no la hubo. El indicador de rendición de cuentas también puede ser alto o bajo dependiendo de la existencia o inexistencia de un mecanismo de rendición de cuentas y de que la sociedad no lo requiera, o sí. Finalmente, el indicador de compromiso ambiental va de alto a bajo en concordancia con el momento en que se presente, esto es, si esa manifestación ocurre a lo largo de todo el caso, si ocurre únicamente en una etapa específica del mismo, o incluso no existe. La figura 2 presenta el espectro de posibilidades de cada indicador.

La evaluación más alta de las características mencionadas coadyuva para una buena gobernación ambiental, pues la misma supone el acceso a información oficial por parte de todos los actores interesados, una participación activa de la sociedad en todas las fases del proceso, la existencia de un mecanismo de rendición de cuentas que la autoridad de manera normal y regular ofrece sin que la ciudadanía tenga necesidad de demandarlo, y una manifestación pública de compromiso ambiental a lo largo de

todo el proceso. Mediciones diferentes disminuyen las posibilidades de una buena GA.

Durante el acopio de la información para esta investigación, se tomó en cuenta las veces que una característica fue detectada en documentos escritos o entrevistas, y el valor que adquirió en cada ocasión; posteriormente, se obtuvo un promedio. Para la recopilación de datos de discurso se consultaron medios impresos y electrónicos tales como *Borderlines*, *Cambio*, *El Financiero*, *El Imparcial*, *El Mexicano*, *Excelsior* y *San Diego Union Tribune* durante el periodo de abril de 1991 a noviembre de 1999. Dado que estos medios representan fuentes secundarias, la comprobación empírica recogida en entrevistas personales minimizó la posibilidad de “filtrado” en el proceso editorial.

Revelaciones de Alco Pacífico-Cytrar

El caso de Alco-Cytrar muestra un nivel de gobernación bajo en general, y sólo algunos acontecimientos, ocurridos principalmente en Hermosillo, permiten acercarlo a un optimista nivel medio. En efecto, los elementos de corresponsabilidad —acceso a la información, participación social y rendición de cuentas— y compromiso ambiental se observan pobremente desarrollados. El gobierno falla al no ofrecer a la gente acceso a la información sobre el manejo de residuos tóxicos y los peligros que éstos representan. Además, desatiende la opinión ciudadana acerca del asunto (sobre todo la expresada en Hermosillo), aun sabiendo los efectos potenciales, tanto ambientales como sociopolíticos. Con el argumento de que la gente común carece de conocimiento (especialización) con respecto a temas técnicos, autoridades e intereses empresariales demarcan dos grupos, los expertos y la gente ordinaria. Esta dicotomía conduce, inexorablemente, al recurrente fracaso de la política pública. Asimismo, el gobierno abandona su responsabilidad ante la sociedad al no permitir mecanismo alguno de rendición de cuentas por sus acciones, sobre todo en los acontecimientos relativos a la operación y clausura de

Figura 2
Evaluación de la gobernanza ambiental

Nivel	Acceso a la información	Participación	Rendición de cuentas	Compromiso ambiental
Alto	Acceso para todos los interesados	Durante todo el proceso	Existe/la ciudadanía no la requiere	Durante todo el proceso
Medio	Acceso para algunos solamente	Antes/durante el conflicto	Existe/la ciudadanía la demanda	Antes/durante el conflicto
Bajo	No acceso	Después de la "solución"	No existe/la ciudadanía la requiere	Después de la "solución"
		No hay participación	No existe/la ciudadanía no la demanda	No hay manifestación

Fuente: elaboración propia.

la planta Alco Pacífico y a la “solución” del problema de los residuos abandonados.

Debe anotarse que la corresponsabilidad y el compromiso se dan en función de circunstancias particulares. Dos ejemplos: en Tijuana los beneficios económicos que representó la operación de Alco Pacífico para miembros de una comunidad mayoritariamente pobre estuvieron todo el tiempo por encima de los daños a la salud y al ambiente que ocasionaba dicha operación; se comprende entonces por qué esas personas mostraron un compromiso ambiental bajo; las autoridades, por su parte, no asumieron mayor responsabilidad. En Hermosillo, el funcionamiento del Cytrar representó una amenaza para el ambiente y los miembros de una comunidad en condiciones socioeconómicas distintas. Su reacción fue otra. La comunidad rechazó las iniciativas de gobierno y empresarios, quienes tuvieron que recular en su política de menear las críticas de la opinión pública.

Es pertinente resaltar dos aspectos adicionales que revela el estudio de caso. Por un lado, que las instituciones ambientales padecen de serias deficiencias en su desempeño. Aun cuando las burocracias que desde hace tiempo fueron diseñadas para atender los problemas fronterizos constatan la importancia de la región para México y Estados Unidos, la evidencia empírica deja poco margen para suposiciones optimistas. El Acuerdo de La Paz, por ejemplo, firmado por México y Estados Unidos en 1983, es limitado porque no representa mayor obligatoriedad (Hogenboom, 1998:92); luego entonces, un armazón débil para abordar los problemas en nada coadyuvó a hallar una solución satisfactoria al caso.

Como se anotó, el problema de Alco Pacífico apareció en el periodo de negociación del TLCAN y estaba afectando la imagen de la burocracia ambiental de ambos países, así que las autoridades debían actuar rápido. Lo hicieron, pero en un sentido contrario tanto al Acuerdo de La Paz como al Decreto de Maquiladora vigente, el cual estipulaba, en su artículo 10, que las “materias primas” (etiqueta con que ingresan al país muchos materiales nocivos, como las baterías de automóvil) podían estar en el territorio por un pe-

riodo no mayor de un año; luego, deberían retornar a su lugar de origen (*Diario Oficial de la Federación*, 1989). Efectivamente, PROFEPA escogió un lugar lejos de la frontera, pero al sur, para enviar los residuos de plomo. En el estudio de caso que nos ocupa hubo una falta manifiesta de habilidades políticas para negociar con la comunidad de Hermosillo y así llegar a soluciones ampliamente aceptadas. Al final, conductas poco loables de autoridades y empresarios dan cuenta de la ineficiencia de las instituciones ambientales que operan bajo un esquema de gobernación rezagado.

Por otro lado, el caso nos enseña que la tecnología no puede ofrecer todas las soluciones. Aunque algunos estudiosos defienden que el papel de los expertos no ha traído ningún cambio fundamental a la manera en que se realizan normalmente los procesos políticos (Jenkins-Smith, en Parsons, 1995:395-396), vale anotar que en algunas áreas el papel del analista es más relevante. Tal es el caso de asuntos ambientales como el manejo de residuos peligrosos, tan sensibles socialmente; ahí parece que la brecha entre los expertos y las personas ordinarias se incrementa, disminuyendo con ello las oportunidades para una buena GA. Los resultados negativos de políticas dependen, sin duda, del tipo de problema, las características de personas o grupos interesados, y la voluntad de los proponentes "de arriba" para negociar con ellos; pero fundamentalmente muestran que el conocimiento experto y las decisiones del gobierno carecen de aceptación social en alto grado.

Retos para la buena gobernación ambiental en México

La gobernación ambiental entró en el debate público en México alrededor de los años noventa, cuando actores no gubernamentales empezaron a pugnar por tener mayor influencia en decisiones que percibían como amenazas a la calidad del ambiente y el bienestar. Esta demanda ha ido aumentando, por lo que, actualmente, al menos tres desafíos deben atenderse en el corto plazo.

Corresponsabilidad y compromiso

Es cada vez más evidente que descuidar los intereses, necesidades y miedos de la sociedad en la toma de decisiones con respecto a iniciativas no recibidas con agrado ya no es factible. En ese sentido, existe la necesidad de mejorar la manera en que el gobierno actúa y ejerce su autoridad, partiendo de maneras de gobernación tradicionales a otras de corresponsabilidad con la sociedad civil. La corresponsabilidad es una necesidad imprescindible de la buena gobernanza. Es por ello que las autoridades deben mostrar mayor apertura a la voz de actores no gubernamentales porque ellos serán eventualmente los destinatarios de decisiones buenas o malas.

Así, para acelerar el paso a una gobernanza ambiental de responsabilidad compartida en nuestro país, es necesario crear las condiciones para un mejor acceso a la información, una mayor participación ciudadana y el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas por parte de la autoridad. Esto significa que la relación entre el gobierno y el público debe conducirse por vías menos verticales. Por un lado, el gobierno ha de asumir total compromiso de ser espejo e intérprete de los deseos de la sociedad; por otro, la gente debe comprometerse a tomar un papel más activo en los asuntos públicos, e involucrarse con mayor plenitud en las diferentes fases de elaboración de una política hasta su aceptación amplia y aplicación o, alternativamente, hasta su rechazo.

Asimismo, la ruta de la buena gobernanza ambiental impele tanto al gobierno como a la sociedad civil a observar el compromiso del cuidado ambiental en el uso y la explotación de los recursos naturales de acuerdo con la capacidad de los sistemas naturales de asimilar y resistir los impactos humanos.

Reforma institucional

Un gran desafío para la burocracia a cargo de administrar la frontera es la satisfacción de necesidades de infraestructura y la solución al problema de los residuos peligrosos. La sociedad industrial

procesa grandes cantidades de materiales industriales y comerciales que poseen características tales como las de ser tóxicos, reactivos, corrosivos o inflamables (Fischer, 1995:166). Los gobiernos deben buscar sitios que parezcan más convenientes para manejar y confinar esos desechos. La sociedad civil, por su parte, demanda a las autoridades soluciones ante las amenazas que percibe con relación a esos materiales; soluciones que, por cierto, no debieran implicar el establecimiento de instalaciones “nocivas” cerca de las viviendas de los demandantes. Por consiguiente, el hallazgo de sitios susceptibles choca con la oposición de la gente por todas partes.

Podría pensarse que el TLCAN ha tenido un efecto positivo para la restauración del ambiente en la región, toda vez que, como en el caso Alco Pacífico-Cytrar, influyó en la remoción de los residuos de la frontera. Nada más inexacto. El tiempo ha demostrado que los gobiernos de ambos países únicamente actuaron cuando intereses distintos a los de la salud o el ambiente estuvieron en riesgo; una vez que el verdadero motivo —la negociación comercial— “pasó”, las cosas volvieron a la normalidad. Ahora mismo, por ejemplo, existe un problema similar: el de la antigua planta Metales y Derivados, la cual abandonó toneladas de plomo y escoria en un barrio pobre de Tijuana. Las autoridades ambientales no han hecho mayor cosa ante esa amenaza; los residuos ahí permanecen (Clark-Bellak, 1999; Treat, 2002:1-2). En pocas palabras, frente a problemas como los de Alco-Cytrar y Metales y Derivados, las instituciones ambientales y su burocracia aún tienen una cuenta pendiente que no deben soslayar por más tiempo. El desafío es desanudar el problema de gobernabilidad por medio de estrategias alternativas de negociación, donde gobierno y sociedad acuerden los cambios institucionales necesarios para lograr una gestión ambiental eficiente.

Reconsiderar el conocimiento especializado

La negativa al establecimiento de desarrollos “nocivos” devela el decaimiento del mito del conocimiento experto, así como la que-

ja por dejar de lado el conocimiento ordinario en los procesos de toma de decisiones. La preferencia gubernamental por los intereses empresariales, aunada a la falta de voluntad para escuchar a los ciudadanos, condujo a estos últimos a reconsiderar su postura de otorgar confianza ciega al gobierno y los expertos. *Nimby* es una reacción a este desencanto (Williams y Matheny, 1995:96). Sí, las personas ordinarias o "grupos *nimby*" no sólo refutan los objetivos gubernamentales y la exclusión sistemática de su opinión, sino que también rechazan fundamentalmente los análisis de los expertos, quienes buscan definir el problema por ellos (Fischer, 1995:167). El fenómeno *nimby* es ejemplo del juego entre reales o potenciales desarrollos de infraestructura para residuos peligrosos, el soslayo gubernamental y la reacción social. El caso de los residuos peligrosos confirma, entre otras cosas, que la extrema confianza en el conocimiento experto es un obstáculo para el avance de la GA.

En ese sentido, el conocimiento experto debe equilibrarse con las contribuciones del conocimiento de la gente común. En 1988, Connor apuntó que las fuentes principales de preocupación social eran las percepciones de riesgo e inequidad, las amenazas a la integridad de la comunidad y la toma de decisión impropia o arbitraria. Términos como "percepción," "amenaza" e "impropio o arbitrario" corresponden a cuestiones subjetivas difíciles de medir; pertenecen a un tipo de saber diferente que no es adquirido en escuelas o en círculos eruditos; es el llamado conocimiento *cultural* u ordinario, uno que raramente es incluido en los informes técnicos. Resumiendo, en tanto la expresión de la gente permanece excluida del proceso de toma de decisiones, la GA difícilmente logrará arribar a estadios superiores.

Sin duda, la gobernación ambiental es una manera diferente de ejercer el poder político; su éxito puede constatarse en tanto coadyuve a disminuir el nivel de los conflictos socioambientales.

Recibido en octubre de 2003
Revisado en mayo de 2004

Bibliografía

- Applegate, H. y R. Bath (comps.) (1974), *Air Pollution Along the United States-Mexico Border*, El Paso, UTEP, Texas Western Press, 197 pp.
- Badenoch, Nathan (2002), *Transboundary Environmental Governance*, Washington, D. C., World Resources Institute, 37 pp.
- Banco Mundial (2001), "Indicators of Governance and Institutional Quality", disponible en: <http://www1.worldbank.org/publicsector/indicators.htm> [julio de 2003].
- Bell, Ruth, Jane Stewart y Magda Nagy (2002), "Fostering a Culture of Environmental Compliance Through Greater Public Involvement", *Environment*, vol. 44, no. 8, pp. 34-44.
- Blanco, Ismael y Ricard Gomà (2003), "La crisis del modelo de gobierno tradicional", *Gestión y Política Pública*, vol. XII, no. 1.
- Castro, José Luis y Ricardo Santés Álvarez (2002), "Agua, ambiente y recursos naturales", El Colegio de la Frontera Norte y Secretaría de Gobernación.
- CESNUAP (2003), "What is Good Governance?", *UN ESCAP Human Settlements*, disponible en: <http://www.unescap.org/huset/governance.html> [julio de 2003]
- Clark-Bellak, Gina (1999), "The Case of Metales y Derivados", *Borderlines* 61, vol. 7, no. 10, disponible en: <http://www.us-mex.org/borderlines/1999/bl61/bl61case.html> [diciembre de 2002].
- Clegg, S., C. Hardy y W. Nord (comps.) (1996), *Handbook of Organization Studies*, Londres, Sage, 730 pp.

- Commission on Global Governance (1994), "Our Global Neighbourhood", en *International Labour Organization*, noviembre, disponible en: <http://www.itcilo.it/english/actrav/telearn/global/ilo/globe/gove.htm> [marzo de 2004].
- Connor, Desmond (1988), "Breaking Through the 'NIMBY' Syndrome", *Civil Engineering*, vol. 58, no. 12, pp. 69-71.
- Cortinas, Cristina y Silvia Vega (1993), *Residuos peligrosos en el mundo y en México*, México, INE, 215 pp.
- Dahl, Robert (1985), *Análisis político actual*, Buenos Aires, EUDEBA, 180 pp.
- Dear, Michael (1992), "Understanding and Overcoming the NIMBY Syndrome", *Journal of the American Planning Association*, vol. 58, no. 3, pp 288-300.
- Diario Oficial de la Federación (1989), "Decreto para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación", pp. 12-19.
- Dubal, Veena, Jung Lah, Ian Monroe, Martha Roberts (2002), "Why Are Some Trade Agreements 'Greener' Than Others?", *Earth Island Journal* (Winter 2001-2002), vol. 16, no. 4.
- El Colegio de la Frontera Norte, Secretaría de Gobernación (2002), *Diagnóstico integral de la frontera norte*, documento en CD-ROM, México.
- EUM-PROFEPA (1994), *Rehabilitación de Alco Pacífico*, México, PROFEPA, 13 pp.
- Fischer, Frank (1995), "Hazardous Waste Policy, Community Movements and the Politics of Nimby: Participatory Risk As-

essment in the USA and Canada", en F. Fischer y M. Black (comps.), *Greening Environmental Policy: The Politics of Sustainable Future*, Nueva York, St. Martin's Press, pp. 165-182.

_____ y M. Black (comps.) (1995), *Greening Environmental Policy: The Politics of Sustainable Future*, Nueva York, St. Martin's Press, 221 pp.

Frontera XXI (1996), "Border XXI. Executive Summary", en *Border XXI*, disponible en: <http://www.epa.gov/usmexicoborder/ef.htm> [abril de 2002].

_____ (1999), "Grupo de trabajo de residuos sólidos y peligrosos", en *Border XXI*, disponible en: <http://www.epa.gov/usmexicoborder/ef-haz.htm>. [abril de 2002].

Fukuda, Sakiko y Richard Ponzio (2002), *Governance: Past, Present, Future*, Nueva York, UNDP, 11 pp.

Giddens, Anthony (1991), *Introduction to Sociology*, Nueva York, W. W. Norton & Co., 875 pp.

Graham, John, Bruce Amos y Tim Plumptre (2003), *Principles for Good Governance in the 21st. Century*, Policy Brief, no. 15, Ottawa, Institute on Governance, 6 pp.

Hazen, Susan (1997), "Environmental Democracy", *Our Planet* 8.6, marzo, disponible en: <http://www.ourplanet.com/text-versn/86/hazen.html> [mayo de 2003].

Heald, D. y A. McGrew (comps.) (2000), *The Global Transformations Reader*, Cambridge, Polity Press, 480 pp.

Herzog, L. (comp.) (2000), *Shared Space: Rethinking the U.S.-Mexico Border Environment*, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies, UCSD, 367 pp.

- Hogenboom, Barbara (1998), *Mexico and the NAFTA Environment Debate: The Transnational Politics of Economic Integration*, Utrecht, International Books, 279 pp.
- Jacott, Marisa, Cyrus Reed y Mark Winfield (2001), *The Generation and Management of Hazardous Wastes and Transboundary Hazardous Waste Shipments Between Mexico, Canada and the United States, 1990-2000*, Austin, Texas Center for Policy Studies, 104 pp.
- Jasanoff, Sheila (1996), "The Dilemma of Environmental Democracy", *Issues in Science and Technology*, vol. 13, no. 1, pp. 63-70.
- Keohane, Robert y Joseph Nye (2000), "Introduction", en Joseph Nye y John Donahue (comps.), *Governance in a Globalizing World*, Washington, Brookings Institution Press, pp. 1-41.
- Lemke, Jay (1995), *Textual Politics: Discourse and Social Dynamics*, Londres, Taylor & Francis, 196 pp.
- Lipman, Zada (1997), "Trade in Hazardous Waste: Environmental Justice Versus Economic Growth", *Environmental Justice*, disponible en: <http://www.arbld.unimelb.edu.au/envjust/papers/allpapers/lipman/home.htm> [dic. de 2002].
- Liverman, Diana, Robert Varady, Octavio Chávez y Roberto Sánchez (1999), "Environmental Issues Along the United States-Mexico Border", *Annual Review Energy and the Environment*, no. 24, pp. 607-643.
- Lombard, Emmett (1999), *International Management of the Environment: Pollution Control in North America*, Westport, Praeger, 198 pp.
- March, James y Johan Olsen (1995), *Democratic Governance*, Nueva York, The Free Press, 293 pp.

- _____ (2002), "Introduction", en P. McLaverty (comp.), *Public Participation and Innovations in Community Governance*, Hants, Ashgate, pp. 1-11.
- McLaverty, P. (comp.) (2002), *Public Participation and Innovations in Community Governance*, Hants, Ashgate, 202 pp.
- Nye, J. y J. Donahue (comps.) (2000), *Governance in a Globalizing World*, Washington, Brookings Institution Press, 386 pp.
- Ortiz, Fernando (1986), *Ejemplos de contaminación ambiental en la región fronteriza entre México y Estados Unidos*, México, Programa Desarrollo y Medio Ambiente, Colmex, 30 pp.
- Parsons, Wayne (1995), *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar, 675 pp.
- Patten, Chris (2000), "Governance", en *Reith Lectures BBC Radio4*, 12 de abril, disponible en: http://news.bbc.co.uk/hi/english/static/events/reith_2000/lecture1.stm [julio de 2003].
- Peach, James y Richard Adkisson (2000), "NAFTA and Economic Activity Along the us-Mexico Border", *Journal of Economic Issues*, xxxiv, no. 2, pp. 481-489.
- Plumptre, Tim y John Graham (2000), *Governance in the New Millennium: Challenges for Canada*, Ottawa, The Institute on Governance, 23 pp.
- PNUD (1997), "Governance for Sustainable Human Development", en UNDP, disponible en: <http://magnet.undp.org/policy/default.htm> [marzo de 2004].
- Putnam, L., N. Phillips y P. Chapman (1996), "Metaphors of Communication and Organization", en S. Clegg, C. Hardy y W. Nord (comps.), *Handbook of Organization Studies*, Londres, Sage, 730 pp.

- Rosenau, James N. (2000), "Governance in a Globalizing World", en David Heald y Anthony McGrew (comps.), *The Global Transformations Reader*, Cambridge, Polity Press, pp. 181-190
- Sánchez, Roberto (1990), *El medio ambiente como fuente de conflicto en las relaciones México-Estados Unidos*, Tijuana, Colef, 134 pp.
- Schiffrin, D., D. Tannen y H. Hamilton (comps.) (2001), *The Handbook of Discourse Analysis*, Malden, Blackwell, 851 pp.
- Steinberg, Richard (1997), "Trade-Environment Negotiations in the EU, NAFTA, and WTO: Regional Trajectories of Rule Development", *American Journal of International Law*, vol. 91, no. 231, pp. 231-253.
- TNRCC (2000), "Border Issues", en *Texas Natural Resource Conservation Commission*, disponible en: <http://www.tnrcc.state.tx.us/exec/ba/index.html> [abril de 2002].
- Treat, Jonathan (2002), "Update on Metales y Derivados", *Americas Program, Investigative Article*, Silver City, Interhemispheric Resource Center, 2 de mayo, 3 pp.
- US-GAO (1996), *International Environment: Environmental Infrastructure Needs in the U.S.-Mexican Border Region Remain Unmet*, Washington, D. C., us General Accounting Office, GA 1.13, RCED-96-179.
- _____ (2000), *U.S.-Mexico Border. Despite Some Progress, Environmental Infrastructure Challenges Remain*, Washington, D. C., us General Accounting Office, GAO/NSIAD-00-26, 68 pp.
- Varady, Robert, Patricia Romero y Katherine Hankins (2001), "Managing Hazardous Materials Along the U.S.-Mexico border", *Environment*, vol. 43, no. 10, pp. 22-36.

Wapner, Paul (1995), "The State and Environmental Challenges", *Environmental Politics*, vol. 4, no. 1.

Weiss, Thomas (2000), "Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges", *Third World Quarterly*, vol. 21, no. 5, pp. 795-814.

Wijkman, Anders (1998), "Does Sustainable Development Require Good Governance?", *UN Chronicle*, no. 1, pp. 86-88.

Williams, Bruce y Albert Matheny (1995), *Democracy, Dialogue, and Environmental Disputes*, Michigan, Yale University Press, 257 pp.