



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**"LA PROBLEMATICA DEL MEDIO AMBIENTE A NIVEL  
INTERNACIONAL, EL CASO DE LA FRONTERA MEXICO-  
ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA Y LA  
PARTICIPACIÓN CIUDADANA."**

**T E S I N A**

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE  
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**P R E S E N T A :**

**GRACIELA KARINA COVARRUBIAS MANRIQUE**

**DIRECTORA: LIC. ILEANA CID CAPETILLO**

**JULIO, 2000**

281522





Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**A mis padres:**

**Por todo el amor, apoyo y motivación que me han brindado siempre, por que todo lo que soy, es gracias a ellos.**

**A Esperanza, Armando y Salvador:**

**Por su cariño incondicional, por ser mis mejores amigos.**

**A Rolando Ríos:**

**Profesor y amigo, por su apoyo profesional y personal.**

**A todos mis amigos:**

**Ustedes saben quienes son, gracias por compartir conmigo los buenos y malos momentos.**

**A mi familia, Covarrubias y Manrique:**

**Gracias por su apoyo y cariño.**

## Índice

	Pag.
Introducción.....	2
1. Panorama general de las políticas sobre medio ambiente en el ámbito internacional y el enfoque de México.....	5
1.1 La Cumbre de Estocolmo y el papel de la Organización de las Naciones Unidas en la preservación del medio ambiente.....	6
1.2 Cumbre de Río. ....	13
1.3 Planteamiento de la problemática ambiental en México .....	18
2 Principales acuerdos México – Estados Unidos de Norteamérica.....	25
2.1 Antecedentes: la Comisión Internacional de Límites de Aguas y los Acuerdos de La Paz .....	28
2.2 Plan Integral Ambiental Fronterizo (PIAF) .....	32
2.3 Programa Frontera XXI.....	36
3 La participación de la comunidad fronteriza en la cooperación ambiental México – Estados Unidos.....	41
3.1 El surgimiento de las organizaciones no gubernamentales ambientalistas a nivel internacional.....	42
3.2 La participación de la comunidad fronteriza en la solución de los problemas ambientales.....	46
3.3 La Región Paso del Norte.....	51
Conclusiones.....	56
Fuentes Consultadas.....	59

## Introducción

El tema de medio ambiente se puede estudiar desde numerosos ángulos, ya que involucra a diversas disciplinas y éstas, a su vez, lo analizan desde el punto de vista en él que convergen. Para un internacionalista, el papel que juegan el gobierno, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales en la solución de la problemática ambiental mundial, resulta de gran interés. Cabe aclarar que dicho interés, de ninguna manera corresponde a una moda, sino es el producto de una realidad que no podemos dejar de lado: la supervivencia del hombre.

Los problemas ambientales que padecemos ahora ponen en serio peligro la continuidad del ser humano y reflejan la falta de interés que mostraron las generaciones anteriores, frente al deterioro del entorno en el que vivimos y la explotación desmedida e inconsciente de los recursos naturales renovables y no renovables de la tierra.

El medio ambiente, los conceptos relacionados con este y el tipo de medidas que se tomaban tanto en el plano nacional como internacional para protegerlo, fueron evolucionando en años anteriores a la Conferencia de Estocolmo (junio 1972), y han continuado desarrollandose hasta nuestros días, pero a partir de dicha conferencia tomaron una nueva forma y dirección.

En Estocolmo cristalizaron tres principales logros, el primero fue el tratamiento del tema ambiental como una problemática que rebasaba fronteras, el segundo fue que adquirió una legitimación legal en el plano internacional y el tercero el enfoque sobre problemas concretos ya que todos tienen diferentes características.

A partir de la Experiencia de Estocolmo podemos decir que en todos los países participantes, en particular los de América Latina y el Caribe, hubo un cambio cuantitativo y cualitativo evidente respecto a los asuntos ambientales.

Posteriormente se llevó a cabo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Brasil 1992, en ella la actuación de los países en desarrollo fue de suma importancia, ya que plantearon la necesidad de

la sustentabilidad del desarrollo para lograr revertir la degradación del medio ambiente y que el esfuerzo que se realiza al respecto tiene que involucrar a toda la comunidad internacional, destacando que el aporte principal debe provenir de las regiones más desarrolladas y con mayores recursos, ya que éstas tienen una mayor responsabilidad en el proceso global de degradación ambiental. México forma parte de los acuerdos emanados de esta Conferencia.

Al igual que la mayoría de los países, México dio prioridad al desarrollo económico frente al medio ambiente pero, como hemos mencionado, esta visión ha cambiado en años recientes. La riqueza que posee nuestro país en recursos naturales se encuentra seriamente amenazada por diversas formas de contaminación y dilapidación; aunado a lo anterior, los problemas de crecimiento demográfico e industrial sin planificación alguna, ponen en serio peligro el futuro de nuestro país.

Actualmente se han incorporado a la estrategia de desarrollo criterios ecológicos y medio ambientales, junto con los políticos, económicos y sociales; con la finalidad de darle solución a la problemática ambiental. Sin embargo, la contraposición de intereses de los distintos actores en la vida económica y política de México, dificultan la puesta en marcha de acciones en favor del medio ambiente. La idea del desarrollo sustentable es aún incipiente en muchos sectores.

El cambio climático global, la disminución del ozono estratosférico y pérdida de la biodiversidad, son asuntos ambientales de alcance mundial, cuyo tratamiento implica necesariamente la cooperación internacional. La relación México – Estados Unidos no escapa de estas características, por lo que entre los distintos tópicos de esta, destaca la importancia de la cuestión ambiental. La frontera entre los dos países refleja una gran desigualdad económica, a pesar de compartir recursos naturales, la aplicación de las leyes ambientales es distinta y su evolución ha transcurrido por caminos muy diferentes. Sin embargo, por la misma vecindad, la cooperación en materia de medio ambiente entre México y Estados Unidos se convirtió en prioritaria.

Independientemente de las acciones a nivel de los gobiernos, la preocupación de la sociedad por el tema ambiental ha ido creciendo paulatinamente, formando en la actualidad grupos de presión muy fuertes que han obtenido logros cada vez mayores, principalmente en las naciones desarrolladas.

Un claro ejemplo de lo anterior se presentó durante la firma del Tratado de Libre Comercio para América del Norte, en el que grupos ambientalistas, lograron la integración de un apartado en materia ambiental dentro del mismo. De la misma forma, en la frontera se llevan a cabo acciones en favor del medio ambiente, promovidas principalmente por la comunidad de la zona tanto mexicana como norteamericana.

Como podemos observar, el movimiento ambientalista abarca actualmente casi todos los aspectos del medio natural. De la misma forma la situación del ser humano, tanto en el plano de la comunidad como individualmente, se contempla como parte del medio ambiente y, por ende, de este movimiento.

En el presente trabajo se planteará el tema ambiental de lo general a lo particular, iniciando con una recapitulación de lo que ha sucedido en el plano internacional; continuando con el plano bilateral: relaciones México – Estados Unidos en lo que respecta al medio ambiente; las acciones gubernamentales y de ONG en nuestra frontera norte, concluyendo con un ejemplo de cooperación entre México - Estados Unidos en la denominada Región Paso del Norte, donde los tres niveles de gobierno de las dos naciones (federal, estatal y municipal), actúan en conjunto con la sociedad fronteriza (incluyendo ONG), para conservar el medio ambiente de la zona.

## 1. Panorama general de políticas sobre medio ambiente en el ámbito internacional y el enfoque de México

La problemática ambiental fue planteada inicialmente en la década de los sesenta por los grandes movimientos sociales que se registraron especialmente en los países más desarrollados. En un intento por poner en evidencia el incremento de la contaminación surgió la idea de que el Estado tenía que intervenir fuertemente para solucionar el creciente deterioro del medio ambiente. Estos movimientos se desarrollaron principalmente en Europa donde, a pesar de que la mayoría de la población tenía cubiertas sus necesidades básicas, reconocieron que las relaciones económicas, políticas y sociales que se presentaban, no lograban el desarrollo integral del ser humano, a lo que se le llamó el problema de la calidad de vida. En un principio, los países en desarrollo tenían cierta desconfianza debido a que la cuestión ambiental había sido planteada inicialmente por los países occidentales desarrollados, respecto de los cuales se pensaba que querían desviar la atención de la verdadera lucha. Esta preocupación se expresó durante la reunión de Founex, Suiza en 1971, ya que se llegó a la conclusión de que tanto la miseria, como la insatisfacción de las necesidades básicas de las masas, son formas de depredación y, por lo tanto, son problemas fundamentales del medio ambiente, lo que también se conoció como la contaminación de la miseria.

“Las estimaciones que se formularon por esos años, mostraban que si las tendencias en cuanto a crecimiento de la población y existencias de recursos, se mantenían hasta el año 2000, dichos recursos serían completamente insuficientes. Las discusiones dejaron al descubierto la situación de injusticia dominante en todo el mundo, expresada principalmente en la alta concentración de los ingresos en manos de unos cuantos países y de unas cuantas personas en el interior de cada país. Junto con las protestas y las discusiones también vinieron los estudios alternativos que demostraron que, si los recursos disponibles se distribuyeran en forma equitativa entre los diversos sectores sociales, alcanzarían para mucho más

tiempo y satisfacerían muchas más necesidades, tesis que nació como parte de un modelo mundial latinoamericano".<sup>1</sup>

Aunado a estos planteamientos sobre el medio ambiente, se encuentra el desarrollo científico tecnológico que se consolidó en la década de los sesenta y del que se concluyó que no era posible, por ejemplo, mantener observaciones simultáneas en toda la atmósfera o estudiar zonas remotas como la Antártida, por lo que se planteó la necesidad de la cooperación internacional en los problemas científicos mundiales. Gran parte de nuestro conocimiento respecto a los sistemas ambientales del mundo, se obtuvo en los decenios de 1960 y 1970 como fruto de esos programas internacionales.

El movimiento a favor del medio ambiente llegó a abarcar casi todos los aspectos del medio natural: la tierra, el agua, los minerales, todos los organismos vivientes y procesos vitales, la atmósfera y el clima, las capas de hielo en los polos, e incluso el espacio. De la misma forma, la situación del ser humano, tanto en el plano de la comunidad en su conjunto como de las necesidades individuales de vivienda y subsistencia, se contemplan como parte del medio ambiente y, por ende, de este movimiento.

### 1.1 La Cumbre de Estocolmo y el papel de la Organización de las Naciones Unidas en la preservación del medio ambiente

A la tendencia de este movimiento se unieron una serie de sucesos alrededor del mundo que reforzaron las teorías sobre el daño que puede causar la actividad de la sociedad sobre el medio ambiente: la contaminación del aire en Londres y Nueva York entre 1952 y 1966, los casos de intoxicación con mercurio en Mianmata y Niigata entre 1953 y 1965, la merma de la vida acuática en algunos de los Grandes Lagos Norteamericanos, la muerte de aves provocada por los

---

<sup>1</sup> Tomás Guerra (comp.), *Ecología y Política en América Latina, Consecuencias de la industrialización y el desarrollo sobre la ecología*, Ed. Centro de Estudios Democrático de América Latina (CEDAL), San José de Costa Rica, 1984, p. 22.

efectos secundarios imprevistos del DDT y otros plaguicidas y la contaminación petrolera a gran escala causada por el naufragio del Torrey Canyon en 1966.<sup>2</sup>

Estos sucesos, que recibieron amplia publicidad, hicieron temer en los países desarrollados que la contaminación estuviera ya poniendo en peligro el porvenir de la humanidad, temor que se agudizó al conocerse por la misma época la tendencia ascendente en la concentración de anhídrido carbónico en el aire y los posibles mecanismos por los cuales la actividad del productiva podría alterar las concentraciones de ozono en la estratosfera.<sup>3</sup> Por lo anterior resulta lógico que los países desarrollados llegaran a la reunión de Estocolmo con una preocupación real sobre la conservación del medio ambiente.

El antecedente más importante de la Conferencia de Estocolmo fue sin duda el Seminario Sobre Desarrollo y Medio Ambiente que fue celebrado en Founex, Suiza en junio de 1971. En dicha reunión se empezó a establecer la vinculación entre medio ambiente y desarrollo, de forma que se descartó la idea de que eran incompatibles; además se trató de convencer a los países en desarrollo de que los problemas ambientales se habían generalizado y se encontraban muy relacionados con su situación económica. Se reconoció que muchos problemas que los afectan ya se habían presentado en los desarrollados y este hecho se podría traducir en medidas preventivas para los primeros.

El Secretario de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, con el propósito de alentar una acción efectiva de los países en desarrollo en los preparativos de dicha conferencia, convocó a cuatro seminarios regionales a los cuales invitó a participar a representantes gubernamentales. Las ideas fundamentales expresadas en el Informe Founex y las posiciones que se iban formulando respecto a los asuntos internacionales se debatieron en cada uno de estos seminarios, con el propósito de examinar los problemas ambientales que eran característicos de las diversas regiones del mundo en desarrollo. El

---

<sup>2</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *El Estado del Medio Ambiente 1972-1982*, Nairobi, Kenya, 1982, p. 5.

<sup>3</sup> *Idem*.

seminario correspondiente a América Latina y el Caribe tuvo lugar en la Ciudad de México del 6 al 11 de septiembre de 1971.<sup>4</sup>

El objetivo fue que los gobiernos de la región destacaran y dieran a conocer sus puntos de vista acerca de las prioridades más urgentes en los niveles nacional y regional. Con respecto a la Conferencia, los gobiernos latinoamericanos esperaban que se tomaran decisiones sobre cuestiones específicas que construirían un ataque global concentrado contra los problemas del medio ambiente. A partir de la experiencia de Estocolmo puede apreciarse que en todos los países participantes, en particular los de América Latina y el Caribe, hubo un cambio cuantitativo y cualitativo evidente respecto a los asuntos ambientales.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano se llevó a cabo en la ciudad de Estocolmo, Suecia del 5 al 16 de junio de 1972, ella marca el inicio de una nueva era para las relaciones internacionales ya que muestra la preocupación de las naciones por lograr un equilibrio entre desarrollo y medio ambiente a nivel mundial, ahí se concluye que la solución no se encuentra únicamente en un país y que sólo a través de la cooperación internacional se podrían alcanzar logros en este sentido.

A lo largo de esta conferencia, se destacó que "uno de los principales aportes que la ciencia y la tecnología podían hacer para el desarrollo económico y social de los pueblos, consistía en descubrir, evitar y combatir los riesgos que amenazan al medio ambiente y buscar la solución a sus problemas. Señalaba también la importancia de una labor educativa en cuestiones ambientales dirigida tanto a jóvenes como adultos".<sup>5</sup>

En Estocolmo se llegó a la conclusión de que la mayoría de los países del mundo necesitaban un mayor desarrollo y, a la par, métodos racionales de planificación y ordenación ambiental. De la misma forma, se puntualizó que las soluciones a los problemas ambientales no debían significar un obstáculo para el desarrollo de la humanidad, sino por el contrario, formar parte de éste. Si se

---

<sup>4</sup> José Lizarraga y Jaimer Hurtado, "Los Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe Durante el Decenio 1972-1982". *Diez Años Después de Estocolmo Desarrollo, Medio Ambiente y Supervivencia*, Ed. Centro Internacional de Formación en Ciencias Ambientales (CIFCA), Madrid, 1983, p. 143.

<sup>5</sup> Héctor Echechuri, *et. al.*, "Espacio y Práctica de lo Ambiental", en *Diez Años Después ...*, op. cit., p. 15.

lograba un equilibrio entre estas dos variables, probablemente el desarrollo sería duradero y sin consecuencias secundarias.

Sin lugar a duda, uno de los principales aspectos que ya había sido tratado antes en Founex, y que incidía directamente en los llamados países del tercer mundo, fue la conclusión de que la insatisfacción de las necesidades básicas y la pobreza extrema de la población en estos países son en realidad formas de depredación y, por lo tanto, pertenecen a la problemática del medio ambiente. El deterioro de los recursos, la vivienda insalubre y la falta de higiene ambiental que afectan a todos los pobres del mundo, y que resultan en general del subdesarrollo se consideran como problemas ambientales de la misma magnitud que los causados por emanaciones industriales. A este concepto, se le llamó "contaminación de la miseria", y dejaba en claro que la prioridad del binomio desarrollo/medio ambiente debe ser cumplir con las necesidades básicas de los seres humanos de todo el planeta.

"El 'ecodesarrollo'- palabra inventada para describir el proceso de desarrollo con buena base ecológica, u ordenación racional del medio ambiente en beneficio del ser humano- surgió como tema central de la Conferencia de Estocolmo. Los países en desarrollo se sintieron más atraídos por la Conferencia de Estocolmo con esta redefinición de conceptos".<sup>6</sup>

Se reconoció que la obligación de proteger y mejorar el medio ambiente es responsabilidad principalmente de los gobiernos y que los estados en ejercicio de su soberanía, deben buscar, por medio de una efectiva cooperación bilateral y multilateral, o de mecanismos regionales, preservarlo y mejorarlo. Se destacó que los problemas del medio ambiente constituyen una nueva e importante esfera de cooperación internacional y que la interdependencia y complejidad de dichos problemas exige la adopción de nuevos enfoques.

De la misma forma se hizo conciencia en la necesidad de contar con procedimientos, dentro de las Naciones Unidas, para ayudar de una manera eficaz a los países en desarrollo a llevar a cabo programas y políticas en relación con el

---

<sup>6</sup> Programa, *op. cit.* p. 7.

medio ambiente que fueran compatibles con sus planes de desarrollo y les permitieran participar adecuadamente en los programas de carácter internacional.

Consideramos que el primer logro de la Conferencia de Estocolmo fue que introdujo al debate internacional en las Naciones Unidas el tema de los bienes comunes de la humanidad, resaltando que no era suficiente lograr el desarrollo y la protección al medio ambiente a nivel nacional o regional, sino que el problema rebasaba todas las fronteras y era necesario tratarlo en toda su magnitud.

Como segundo logro, el tema ecológico adquirió legitimidad en la legislación, se hizo respetable en el ámbito internacional, dejó de ser una preocupación soló de algunos individuos. Después de la conferencia, el tema pasó a ser una preocupación real y legítima, reconocida internacionalmente y aceptado dentro de la naciones.

En tercer término, la Conferencia impulsó un enfoque a problemas concretos como la deforestación, industria, atmósfera, agricultura, ciudades, etc. Cada problemática debía ser tratada en forma individual para obtener soluciones viables en cada uno, ya que todos tienen aspectos muy diversos y encierran diferentes problemáticas a su interior.

El Plan de Acción de Estocolmo y las medidas posteriores que fueron adoptadas para ponerlo en práctica, contemplaron la fusión de la ciencias ambientales, que describen los recursos físicos y biológicos disponibles, con la economía y las necesidades de pueblos y comunidades. Ejemplos de la manifestación de este enfoque son la aparición de los métodos formales de evaluación del impacto y empleo de indicadores de la calidad ambiental.<sup>7</sup>

El mensaje de la Conferencia de Estocolmo fue ético, por primera vez la comunidad internacional se sentó a discutir un problema aparentemente sencillo, pero muy complejo en realidad. Un conjunto de principios que fue el resultado de la voluntad de los gobiernos para conservar la naturaleza y la calidad de vida en este planeta al que todos pertenecemos, para el bienestar presente y futuro de los que lo habitamos. "Se acuñaron frases que son ya puntos de referencia comunes, como aquella de 'Una Sola Tierra'. Por una coincidencia feliz, en los momentos en

---

<sup>7</sup> *Ibid*, p.8.

que se preparaba esta Conferencia de Estocolmo pudo verse, también por primera vez, esa 'Una Sola Tierra' desde la Luna".<sup>8</sup>

En lo referente al papel que ha jugado la Organización de las Naciones Unidas, podemos identificar el aporte de tres conceptos que relacionan a lo económico y social con el medio ambiente. El primero de estos fue impulsar en el mundo el concepto de desarrollo integral como un problema vital, como un desafío ético, que había que abordar también en lo económico, dichos conceptos fueron incorporados por la organización mediante un difícil proceso de negociación intelectual y política.

El segundo fue el concepto de solidaridad del hombre con el prójimo, del compromiso ético de la colectividad internacional frente a la injusticia, la desigualdad y los grandes infortunios, apelando a la conciencia social de la humanidad. Y el tercer concepto, emanado de la Conferencia de Estocolmo, es el de los bienes comunes de la humanidad, concepto que obligó a la comunidad internacional a tomar conciencia de la existencia de grandes problemas colectivos que debían atraer la atención de los dirigentes políticos, de los técnicos, de los científicos, con miras a abordarlos y resolverlos colectivamente.<sup>9</sup>

Precisamente en la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano se estableció el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que sería el coordinador de las actividades relacionadas con el tema dentro de la ONU. Este programa trabajaría con el objetivo de fomentar un "ecodesarrollo", concepto ideado por Maurice Strong, su primer director, y que sostiene que por su propia naturaleza, los problemas ambientales de los países en desarrollo son totalmente diferentes de los que existen en los países industrializados.

El principal planteamiento del PNUMA se puede resumir en que cada región debe centralizar los esfuerzos en el aprovechamiento de los recursos para la satisfacción de las necesidades de la población y este aprovechamiento debe

---

<sup>8</sup> Héctor Echechuri, *op. cit.*, p. 110.

<sup>9</sup> *Idem*

estar coherentemente relacionado con los objetivos económicos, sociales y ecológicos de la región. Lo anterior aunado al desarrollo de nuevas tecnologías y a la educación que preparara a la población para su participación activa. El PNUMA es hoy un organismo especializado de las Naciones Unidas, con presencia en cada región del planeta.

Continuando en la misma línea se creó el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con el objetivo de lograr el desarrollo sustentable para todos los pueblos. "El desarrollo sustentable es un modelo inacabado que retoma los principios del ecodesarrollo fortaleciéndolos con nuevos elementos de la economía que, a la vez que validan la necesidad de estrategias productivas que no degraden el ambiente, hacen hincapié en la necesidad de elevar el nivel de vida de los grupos y sectores de población más vulnerables, identificando mejor las responsabilidades de cada parte frente a la pobreza y la crisis ambiental."<sup>10</sup>

El PNUD tiene como principales principios: lograr el desarrollo sustentable concediendo prioridad a los seres humanos, tomado en cuenta que la protección ambiental es vital para el desarrollo humano; poner en claro que no existe la opción de desarrollo o crecimiento económico, sino que el crecimiento es una necesidad imperiosa, lo que se tiene que estudiar es el tipo de crecimiento que queremos lograr y a qué costos; que cada país fije sus prioridades en materia de medio ambiente y éstas, por supuesto, serán diferentes entre los países desarrollados y los que se encuentran en vías de desarrollo.

Tomado en cuenta lo anterior podemos concluir que el problema del medio ambiente tal y como fue planteado en la Conferencia de Estocolmo, abarca todo el contexto de una nación, tanto lo económico, como lo político y lo social; la educación, calidad de vida, empleo, ecosistema, políticas financieras y de desarrollo, se convierten en un todo indivisible. El llamado desarrollo sustentable, encuentra numerosos obstáculos para llevar a cabo sus objetivos, resulta muy complicado lograr que el binomio desarrollo-medio ambiente se conjuguen en la

---

<sup>10</sup> Edgar González G., *El Desarrollo Sustentable una alternativa de política institucional*, Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), México, 1996, p. 24.

práctica; es claro que la lógica de acumulación del capital marca el ritmo de aprovechamiento (explotación) de la naturaleza, violentando con ello los ciclos naturales de reproducción. Es imprescindible adecuar la generación de ganancia a los términos que nos señala el desarrollo sustentable y que son los de satisfacer nuestras necesidades presentes sin comprometer la cantidad y calidad de los recursos naturales para su aprovechamiento, para las generaciones futuras. Por la supervivencia de la humanidad confiamos en que esto será posible.

## 1.2 Cumbre de Río

Como se señaló previamente el medio ambiente se convirtió en una cuestión de importancia internacional en 1972, cuando se celebró en Estocolmo la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Humano. En los años siguientes, las actividades encaminadas a integrarlo a los planes de desarrollo y a los procesos de adopción de decisiones en el plano nacional no llegaron muy lejos.

Aunque hubo algunos avances científicos y técnicos, se continuó restándole importancia a la cuestión ambiental en el plano político y siguieron agravándose los problemas del agotamiento de la capa de ozono, el calentamiento de la tierra y la degradación de los bosques. Sin embargo, cuando la ONU estableció la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1983, se mostró que el medio ambiente se convertía en un asunto de supervivencia para todos.

En la ciudad de México, del 4 al 7 de marzo de 1991, se llevó a cabo una reunión entre los ministros y representantes de América Latina y el Caribe, con el objetivo de definir una propuesta regional conjunta para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Brasil 1992, a la cual se le llamó la "Plataforma de Tlatelolco". En ella se destaca la necesidad de la sustentabilidad del desarrollo para revertir la degradación del medio ambiente, se hace énfasis en que el esfuerzo que se requiere para lograrlo tiene que involucrar

a toda la comunidad internacional, y que el aporte principal de este esfuerzo debe provenir de las regiones más desarrolladas y con mayores recursos, basándose en la noción de que éstas tienen una mayor responsabilidad en el proceso global de degradación ambiental.

De la misma forma, se reconoce que es imprescindible fortalecer la cooperación técnica horizontal y apoyar la adopción de acuerdos regionales en la solución de los problemas ambientales tanto en ese nivel como en el global.

En esta reunión los participantes: "Destacan asimismo que la dimensión ambiental es parte integral del proceso de desarrollo y, por lo tanto, no puede considerarse separadamente. Señalan que, además del esfuerzo interno, es esencial un entorno económico internacional favorable para que este desarrollo sea ambientalmente sustentable".<sup>11</sup>

Los puntos más relevantes de esta plataforma son los siguientes:

- El desarrollo sustentable no se puede lograr si el acceso a la tecnología es restringido y el costo de la transferencia tecnológica debe ser asumido por los países desarrollados.
- Las cuestiones ambientales no deben servir como barreras injustificadas al comercio internacional.
- La solución de problemas ambientales y el fomento del desarrollo sustentable a nivel nacional dependen en gran medida de la cooperación internacional, incluido el financiamiento. Por lo que debe crearse un fondo especial para proporcionar a los países del tercer mundo recursos que les permitan llevar a cabo programas y proyectos ambientalmente racionales de acuerdo a sus objetivos, prioridades y planes de desarrollo nacional.
- El combate solidario contra la pobreza, en especial la extrema, requiere

---

<sup>11</sup> Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), Plataforma de Tlatelolco Medio Ambiente y Desarrollo, México, 1991. p. 12.

de cambios profundos en las políticas económicas y sociales. Los esfuerzos en este sentido tienen que ser tanto locales como globales. Se debe tomar en cuenta la estrecha interrelación entre pobreza y deterioro ambiental.

- Los esfuerzos para lograr un desarrollo sustentable, solo tendrán éxito si se logra el acceso a condiciones de vida dignas, niveles adecuados de organización social, representación política y participación real de la población. Igualmente, debe fomentarse la participación de organizaciones no gubernamentales y de otros sectores de la sociedad.<sup>12</sup>

De esta forma las naciones de América Latina y el Caribe se prepararon para la Cumbre de Río, conocida también como Cumbre para la Tierra, con propuestas concretas que reflejaban su situación de naciones del tercer mundo, que necesitaban y necesitan, apoyo económico para lograr un “desarrollo” que les permitiera mejorar su situación ambiental en todos los aspectos.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), fue realizada en Río de Janeiro en junio de 1992, con 118 jefes de Estado y de gobierno presentes, 172 de los 178 miembros de las Naciones Unidas representados y más de 10,000 delegados de países y organizaciones no gubernamentales, fue la conferencia más grande de la historia. Demostró que un gran número de naciones del mundo ya no se refieren al desarrollo y a la protección ambiental como intereses mutuamente incompatibles, sino, por el contrario, como intereses capaces de apoyarse mutuamente.<sup>13</sup>

Los objetivos fundamentales de la Cumbre eran lograr un equilibrio justo entre las necesidades económicas, sociales y ambientales de las generaciones presentes y futuras y sentar las bases para una asociación mundial entre los gobiernos y los sectores de la sociedad civil, sobre la base de la comprensión de las necesidades y los intereses comunes.

---

<sup>12</sup> *Ibid*, pp. 8 – 15.

<sup>13</sup> Miguel Angel Gil, Gustavo Alanis Ortega, **Comercio y Medio Ambiente (Derecho, Economía y Política)**, Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C., México, 1995, p.128.

En esta conferencia se hizo evidente el debate que estaba teniendo lugar entre el Norte y el Sur sobre financiamiento para la protección ambiental. La ruptura completa al respecto fue evitada en la CNUMAD por los diplomáticos participantes, ellos lograron promesas de mayor financiamiento a través de la asistencia nacional al desarrollo y a través de negociaciones multilaterales.

En Río se concretaron dos acuerdos internacionales y se formularon dos declaraciones de principios y un vasto programa de acción sobre desarrollo sustentable: 1) la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo, en cuyos 27 principios se definen los derechos y responsabilidades de las naciones en la búsqueda del progreso y del desarrollo; 2) la Agenda 21, integrada por 40 capítulos tendientes al logro de un desarrollo sustentable desde el punto de vista social, económico y ecológico; 3) una declaración de principios para orientar la gestión, la conservación y el desarrollo sustentable de todos los tipos de bosques, esenciales para el desarrollo económico y la conservación de todas las formas de vida; 4) la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, la cual se propone la estabilización de los gases de invernadero presentes en la atmósfera en niveles que no trastorquen peligrosamente el sistema climático mundial. Ello requiere la disminución de emisiones de gases tales como el dióxido de carbono generado como subproducto de la utilización de combustibles para obtener energía. 5) el Convenio sobre la Diversidad Biológica que exhorta a los países a encontrar cauces y medios para preservar la variedad de especies vivientes y velar por el equitativo beneficio del aprovechamiento de la biodiversidad.<sup>14</sup>

De los 27 principios de la Declaración de Río, podemos destacar los siguientes:

- Los seres humanos son el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible.

---

<sup>14</sup> SEMARNAP, *El Desarrollo Sustentable Una alternativa de política institucional*, SEMARNAP Cuadernos, México, 1996, p. 25.

- Los estados tienen el derecho de aprovechar sus recursos naturales según sus propias políticas ambientales y es su responsabilidad velar por que las actividades que se realicen bajo su control no causen daños en el medio ambiente de otros estados.
- La protección del medio ambiente deber constituir parte integrante del proceso de desarrollo.
- Erradicar la pobreza es requisito indispensable del desarrollo sostenible.
- Se destaca el espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra.
- Es indispensable el intercambio de conocimientos científicos para lograr el desarrollo sostenible.
- Los estados deberán cooperar en la promoción de un desarrollo económico internacional favorable y abierto que llevará al crecimiento de todos los países.
- Los estados deben desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad e indemnización de las víctimas de la contaminación, teniendo en cuenta que, en principio el que contamina debe cargar con los costos de la indemnización.
- La paz, el desarrollo y el medio ambiente son interdependientes e inseparables.<sup>15</sup>

Con respecto a la Agenda 21, ésta explica que la población, el consumo y la tecnología son las principales fuerzas determinantes del cambio ecológico. Establece claramente la necesidad de reducir en ciertos lugares del mundo las modalidades de consumo ineficaces y con elevado desperdicio, fomentándose simultáneamente en otras zonas un desarrollo más intenso y sustentable. Plantea opciones para luchar contra la degradación del suelo, el aire y el agua, así como para la conservación de los bosques y de la biodiversidad.

---

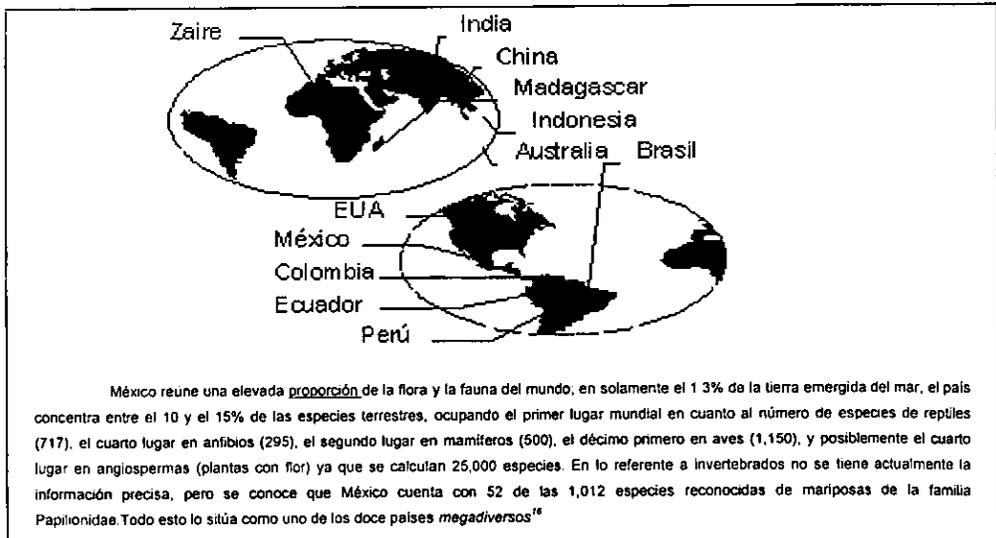
<sup>15</sup> Antonio Azuela, *et al.* "Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo", en **Desarrollo Sustentable. Hacia una política ambiental**, Coordinación de humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993, pp 105 – 111.

México suscribió este documento, adquiriendo el compromiso de elaborar su propia propuesta en la forma de un programa especial denominado Programa para Atender la Agenda del Desarrollo Sustentable, bajo la coordinación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP). Se trata de un programa que involucra a los diversos sectores gubernamentales para su formulación y cumplimiento, que generará un ejercicio de planeación y ejecución que involucra a todas las áreas de la administración pública federal.

### 1.3. Planteamiento de la problemática ambiental en México

México es un país con una gran variedad de recursos naturales, tanto flora como fauna, localizados en diferentes tipos de climas y ecosistemas a lo largo de su territorio, sin olvidarnos de los ríos y lagos de su interior, y los océanos que lo rodean. Por ello nuestro país es considerado como mega diverso, se encuentra entre los 10 países que mayor biodiversidad concentran, con el 10% del total mundial. (ver fig. 1)

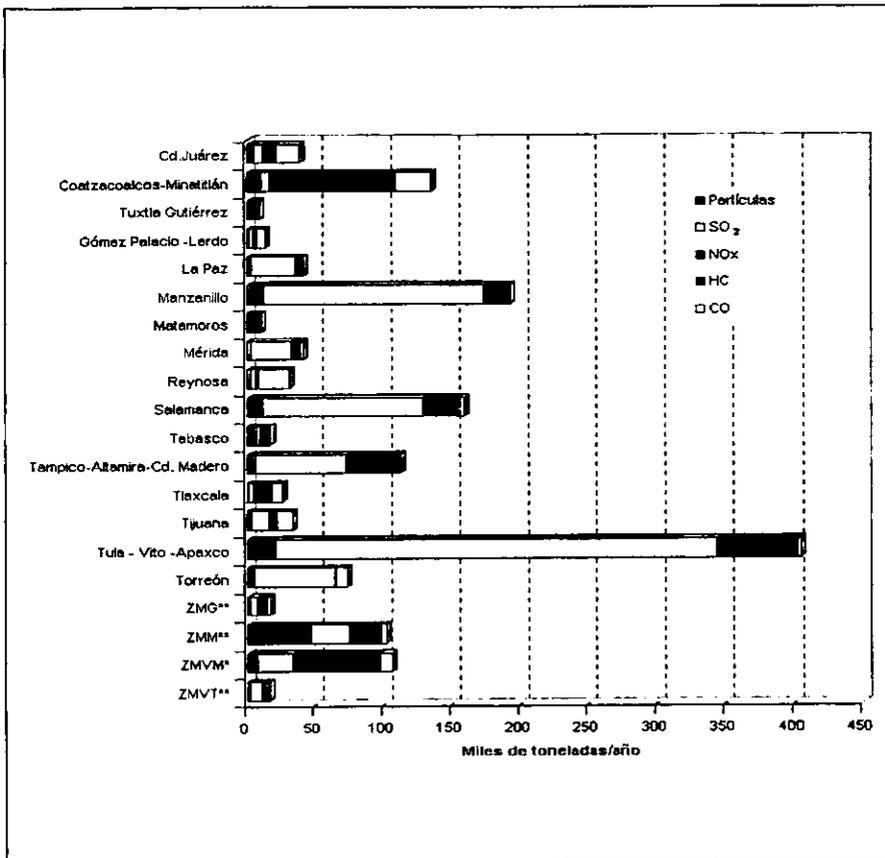
Figura 1. Países Megadiversos



<sup>18</sup> Fuente obtenida de la dirección [http://www.ine.gob.mx/upsec/programas/prog\\_cvs/d1.htm](http://www.ine.gob.mx/upsec/programas/prog_cvs/d1.htm)

A estos problemas se suman los ocasionados por la rápida urbanización que el país ha experimentado en las últimas décadas, con escasa planeación alguna. Dentro de esta problemática se encuentra el rezago en servicios públicos básicos, emisiones contaminantes que violan en repetidas ocasiones la norma correspondiente (ver fig. 2) , el manejo inadecuado de productos industriales, incluyendo desechos tóxicos que llegan en muchas ocasiones sin ser tratados a

Figura 2. Emisiones industriales estimadas en zonas prioritarias, 1994.<sup>17</sup>



<sup>17</sup> [http://www.ine.gob.mx/dggia/indicadores/espanol/ca2\\_31.htm](http://www.ine.gob.mx/dggia/indicadores/espanol/ca2_31.htm)

los ríos, deteriorándolos considerablemente. Por lo anterior, podemos concluir que nuestro país enfrenta muchos de los problemas ambientales que padecen las naciones en desarrollo y varios de los que aquejan a las naciones desarrolladas. Como en la mayoría de los países, la búsqueda del desarrollo económico de México hasta bien avanzada la segunda parte de este siglo no tomó en cuenta la necesidad de preservar el medio ambiente. Prevalcía una vaga idea de que los recursos naturales eran casi inagotables. Se actuaba sin reparar en la capacidad de los suelos, ríos, mares y la atmósfera para asimilar los desperdicios humanos.<sup>18</sup>

Posteriormente ese optimismo se abandonó pero el gobierno y la sociedad continuaron enfocándose al crecimiento económico, sin importar la situación ambiental. Se creía que al elevar los niveles de vida y propiciar un crecimiento más lento de la población, se lograría un efecto positivo en la ecología. Esta concepción predomina aún tanto en México como en algunos países incluyendo los desarrollados. Lo anterior, como comentamos en apartados anteriores, hizo surgir cuestionamientos sobre medio ambiente y desarrollo, dónde se encuentra el punto de equilibrio.

“ La fuerte presión del crecimiento demográfico e industrial, y la falta de un planteamiento integrado sobre el uso del suelo y los recursos, han sido las causas principales del desarrollo desequilibrado. La utilización indiscriminada del territorio y la explotación de recursos bajo criterios de rentabilidad a corto plazo, son ejemplos claves de la ineficiencia política, en la ordenación ecológica del territorio.”<sup>19</sup>

La necesidad de una protección más adecuada comenzó a plantearse durante los años setenta y se hizo más sistemática en los ochenta. De la misma forma surgieron algunas organizaciones no gubernamentales conservacionistas y luego ecologistas. Al continuar en crecimiento la problemática ambiental, amplios sectores de la población empezaron a mostrar su inconformidad, lo cual fué

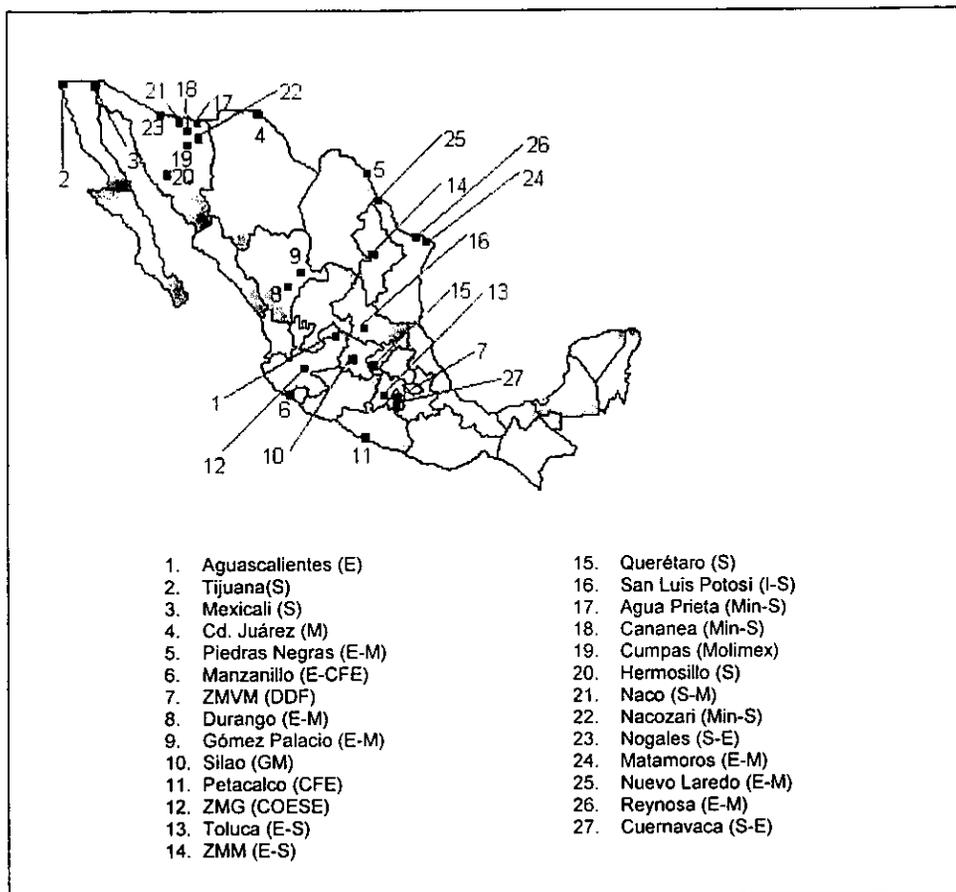
---

<sup>18</sup> Blanca Torres, "La cooperación bilateral para la protección del medio ambiente", en comp. Mónica Vereá, Rafael Fernández, et.al., Nueva agenda bilateral en la relación México - Estados Unidos, ITAM, UNAM, CISAN, FCE, 1998, México, p. 220.

<sup>19</sup> Tomás Guerra, *op. cit.*, p. 74.

percibido por el gobierno de México el cual adoptó medidas en algunas ciudades y regiones para enfrentar los problemas de la contaminación. (ver fig. 3)

Figura 3. Centros urbanos con estaciones de monitoreo en operación<sup>20</sup>



Por otra parte, la magnitud de los problemas ambientales globales obliga a tomar medidas comunes entre las naciones, para transitar hacia una desarrollo que garantice una calidad de vida aceptable para la humanidad entera y asegurar la de las próximas generaciones.

<sup>20</sup> [http://www.ine.gob.mx/dggia/centros/espanol/ca2\\_31.htm](http://www.ine.gob.mx/dggia/centros/espanol/ca2_31.htm)

La heterogeneidad de situaciones de los países hace difícil concretar las medidas, pero más difícil es aún la contraposición de intereses. Mientras que las naciones en desarrollo como México deben hacer más eficientes sus procesos de transformación productiva, industrial y urbana, y adoptar medidas para controlar el crecimiento demográfico, las desarrolladas deben cambiar sus patrones de consumo y de abuso de los recursos naturales renovables y no renovables.

Es claro que la concatenación de los problemas ambientales nacionales con los globales obliga a la búsqueda de soluciones de carácter internacional. Por lo que cada país requiere hacer una contribución al respecto. Sería un error exculpar la falta de políticas ambientales nacionales eficientes y efectivas, escudándose en los lentos avances de las políticas internacionales. México ha tenido muy reducidos avances en la materia, por lo cual es necesario redoblar esfuerzos para lograr que su potencial natural aún le sirva para el desarrollo.<sup>21</sup>

Definitivamente se han incorporado a la estrategia del desarrollo, en la planeación nacional mexicana, los criterios ecológicos y medio ambientales, junto con los políticos, los económicos y los sociales, que intentan dar respuesta a las necesidades básicas de la población, asegurándole a ésta una calidad de vida adecuada y un aprovechamiento sostenido de los recursos naturales a mediano y largo plazo. La causa de los problemas ambientales se asocia a los estilos diferentes de aprovechar y de usar los recursos que se derivan, en diferentes grados, de los cambios y del deterioro ecológico. Al mismo tiempo, se relacionan con los modelos tecnológicos, con la organización social y con la estructura económica regional.<sup>22</sup>

También han contribuido al desequilibrio ecológico la ejecución de proyectos de desarrollo en materia de obra pública y privada, sin una adecuada evaluación del impacto social que ocasionan; la falta de desarrollo y de aplicación de tecnologías que respondan a las diferentes condiciones ecológicas, sociales económicas y culturales del país; el desconocimiento y la carencia de información sobre la variedad y la capacidad de soporte del ecosistema, que conllevan a la

---

<sup>21</sup> Julia Carabias, Lourdes Arizpe, "El deterioro ambiental: cambios nacionales, cambios globales" en Azuela, *op. cit.*, p.58.

<sup>22</sup> Guerra, *op. cit.*, p. 73.

irracional explotación de los recursos; la ausencia de una responsabilidad ecológica de la ciudadanía, debido a la carencia de una educación ambiental sistemática, capaz de generar una conciencia nacional sobre el tema; la carencia de un marco jurídico adecuado; la limitación de los instrumentos financieros, administrativos y de los mecanismos de gestión en la solución de los problemas ecológicos.

La cuestión ambiental fue incorporada a la agenda México-Estados Unidos desde hace por lo menos tres décadas. La mayor parte de los problemas incluidos tenía una influencia transfronteriza evidente. Un número menor se refería a problemas que a primera vista atañían a México, pero que se pensaba tenían efectos ambientales bilaterales o globales.

Algunos de estos problemas produjeron fricciones entre los dos países, por ejemplo la excesiva salinidad de las aguas del Río Colorado, generada en Estados Unidos, que dañó y sigue dañando uno de los valles agrícolas más prósperos de México y ahora al Golfo de California; otro ejemplo es el derrame de crudo de pozos petroleros mexicanos que afectaron a las costas texanas. Frecuentemente el gobierno estadounidense expresó su preocupación por la protección de ciertas especies en peligro de extinción, sobre todo las migratorias y sus hábitats.

Estos asuntos no fueron tan prioritarios en la agenda bilateral hasta fines de los años ochenta. Si bien desde el inicio de esa década aumentó la preocupación en los países industrializados, y sobre todo en Estados Unidos, por lo que sucedía en materia de medio ambiente en los países en vías de desarrollo, la atención se centró en el deterioro ambiental que aquejaba a la zona fronteriza. A los problemas tradicionales sobre la distribución de las aguas internacionales de la zona se sumó la preocupación por su calidad y los crecientes problemas de contaminación transfronteriza de diversa índole.<sup>23</sup>

Varios acuerdos multilaterales en los que participan México y Estados Unidos se refieren a la zona fronteriza. Ambos países son parte de la Convención de Viena de 1985 para la Protección de la Capa de Ozono y del Protocolo de

---

<sup>23</sup> Torres, *op. cit.*, pp. 222-223.

Montreal sobre Sustancias que Agotan la Capa de Ozono que entró en vigor en 1989. México fue el primer país que ratificó el Protocolo de Montreal, que tiene como objetivo la protección de la capa de ozono mediante medidas preventivas para el uso y control de emisiones que la afectan. Tanto México como Estados Unidos suscribieron la Convención de Basilea (1989), sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación. La convención de Basilea requiere al país exportador que notifique con antelación al importador sobre los cargamentos de desecho que pretenda exportar, por lo cual se requiere del previo consentimiento escrito que otorgue en su caso el receptor. También se requiere que el país exportador se asegure de que los desechos sean manejados en una "manera ambientalmente apropiada" en el receptor. El artículo II de la Convención establece que los firmates podrán celebrar acuerdos bilaterales con terceros estados que no sean parte de la misma y con otras partes, para el movimiento transfronterizos de desechos peligrosos, siempre que las disposiciones de estos acuerdos no sean menos estrictas para la protección del ambiente que la propia Convención.

También se sumaron a la Convención para la Prevención de la Contaminación Marina por Vertimientos de Desechos y Otras Materias, de 1972 (Convención de Londres sobre Vertimientos), la cual controla la contaminación del mar por vertimientos de desechos y otras materias que pueden ser peligrosos para la salud humana, dañar los recursos vivos y la vida marina, o interferir con otros usos legales de los mares.

Son parte de la Convención para la Protección y Desarrollo del Medio Ambiente Marino de la Región del Gran Caribe (Convención de Cartagena), en vigor desde 1986. El Protocolo de 1983 a la Convención, que regula la cooperación en el combate de derrames de petróleo en la región del Gran Caribe, establece que las partes promoverán planes de contingencia para combatir la contaminación por hidrocarburos. Bajo un segundo protocolo sobre áreas protegidas especiales de vida silvestre (Special Protected Areas of Wildlife (SPA)), México y los Estados Unidos han acordado proteger ciertos ecosistemas y especies que pueden estar en peligro de extinción. Las partes intentan

actualmente desarrollar un tercer protocolo que cubra sustancias peligrosas y fuentes terrestres de la contaminación marina.

La Convención Internacional para la Prevención de la Contaminación por Buques y su Protocolo de 1978 (MARPOL73/78) establece las normas ambientales internacionales sobre el diseño, la construcción y la operación de los buques. Como se manifestó anteriormente, el Comité para la Protección del Medio Ambiente Marino (CPAMAM) de la Organización Marítima Internacional, aprobó la inclusión del Golfo de México y la región del Gran Caribe, como una zona especial según el convenio de MARPOL 73/78 durante su periodo de sesiones de julio de 1991. En cuanto la designación de zona especial entre en vigor, será permitida la descarga de petróleo, mezclas oleosas y de basura de buques que operan en la región del Golfo, siempre que los puertos cuenten con las instalaciones necesarias para el tratamiento de dichos desechos.

Existen otros instrumentos multilaterales relevantes para la zona fronteriza. El principio 21 de la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Humano de 1972, señala que los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus recursos siguiendo sus propias políticas ambientales y la responsabilidad de asegurar que las actividades dentro de su jurisdicción o control no causen daño al medio ambiente de otros estados o áreas más allá de sus fronteras.

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR), abierta a la firma de las partes en 1982, contiene disposiciones sobre los recursos naturales y el medio ambiente marino. México la suscribió y ratificó, por lo que es considerada como ley suprema del país. Aunque Estados Unidos no han suscrito ni ratificado la CONVEMAR, la aceptan y actúan en concordancia con ella, respecto del balance de intereses que recoge la Convención los usos tradicionales del medio marítimo, con la salvedad de las disposiciones sobre la explotación de los fondos marinos.

A nivel bilateral uno de los primeros esfuerzos en este sentido, que se realizaron fue la firma de un Memorandum de Entendimiento en 1978, que pretendió establecer una especie de acuerdo marco para la cooperación, que tiempo después se convirtió en el Acuerdo de La Paz.

## 2. Principales acuerdos México – Estados Unidos de Norteamérica

Dentro de la política ambiental de México a nivel internacional, es indiscutible la importancia de los Estados Unidos como la nación con la cual hemos desarrollado una mayor interacción en este ámbito, debido sin duda alguna, a que compartimos una frontera común. La cooperación entre estos dos países ha existido desde hace tiempo y al paso del tiempo se ha notado un aumento gradual, Estados Unidos ha buscado con frecuencia la cooperación de su vecino del sur para resolver problemas ambientales, pero han sido pocas veces las que este último ha tomado la iniciativa.

La frontera común entre ambas naciones tiene una extensión de aproximadamente 3,200 kilómetros (2 mil millas) desde el Océano Pacífico hasta el Golfo de México. Seis estados mexicanos y cuatro estadounidenses colindan en la frontera. (ver fig. 4) La zona fronteriza se define, en el Artículo 4 del Acuerdo de La Paz de 1983, como el área contenida en los 100 kilómetros de cada lado de la línea internacional. Los principales pares de ciudades fronterizas y las regiones geográficas a lo largo de la zona fronteriza se dividen en seis regiones que son (de oeste a este): la Baja California/California, la Planicie de Sonora/Cuenca del Río Colorado, la Sierra Madre Occidental/División Continental, la Mesa del Norte/Grandes Llanos, la Sierra Madre Oriental/Montañas de Santiago y las Planicies Costeras del Golfo de México/Costa Baja del Golfo.<sup>24</sup>

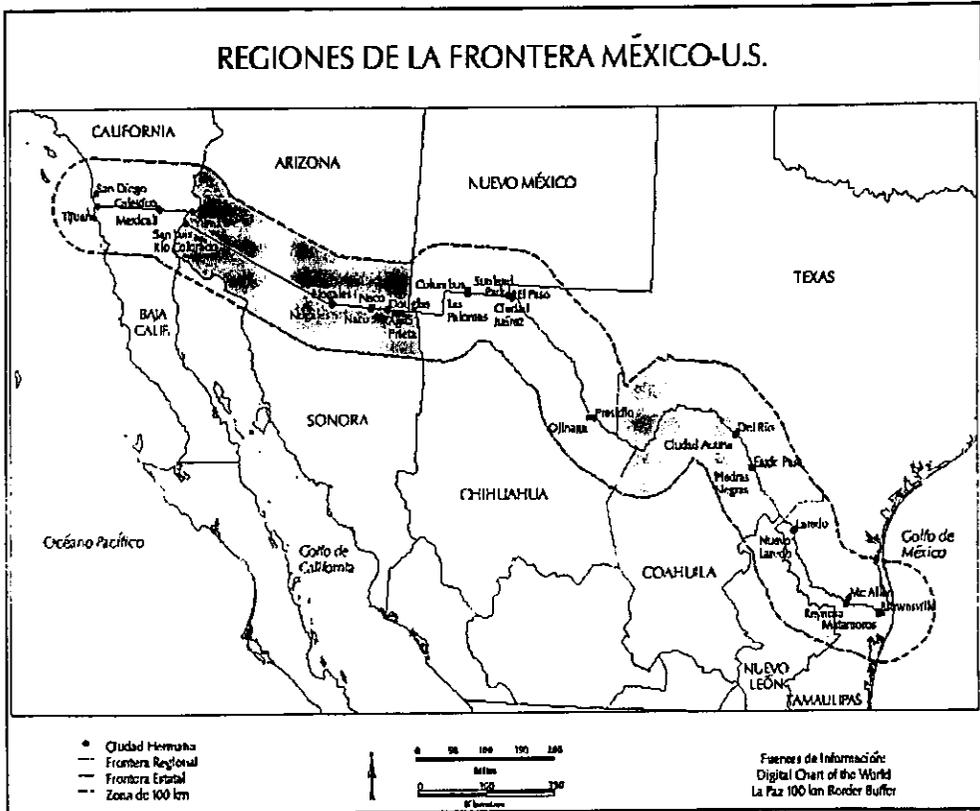
Las restricciones geofísicas influyen en la distribución espacial de la población fronteriza. Esta se concentra principalmente (72%) en 14 pares de ciudades vecinas. La población total de la zona fronteriza sobrepasa los ocho millones de habitantes y, en la década pasada, creció en más de 60%; para 1980 y 1990 la población de los principales pares de ciudades vecinas en la zona

---

<sup>24</sup> Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología – U.S. Environmental Protection Agency, *Plan integral ambiental fronterizo. Primera etapa 1992 / 1994*, 1992, México, p. 15.

fronteriza aumentó de 4.1 millones de habitantes en 1980 a 5.5 millones en 1990.<sup>25</sup>

Figura 4. Mapa zona fronteriza México – Estados Unidos<sup>26</sup>



<sup>25</sup> *Idem.*, p. 21.

La frontera México - Estados Unidos refleja la desigualdad económica entre ambos países, ya que a pesar de que comparten recursos naturales que hacen a la región ecológicamente interdependiente, la aplicación de las leyes ambientales es distinta en cada uno de estos países, dado que su evolución histórica, social, económica y política ha transcurrido por caminos muy diferentes. De hecho, como resultado de este desarrollo dispar, la problemática ambiental que se presenta es similar, pero no igual.

Sin embargo, cabe destacar, que sin lugar a dudas la participación activa de la sociedad civil, tanto en Estados Unidos como en México, en la búsqueda de soluciones a los problemas del medio ambiente ha sido sumamente importante en la zona fronteriza, como analizaremos posteriormente.

## 2.1 Antecedentes: la Comisión Internacional de Límites y Aguas y los Acuerdos de La Paz.

Existen dos grandes grupos de acuerdos entre México y Estados Unidos referentes a la protección de recursos agua, aire, suelo, así como al control de la contaminación. El primer grupo de acuerdos incluye la Convención para Facilitar la Ejecución de los Principios Contenidos en el Tratado del 12 de Noviembre de 1884 y Evitar las dificultades ocasionadas con Motivo de los Cambios de Cauce de los Ríos Bravo del Norte y Colorado de 1889, la cual establece la Comisión Internacional de Límites (CIL) y el Tratado Relativo al Aprovechamiento de las Aguas de los Ríos Colorado y Tijuana, y del Río Bravo (Grande) desde Fort Quitman, Texas, hasta el Golfo de México; suscrito en 1944 el cual rebautizó la CIL para denominarla Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA o IBWC), y que extendió la autoridad de la CILA para enfrentar problemas sobre la calidad, conservación y uso del agua.<sup>27</sup>

La CILA tiene la responsabilidad de llevar a cabo todas las medidas de saneamiento del agua de la frontera y los trabajos acordados por los dos gobiernos. Dichos acuerdos se expresan a través de actas de la CILA

---

<sup>26</sup> [http://www.ine.gob.mx/dggia/Plan\\_integral\\_ambiental\\_fronterizo/espanol/ca2\\_31.htm](http://www.ine.gob.mx/dggia/Plan_integral_ambiental_fronterizo/espanol/ca2_31.htm)

concernientes a la planeación, construcción, operación y mantenimiento de actividades conjuntas.

Al amparo de esta Comisión se construyeron varias instalaciones de tratamiento de aguas residuales en Nuevo Laredo y Nogales, y otras se programaron para el Río Nuevo en Mexicali/Caléxico y Tijuana/San Diego. De la misma forma, México y Estados Unidos realizaron su mayor proyecto en 1992, con la construcción de una planta de tratamiento secundario de aguas residuales en el área de Tijuana/San Diego.

Dentro del segundo grupo de acuerdos bilaterales relevantes, se encuentra precisamente el Convenio entre México y Estados Unidos sobre cooperación para la protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en la Zona fronteriza de 1983 (Acuerdo de La Paz de 1983).

Este acuerdo delineó los principales objetivos en materia de cooperación ambiental fronteriza, estableció mecanismos para acuerdos adicionales y previó la realización de reuniones periódicas de alto nivel y reuniones técnicas especiales para promover y fomentar la cooperación ambiental entre los dos países. De la misma forma estableció procedimientos de comunicación formal y se nombraron coordinadores nacionales para dirigir y supervisar la puesta en práctica del Acuerdo, el cual regula un marco de cooperación entre las autoridades mexicanas y las estadounidenses para prevenir, reducir y eliminar fuentes de contaminación del aire, agua y suelo en una zona de 100 kilómetros de ancho de cada lado de la frontera internacional. Además crea una estructura general según la cual deben aplicarse los proyectos específicos señalados en los anexos técnicos.

El Anexo I, suscrito el 18 de julio de 1985, trata sobre las instalaciones de tratamiento de aguas residuales en Tijuana/San Diego. La CILA llevó a cabo las actividades relacionadas con este proyecto en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y con la Environmental Protection Agency (EPA).

El Anexo II, suscrito el 18 de julio de 1985, y el Plan Conjunto para el Caso de Contingencias por Derrames Accidentales de sustancias Peligrosas en la Zona

---

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 160

Fronteriza, de 1988, formalizan la constitución del Equipo de Respuesta Conjunta Terrestre (ERC), el cual tiene a su cargo las medidas de emergencia para responder a derrames accidentales de petróleo o sustancias peligrosas en la franja de los 100 kilómetros de ancho a cada lado de la frontera definida en el Acuerdo de la Paz. El ERC coordina también las actividades internacionales de alerta y respuesta ante emergencias por sustancias peligrosas que se produzcan en esta área.

El establecimiento del ERC complementó el Acuerdo entre México y Estados Unidos de Cooperación sobre la Contaminación del Medio Marino por Derrames de Hidrocarburos y otras Sustancias Nocivas de 1980, que señala un mecanismo similar aplicado al área fronteriza de las regiones del Golfo de México y el Océano Pacífico.

El Anexo III, suscrito el 12 de noviembre de 1986, regula el movimiento transfronterizo de desechos y sustancias peligrosas entre México y los Estados Unidos. Instituye los procedimientos de notificación y consentimiento y establece como requisitos que el país exportador de sustancias peligrosas notifique y obtenga el consentimiento del país importador antes de comenzar la exportación. El anexo determina que el país exportador debe readmitir cualquier cargamento de desechos peligrosos que el país importador devuelva por cualquier razón. Para los Estados Unidos esto significa que permitirá el reingreso de cargamentos de desechos y sustancias peligrosas en concordancia con la ley nacional estadounidense. Por otra parte, si los desechos peligrosos son generados por materias primas admitidas en cualquiera de los dos países para su procesamiento, serán readmitidos por el país en el cual se originaron, como en el caso de los desechos peligrosos generados en las instalaciones de la maquiladores. Con respecto a las sustancias peligrosas, el Anexo III asienta que cada parte deberá notificar a la otra sobre la adopción de las medidas normativas establecidas para eliminar o restringir severamente un plaguicida o químico y a notificar cualquier exportación de sustancias peligrosas de la cual tenga conocimiento el país exportador.

El Anexo IV, suscrito el 29 de enero de 1987, demanda que las fundidoras de cobre en el área fronteriza de Arizona, Nuevo México, Texas y Sonora, que hayan estado en operación u operen desde el 29 de enero de 1987, deben cumplir con ciertos límites de emisiones no menos estrictos que los Estándares de Desempeño de las Nuevas Fuentes de Estados Unidos. El anexo señala la obligación de hacer un informe anual y prevé el intercambio de datos sobre emisiones y monitoreo entre la SEDUE y la EPA.

El Anexo V, suscrito el 3 de octubre de 1989, prevé la necesidad de la determinación cuantitativa de las causas y soluciones para los problemas de la contaminación urbana del aire en las ciudades fronterizas identificadas como "áreas de estudio". De conformidad con el Anexo V, para cada área de estudio, la SEDUE y la EPA compilarán inventarios de emisiones (donde consten las principales fuentes estacionarias móviles del área de contaminantes seleccionados), evaluarán los requerimientos de control necesarios para alcanzar los estándares aplicables, conducirán el monitoreo de la calidad del aire y realizarán análisis para evaluar los cambios en su calidad que podrían resultar de determinada reducción de emisiones. La primera área de estudio identificada de conformidad con el Anexo V fue Ciudad Juárez/El Paso.

Hasta antes de 1991, se habían construido cuatro grupos de trabajo de expertos técnicos para establecer los términos del Acuerdo de La Paz de 1983 y sus anexos. Estos son: el grupo de trabajo del agua, el de desechos peligrosos, el del aire y el del plan de contingencias y respuesta ante emergencias. En junio de 1991 se estableció el grupo de trabajo SEDUE-EPA de cooperación para la estrategia de cumplimiento de las legislaciones ambientales y el grupo de trabajo de prevención contra la contaminación se formó en noviembre de 1991.

Como resultado de "la incapacidad de la Comisión para hacer frente a los desafíos que se presentaban en materia de calidad de las aguas superficiales, los Gobiernos un tanto inconscientemente buscan suplir la deficiencia del CILA mediante la creación de un mecanismo alterno que, aunque se le descuenta como substitutivo de la Comisión, acaba teniendo precisamente el mismo efecto. Sin embargo, dado el carácter eminentemente político del

mecanismo establecido a través del Convenio de Paz 1983, para México y Estados Unidos, en muy poco tiempo demuestra ser igualmente inadecuado”<sup>28</sup>

Desde 1983 hasta 1998, México suscribió los siguientes acuerdos de cooperación de carácter bilateral y trilateral, concernientes a la protección de los recursos naturales en el área fronteriza: 1) acuerdo entre la Dirección General Flora y Fauna Silvestre de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología de los Estados Unidos Mexicanos y el Servicio de Pesca y Vida Silvestre del Departamento del Interior de los Estados Unidos de América, sobre Cooperación para la Conservación y Desarrollo de la Vida Silvestre, de 1984; 2) acuerdo entre el Servicio Forestal Mexicano y el U.S. Forest Service sobre cooperación (1985); 3) Memorandum de Entendimiento entre la Dirección General de Flora y Fauna de México, el Servicio de Pesca y Vida Silvestre de los Estados Unidos y el Servicio de Vida Silvestre Canadiense para evaluar las posibilidades en el Desarrollo de Estrategias para la Conservación de las Aves Migratorias y su Habitat, de 1988; 4) Memorandum de entendimiento entre la SEDUE y el Servicio de Parques Nacionales de los Estados Unidos sobre la Cooperación en el Manejo y Protección de los Parques Nacionales y Otros Acervos Naturales y Culturales Protegidos (1988).<sup>29</sup>

## 2.2 Plan Integral Ambiental Fronterizo

El Plan Integral Ambiental Fronterizo (PIAF) se crea el 27 de noviembre de 1990, durante una reunión celebrada en la ciudad de Monterrey entre los presidentes de México, Carlos Salinas de Gortari y Estados Unidos, George Bush. Al final de esta reunión se suscribió un comunicado conjunto que incluyó lineamientos y compromisos para que de manera conjunta se realizaran actividades en respuesta a la problemática ambiental fronteriza.

“Ambos Mandatarios instruyeron a las autoridades responsables de asuntos ambientales de sus respectivos países, a fin de que presenten un plan maestro de

---

<sup>28</sup> Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, *Primera reunión norteamericana sobre derecho ambiental Tepoztlán México 1992*, México, 1993, p. 83.

<sup>29</sup> Secretaría, *Plan Integral...*, *op.cit.*, p.163.164.

amplio alcance, para revisar la forma de fortalecer la cooperación fronteriza en este tema, con base en el Acuerdo Bilateral de 1983. Este mecanismo de revisión procurará encontrar maneras para mejorar la coordinación y la cooperación, con miras a la solución de los problemas en la calidad del aire, agua, suelo, y desperdicios peligrosos. En esta tarea deberán participar autoridades municipales y estatales de ambos gobiernos así como organizaciones privadas, según sea apropiado."<sup>30</sup>

La preparación del Plan Integral Ambiental Fronterizo se facilitó por el espíritu de estrecha cooperación entre la SEDUE y la EPA y el reconocimiento de que la problemática ambiental afecta a las dos naciones por igual. Este plan tiene como propósito fortalecer la cooperación bilateral para el mejoramiento del medio ambiente en la zona fronteriza, es de alto alcance y plantea revisiones periódicas. De acuerdo con lo anterior: a) delinea las características ambientales de la zona y evalúa el estado actual de los principales problemas ambientales; b) resume los logros de esta cooperación alcanzados por los organismos ambientales bilaterales, nacionales, estatales y locales; c) establece el compromiso de cooperación entre todos los organismos, prioridades y mecanismos para instrumentar soluciones, d) establece programas para fortalecer la cooperación con el sector privado para la búsqueda de soluciones; e) establece recomendaciones para hacer viable el Plan.

La SEDUE y la EPA acordaron identificar y catalogar la importancia de los problemas ambientales fronterizos con la finalidad de tener criterios para poder enfrentarlos, el diagnóstico que elaboraron lo presentamos a continuación:

Agua: la mayoría de las comunidades fronterizas obtienen su agua potable de los ríos Bravo, Grande y Colorado, algunas otras la obtienen de fuentes subterráneas renovables y no renovables. El rápido crecimiento de las comunidades fronterizas ocasiona que las necesidades de agua crezcan de manera proporcional, de igual forma que el sistema público de tratamiento de aguas y las instalaciones de distribución de dicho recursos. Los acuíferos de La Mesilla y Hueco constituyen las principales fuentes subterráneas y satisfacen las

---

<sup>30</sup> Secretaria, *Idem*, pp. 7 y 8.

necesidades industriales, agrícolas y públicas de la región. Cuando son bombeados intensamente, cantidades significativas de agua freática entran en ellos como recarga inducida desde el Río Bravo/Río Grande y desde los depósitos de aluvión de dicho río. Un amplio crecimiento industrial y el desarrollo residencial asociado en la proximidad del condado de El Paso, en los Estados Unidos, y de Ciudad Juárez, en México, podría crear altas tasas de explotación de agua subterránea y provocar el deterioro de su calidad, lo que forzaría a estas ciudades a traerla de fuentes externas. El bombeo de agua subterránea en la zona fronteriza puede generar hundimientos en la superficie del terreno.<sup>31</sup>

Calidad del Agua: el problema de la contaminación de las fuentes transfronterizas de agua potable, es otra de las grandes preocupaciones ambientales. En algunas áreas de la frontera, las aguas que drenan a los ríos internacionales presentan condiciones sanitarias inadecuadas, atribuibles a las aguas residuales desechadas en estas corrientes. Si no se efectúa un manejo y tratamiento adecuados de las aguas residuales superficiales y de los residuos peligrosos, existe el riesgo de contaminación de las fuentes transfronterizas de abastecimiento de agua. Esta problemática ha sido subrayada por la presencia de enfermedades de origen hídrico, las cuales se han diseminado por el tratamiento inadecuado de las aguas residuales.<sup>32</sup>

Entorno Costero: el Golfo de México es un recurso natural de valor incalculable, decisivo para la prosperidad tanto en México como en los Estados Unidos. Constituye una compleja red de ríos, bahías, estuarios islas, arrecifes y playas que colindan con el Mar Caribe. Es sustento de una amplia gama de actividades económicas: turismo, pesca y fuentes petrolíferas, al igual que una enorme variedad de aves y peces que se localizan en el área. Pero desde hace varias décadas ha mostrado señales de degradación ambiental. La actividad comercial e industrial que ha transformado al Golfo en un recurso clave para las dos naciones amenaza la integridad de sistemas ecológicos. Recibe descargas de contaminantes de ambos países y se ve afectado por las actividades agrícolas

---

<sup>31</sup> *Ibid*, pp. 28 y 29.

<sup>32</sup> *Ibid*, p. 30.

y urbanas de las regiones costeras, además de los contaminantes generados por la explotación petrolífera.<sup>33</sup>

Calidad del aire: a pesar de que se instalaron monitores en Ciudad Juárez y de que se puso en servicio un sistema de medición en Tijuana, hasta antes de ese diagnóstico, no existía información suficiente para caracterizar la calidad del aire en la zona fronteriza; sin embargo, debido al continuo incremento de las instalaciones industriales en la zona fronteriza, con los correspondientes explosión demográfica y aumento vehicular, se hace necesario contar con información acerca de la calidad del aire para poder recomendar estrategias de control.

Residuos sólidos y materiales peligrosos: Debido al potencial de contaminación transfronteriza y a sus efectos en la salud y el medio ambiente, el manejo de los materiales peligrosos es prioridad para los dos gobiernos, al igual que los residuos municipales. Al respecto podemos destacar los siguientes: a) el tráfico de materiales peligrosos, insumos y materias primas, resultado de la diaria interacción entre las dos economías, lo cual hace fundamental el transporte seguro de éstos; b) la transportación de grandes volúmenes de residuos peligrosos, que da origen a una regulación para la salida o entrada a cualquiera de las dos naciones y el seguimiento para asegurarse que tendrán un manejo adecuado y confiable, c) la notificación constantemente de disposiciones ilegales de desechos peligrosos, las preocupaciones relacionadas con este asunto incluyen los efectos potenciales sobre contaminación directa e indirecta al aire, agua o suelos y en la salud pública; y d) en ambos lados de la frontera, la ubicación de las instalaciones de almacenaje y tratamiento de desechos peligrosos se ve afectada por la reacción desfavorable de la opinión pública fronteriza.

Además de las diversas problemáticas planteadas anteriormente, existen problemas de crecimiento demográfico que ponen en riesgo la protección ambiental y la seguridad pública; sin embargo, los problemas de desarrollo urbano no sólo se presentan del lado mexicano de la frontera; en los Estados Unidos el crecimiento del comercio transfronterizo registrado durante los años

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, pp. 34 y 35.

ochenta ha hecho físicamente obsoletos a muchos de los puntos comerciales de acceso y ha originado asentamientos irregulares.

Por otra parte, la necesidad de fomentar la educación ambiental y la participación social se vuelve imperante. A lo largo de la frontera existen diversas instituciones académicas a todos los niveles, que dedican parte de sus esfuerzos al estudio de la protección y conservación del medio ambiente fronterizo.

Tomando como base esta identificación de los problemas ambientales en el área fronteriza, se formaron programas de trabajo entre varias dependencias mexicanas y estadounidenses encaminados a realizar acciones específicas orientadas a resolverlos, esperando que esta cooperación se transforme en tareas coordinadas de compilación de datos, transferencia de tecnología, prevención de la contaminación múltiple y manejo adecuado de materiales tóxicos. Cada uno de los programas de trabajo correspondería a un problema diagnosticado anteriormente, por lo que las acciones inmersas en estos programas tendrían resultados exitosos.

Como podemos observar el PIAF diagnosticó todos los aspectos de la problemática ambiental que se desarrolla en la frontera entre México y los Estados Unidos, "representó un punto de partida razonable para orientar las preocupaciones ambientales en la zona que generó un momento importante de inversión en infraestructura a pesar de que ciertas críticas lo visualizaron como limitado en su ámbito, dado el insuficiente seguimiento público en su implementación y la falta de atención a la problemática de salud ambiental y recursos naturales".<sup>34</sup>

### 2.3 Programa Frontera XXI

Durante el debate del Tratado de Libre Comercio para América del Norte, se tornó necesario enfatizar que lo concerniente al medio ambiente, no era un

---

<sup>34</sup> Juan Palma Vargas, "Medio Ambiente México-Estados Unidos: La Frontera Común", *Boletín de Política Exterior de México*, CRI – FCP y S, UNAM, México, mayo-junio 1998, p.11.

tema que se había iniciado a partir de la firma del tratado, sino que existía desde mucho tiempo atrás, aunque no podemos dejar de resaltar que durante estas negociaciones, el gobierno mexicano tuvo tiempo suficiente para reestructurar y redoblar sus esfuerzos en materia de medio ambiente.<sup>35</sup>

Ninguno de los tres gobiernos participantes en las negociaciones del TLC contempló inicialmente la inclusión del tema ambiental en este instrumento, pero a raíz de una oferta del presidente George Bush, cuya intención principal era dividir a la coalición antitratado, se unieron organizaciones ecologistas poderosas. Con esto, el Ejecutivo estadounidense logró en una etapa temprana - cuando se aprobó la ampliación del permiso de la vía rápida (fast track) - seleccionar a los interlocutores internos con quienes llevaría a cabo la negociación en materia ambiental. Eso le facilitó limitar los temas y el alcance de los compromisos. Estos interlocutores fueron, sobre todo, cinco o seis grandes Organizaciones No Gubernamentales (ONG).<sup>36</sup>

Por supuesto que muchas ONG ecologistas se mantuvieron durante toda la negociación dentro de la coalición antitratado. Las canadienses también se dividieron y su activismo se redujo con el tiempo. Fue evidente que las estadounidenses llevaron la batuta, procurando alianzas con las ONG mexicanas, que también tomaron posiciones en contra y a favor de un TLC condicionado. Las organizaciones ecologistas que finalmente apoyaron el tratado pronto precisaron sus objetivos: lograr el compromiso de los dos gobiernos de orientar los recursos sustanciales al mejoramiento de las condiciones ambientales de la frontera; prevenir cualquier reducción de los niveles de protección ambiental estadounidenses; impulsar una aplicación más estricta de las leyes ambientales en México y aumentar la cooperación bilateral en esta materia.<sup>37</sup> Tiempo después ya con la administración de Clinton, se establecieron los acuerdos paralelos en materia ambiental y laboral, que en realidad fueron condicionamientos de Estados Unidos para la entrada en vigor del TLC, condecendiendo en ello con las ONG.

---

<sup>35</sup> Gray Newman, "Managing México environmental challenge", *The economic intelligence unit*, Estados Unidos de Norte América, 1994, p. 9.

<sup>36</sup> Blanca Torres, *op. cit.* p. 229.

<sup>37</sup> Blanca Torres, *op. cit.* pp. 229-230.

Por lo cual, una vez finalizadas las negociaciones del tratado y considerando limitados los compromisos ambientales incluidos en este instrumento, esas organizaciones propusieron crear una comisión ambiental trilateral, con facultades de consulta, regulación y vigilancia de la aplicación de las leyes ambientales, así como una comisión bilateral para la frontera entre México y Estados Unidos.<sup>38</sup>

El Programa Frontera XXI representó un esfuerzo binacional que agrupó a diversas entidades federales responsables del medio ambiente, tanto en México como en Estados Unidos, con la finalidad de trabajar conjuntamente hacia el desarrollo sustentable, protegiendo la salud, el medio ambiente y el manejo de los recursos naturales de cada país. Tomando en cuenta que los problemas ambientales fronterizos independientemente del país en el que originen, tienen un impacto en ambos lados de la frontera.

México y Estados Unidos tuvieron que retomar la experiencia del PIAF para llegar a concretar un acuerdo de cooperación que superara las deficiencias detectadas, por lo que se creó el Programa Frontera XXI, en él se retoma la concepción de desarrollo sustentable como la "satisfacción de las necesidades presentes sin comprometer la posibilidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades".<sup>39</sup>

Como mencionamos anteriormente, en los últimos 30 años la región fronteriza ha tenido un notable incremento en población e industrialización, sobrepasando la infraestructura existente, lo que condujo a un manejo inadecuado de los residuos, un impacto negativo en la calidad del aire, insuficiente abastecimiento de agua y un fuerte impacto en los hábitats de la misma. El objetivo del Programa es buscar un balance tomado en cuenta los factores económicos y sociales entre dicho crecimiento y la protección del ambiente.

La estrategia de este programa contempla tres ejes para lograr el cumplimiento de sus objetivos: la participación pública, la descentralización de la

---

<sup>38</sup> Blanca Torres, *op.cit.* pp. 229-230.

<sup>39</sup> Juan Palma, *op.cit.*, p. 11

gestión ambiental, el fortalecimiento de la gestión estatal y local, así como una mejor comunicación y cooperación entre los distintos niveles de gobierno.

“El Programa también expresará el nuevo arreglo institucional creado con la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) en 1993. Ello supone una estrecha coordinación con la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) y el Banco de Desarrollo de América del Norte (BANDAN), instituciones que buscan apoyar el desarrollo de la infraestructura ambiental en la frontera, a través de la certificación y el financiamiento de los proyectos. Adicionalmente, Frontera XXI coordinará sus esfuerzos con la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA), que surgió también en el marco del TLC para promover la cooperación ambiental en América del norte”.<sup>40</sup>

Dicho Programa promueve la transición al desarrollo sustentable, en el cual se incluyen lo ambiental, lo social, lo económico y lo tecnológico, como un todo global. La naturaleza de las instituciones que operan en este programa, atiende centralmente los aspectos de medio ambiente y recursos naturales, y el aspecto social a través de trabajos de salud ambiental para la región fronteriza, estableciendo las bases para la promoción de acciones de prevención de la contaminación y el uso de tecnologías limpias. Al respecto, en México existen varios programas sectoriales que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo que buscan mejorar la situación de la población, por lo que se trata de coordinarlos con el programa.

La instrumentación se lleva a cabo a través de nueve Grupos de Trabajo binacionales, que integran los esfuerzos de las entidades participantes y definen proyectos específicos para alcanzar los objetivos del Programa. Dichos grupos están comprometidos a alternar la activa intervención de los estados en sus trabajos y explorar los mecanismos para promover la participación de las comunidades fronterizas y la planeación integral regional.<sup>41</sup>

Los nueve grupos de trabajo son: 1) Agua; 2) Aire; 3) Residuos sólidos y peligrosos; 4) Prevención de la Contaminación; 5) Planeación de contingencias y

---

<sup>40</sup>U.S. Border XXI Home Page Información sobre el Programa Frontera XXI, <http://www.epa.gov/usmeicoborder/sf-about.htm>, p. 2

<sup>41</sup> Envirometal Protection Agency, US-México Border XXI Program Executive Summary, octubre 1996, p2.

respuesta a emergencias; 6) Cooperación en la aplicación de la ley; 7) Recursos de información ambiental; 8) Recursos naturales; y 9) Salud Ambiental.

Los nueve grupos de trabajo desarrollan un Plan de Acción Anual, que identifica los fondos federales anuales que se otorgan, basados en los recursos disponibles y los avances en cada proyecto específico a largo plazo, de acuerdo con esto se enfatiza que la instrumentación de proyectos está directamente relacionada a la disponibilidad de los recursos. El Programa Frontera XXI procura integrar y dar congruencia a las tareas y proyectos que se venían realizando desde la firma de los Acuerdos de La Paz, además de esta integración se lograron obtener mayores fondos para el desarrollo de los planes de trabajo, con la finalidad de proteger y preservar el medio ambiente en la zona fronteriza.

Sin embargo, no podemos dejar de lado que la política ambiental mexicana se enfrenta en esta zona a un desarrollo regional asimétrico que por sus características requiere de la cooperación internacional / binacional y de la concientización no sólo del gobierno, sino también de la sociedad civil, a fin de poner en marcha planes y acciones conjuntas para beneficio mutuo y enfrentar los diversos problemas ambientales.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Juan Palma, *op. cit.*, p. 14.

### 3. La participación de la comunidad fronteriza en la cooperación ambiental México – Estados Unidos

Como se presentó en el capítulo anterior, las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos en el aspecto ambiental ocupan un lugar muy importante en la agenda de los dos países. De por sí, el tema representa ya uno de los factores estratégicos en las relaciones internacionales y en la relación entre México y Estados Unidos, se ha constituido como un asunto prioritario, sobre todo por la participación cada vez más dinámica de la sociedad fronteriza.

La participación de la comunidad fronteriza en la solución de la problemática ambiental es uno de los puntos particulares que hacen que la relación bilateral sea conflictiva y altamente enriquecedora a la vez. Particularmente destaca el hecho de que, a pesar de las diferencias estructurales que existen entre las dos sociedades, la frontera común se convierte en un punto de encuentro en donde se mezclan los estilos y las visiones sociales, conformando una forma de ser singular que se sobrepone a las concepciones centristas de ambos países, que casi por lo general corresponden a criterios conservadores, xenofóbicos o chauvinistas.

Por el contrario a lo que se piensa en las capitales de los dos países, la sociedad fronteriza es dinámica y mantiene una clara propensión a la cooperación, especialmente en los asuntos ambientales, en donde la sensibilidad y la percepción de la realidad es muy homogénea en los dos lados de la frontera.

Este factor ha propiciado que los temas de negociación ambiental entre los dos países se vean claramente influenciados por la participación ciudadana, que actúa no como un simple espectador, sino como un personaje esencial en el análisis, diagnóstico y solución de una problemática ambiental determinada.

Lo anterior nos lleva a plantear que más allá de las relaciones políticas generales entre dos países, en el caso de México y Estados Unidos, la zona fronteriza es un punto estratégico *sui generis* que debe ser analizado y, ante todo, comprendido para valorar lo mucho que la sociedad puede hacer ante una problemática concreta.

### 3.1 El surgimiento de las Organizaciones No Gubernamentales ambientalistas.

Un extraordinario, diverso y creciente cuerpo de organizaciones privadas está trabajando en una gran variedad de áreas que van desde la escala de desarrollo local, la conservación de bosques tropicales, agricultura sustentable, hasta los altos niveles con influencia en las políticas de desarrollo en todo el mundo, las cuales se representan hoy, como actores principales de las relaciones internacionales.

La pluralidad de organizaciones civiles refleja un complejo proceso de luchas sociales, compromisos e ideologías que hace difícil su caracterización. Dentro de lo que se conoce genéricamente como Organizaciones No Gubernamentales, se incluye una gran variedad de grupos con una extensa gama de propósitos sociales, entre ellos los ambientalistas. Aún más, la emergencia e irrupción de las ONG no han sido un proceso uniforme conformado por una clase social determinada, razón adicional que dificulta identificar una figura que sintetice y unifique sus condiciones estructurales y funcionales.<sup>43</sup>

En los países industrializados, muchas de esas ONG son pequeñas y trabajan a nivel de las comunidades. En el mundo en desarrollo, la mayoría de los grupos son comunidades de base, relativamente pequeños y hasta frágiles. Para muchos de ellos la sobrevivencia depende de la entereza y persistencia de algunos individuos, que en ocasiones enfrentan la hostilidad del gobierno que los lleva incluso a hacer peligrar sus vidas.

No obstante, las ONG siguen creciendo tanto en número como en influencia, especialmente en los países en desarrollo. Las razones de este crecimiento son complejas y abarcan tanto la formación de grupos en respuesta específica a una determinada necesidad (como puede ser incrementar el suministro de agua) o también por incentivos casi siempre relacionados con donaciones internacionales.

---

<sup>43</sup> González G., *op cit.*, p. 47

Como las ligas entre el medio ambiente, el desarrollo y la población son cada vez más claras, las ONG han visto lo ventajoso de trabajar con otros grupos, de tal suerte que las dedicadas a cuestiones ambientalistas fácilmente se entrecruzan con aquellas defensoras de los derechos humanos.

Muchos de estos grupos comparten una visión en común: la reducción de la pobreza, el avance del desarrollo humano y el aprovechamiento de los recursos naturales de una manera sustentable.

Las ONG son relativamente nuevos actores en la arena internacional. El 30% de estas organizaciones en los países desarrollados tienen más de 15 años de haberse creado, y solo 50% tienen más de 10 años. Puede decirse que su surgimiento tiene su punto de inicio en la década de los ochenta.<sup>44</sup>

Ahora bien, las diferencias de región en región son un ejemplo de los problemas que aquejan de manera particular a cada una de ellas. Así, en Asia se cuenta con el mayor número de organizaciones, las cuales están generalmente ligadas a aspectos de elaboración de políticas. En cambio, en América Latina estos grupos son considerados como críticos al gobierno, en tanto que en África son relativamente frágiles y generalmente no juegan el mismo papel que sus similares de Asia y América Latina.

Es necesario considerar que el surgimiento tan explosivo de las ONG a nivel internacional es también el resultado de la pérdida de confianza en las instituciones políticas clásicas de la sociedad, que desde luego incluye a los partidos políticos que, en otro contexto, serían los interlocutores naturales de ésta, pero que sin embargo, han arrastrado el agotamiento general de las instituciones.

Se requiere precisar que las organizaciones ambientalistas no constituyen un bloque homogéneo, cuya visión, estrategia y proyecto sea uniforme. Por el contrario encontramos a una gran diversidad entre éstas.

---

<sup>44</sup> The World Resources Institute, *World resources 1992-1993*, Oxford University Press, New York, 1992, p. 127.

Podemos citar dos grandes agrupamientos en la estructura ideológica del ambientalismo moderno:

- Ecocentrismo
- Tecnocentrismo

Por lo que respecta al primero diferenciamos a aquéllos que creen en los derechos de la naturaleza y de la co-evolución natural de los seres humanos y los fenómenos naturales, de aquéllos que creen en la capacidad de cooperación de las sociedades para usar apropiadamente la ciencia y la tecnología.

En cuanto al segundo grupo, existen los que creen en la adaptabilidad de las instituciones y los mecanismos de toma de decisiones para ser congruentes a las demandas ambientales. Existen también los que creen en la aplicación de la ciencia, las fuerzas del mercado y el ingenio empresarial.<sup>45</sup>

Independientemente de estos grupos, podemos afirmar que el movimiento no gubernamental representa uno de los fenómenos sociales más interesantes del siglo XX, que congrega la representación de espacios y orígenes sociales diversos, que perfila una militancia multifacética e impulsa la movilización de la acción colectiva para originar una gestión ambiental sustentada en la participación y la corresponsabilidad social.

En el caso específico de México, los grandes cambios que ha vivido la sociedad mexicana en los últimos años, particularmente los referidos a las relaciones entre gobierno y sociedad civil, así como el redimensionamiento del Estado expresado en la disminución de los espacios creados para proyectos de desarrollo, la crisis del sistema político mexicano y la falta de visión de los partidos políticos que de manera tardía e insuficiente han adoptado algunos planteamientos ambientalistas, dieron origen a que la sociedad civil organizada creara nuevos espacios y estrategias de interacción, creando formas autónomas de gestión social. Así, las ONG han ocupado campos más amplios, incluyendo aquellos que antes eran considerados exclusivos del gobierno, como el financiamiento y la asistencia técnica entre otros.

---

<sup>45</sup> Jonathab Pooritt & David Winner, *The coming of the greens*, Fontana/Collins, London, 1988, p. 29.

Ante este vacío, la sociedad ha encontrado la manera de manifestarse organizadamente no sólo para criticar determinadas acciones gubernamentales, sino también para proponer y, en su caso, ejecutar programas a favor del medio ambiente.<sup>46</sup>

Destaca el hecho de que *Green Peace*, el grupo ambiental activo más importante a nivel internacional, tenga presencia también en México en donde impulsa tres proyectos principales: el primero se refiere a asuntos oceanográficos relacionados con las ballenas y los ecosistemas costeros; el segundo se refiere a los problemas de contaminación atmosférica en la Ciudad de México; y el tercero se enfoca a la importación de residuos peligrosos. Desde 1993 *Green Peace*, ha ganado rápidamente influencia con efectivas campañas en los medios de comunicación.<sup>47</sup>

De manera particular, resalta el numeroso grupo de organizaciones ambientalistas en la frontera norte de México, cuya actuación ha sido de gran relevancia para impulsar políticas de mejoramiento del medio ambiente en ambos lados de la frontera. Quizás sea este el punto diferencial entre las ONG fronterizas con aquellas del resto del país, es decir la trascendencia de las demandas de estas organizaciones sobrepasa el plano nacional, para convertirse en asuntos de negociación bilateral.

Como se ha descrito, en la frontera norte de México existen organizaciones de muy diversas características, fuerza, seriedad y formalidad. No obstante puede hablarse de que, en términos generales, la comunidad fronteriza cuenta con interlocutores válidos que saben expresar sus demandas ante los gobiernos de los dos países.

---

<sup>46</sup> Gabriel Quadri de la Torre y Enrique Provenci Durazo, *Partidos políticos y medio ambiente*, El Colegio de México, México, 1995, p. 9.

<sup>47</sup> Newman, *op.cit.*, p. 17.

### 3.2 La participación de la comunidad fronteriza en la solución de problemas ambientales.

Cuando hablamos de la participación ciudadana en la solución de los problemas ambientales de la frontera, debemos primeramente situar la gran complejidad que entraña el tejido social de esa región, para ponderar en todo lo que valen los esfuerzos a favor de la cooperación en beneficio del medio ambiente.

La región fronteriza se caracteriza por una gran diversidad a lo largo de sus 3,000 kms. Por ejemplo, del lado estadounidense la mitad oriental de la frontera es más pobre, latina, y con una base económica endeble, en comparación con la otra que es más rica, con una base económica amplia y con características culturales anglosajonas. En el lado mexicano hay también diferenciación entre la parte oriental y occidental, principalmente respecto al desarrollo económico, la parte occidental es más dinámica económicamente hablando que cualquier otra parte de la frontera.

En tanto que los sistemas naturales se extienden a través de la frontera, la línea fronteriza internacional marca una clara división entre los sistemas sociales, los cuales en algunas circunstancias se encuentran claramente separados y, en otras, interactuando sorprendentemente.

En este contexto, México y Estados Unidos tienen diferentes apreciaciones respecto a la protección ambiental. México ha estado más preocupado en la creación de empleos y en la instalación de servicios urbanos básicos, como por ejemplo agua potable. Sin embargo, no ha sido tan enfático en los programas de prevención de la contaminación industrial, ni en la construcción de las plantas de tratamiento de aguas residuales. Estas diferencias han provocado no en pocas ocasiones conflictos entre las ciudades hermanas, lo cual se acrecienta con la asimetría económica existente.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Paul Ganster, Alan Sweedler, James Scott & Wolf Ditter Everwain, *Borders and border regions Europe and North América*, San Diego State University Press & Institute for Regional Studies of the Californias, 1997, p. 252.

Ante ello, la participación de las ONG ha sido fundamental para sacar a México y Estados Unidos del *impasse* en que muchas veces se cayó ante la falta de voluntad política de alguno de los dos gobiernos para resolver la problemática ambiental.

Los gobiernos de los dos países reconocen la importancia de la participación pública en la solución de los problemas ambientales. Por ello se promueve la creación de consejos consultivos integrados por miembros de la comunidad fronteriza cuya labor es la de analizar las políticas públicas en materia ambiental, proponer iniciativas y programas, y en su caso, alertar a las autoridades sobre procesos de deterioro de los ecosistemas o incluso de políticas erróneas.

Para la frontera, México cuenta con el Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable, Región I, el cual agrupa a representantes de sus seis estados fronterizos y cuya labor principal se orienta a vigilar el cumplimiento del Programa Frontera XXI.

En lo que respecta a Estados Unidos, existe el *Good Neighbor Environmental Board* (Comité Ambiental del Buen Vecino), el cual fue fundado por mandato del Congreso para asesorar al Presidente, y a él mismo, en temas concernientes a las necesidades ambientales y de infraestructura dentro de los estados contiguos al territorio mexicano.

Cada uno de estos Consejos tiene su propia agenda de trabajo y una dinámica de participación, pero también mantienen una agenda biancional que incluye los temas más importantes de la frontera. Para discutir las iniciativas binacionales que se propondrán a los gobiernos de los dos países, estos celebran una reunión anual.

Se puede considerar que los anteriores ejemplos constituyen la parte "formal" de la participación ciudadana en la solución de los problemas ambientales fronterizos.

Por otra parte, dos tendencias han impulsado cambios importantes en la forma de operar de las autoridades ambientales de los dos países. Primero el crecimiento de un movimiento dentro de la sociedad mexicana que está exigiendo una mayor participación en la toma de decisiones públicas, así como el *derecho a*

saber acerca de las políticas. En segundo lugar, los grupos ecologistas en los que Estados Unidos que, habiendo exitosamente ligado el TLCAN con el cumplimiento de la normatividad ambiental, están ahora ansiosos de monitorear el desempeño ambiental de los dos países en la frontera. Ambas tendencias obligan a las autoridades a proveer más información sobre sus actividades.

Durante el primer año del Tratado de Libre Comercio, las ONG de México y Estados Unidos estuvieron de acuerdo en crear una coalición fronteriza de grupos ambientalistas, cuyo primer gran objetivo fue precisamente observar las repercusiones del TLCAN en la calidad ambiental de la frontera.

Con posterioridad, dichos grupos se orientaron a problemas específicos de la frontera y, como se mencionaba líneas arriba, a vigilar el cumplimiento del Acuerdo de La Paz, en sus distintas acepciones.

Entre las principales ONG de la frontera norte del país se encuentran las siguientes:

- Environmental Defense Fund (EDF). Este grupo está específicamente preocupado por la contaminación atmosférica y ha enfocado su atención a las ciudades hermanas de Ciudad Juárez y El Paso (lo cual será tratado con mayor detalle en el próximo apartado), así como las descargas residuales industriales en las ciudades de Matamoros y Brownsville.
- Pesticide Action Network (PAN). Se enfoca a los asuntos agrícolas en donde monitorea los residuos de pesticidas en los alimentos importados desde México.
- South West Network for Environmental Justice (SWNEJ). Este grupo ha instituido una campaña doble; primero busca el establecimiento de coaliciones fronterizas o redes dedicadas a asuntos específicos relacionados a problemas de salud derivados de las maquiladoras, la inadecuada infraestructura de servicios fronterizos, el uso de pesticidas en el Golfo de México y las presiones poblacionales. En segundo lugar, sus acciones se han dirigido hacia las autoridades ambientales de los dos países, presionando para la instalación de más plantas de

tratamiento de aguas residuales y el estudio sobre toxinas presentes en el Río Bravo.

- National Audobon Society (NAS). El NAS que posee un santuario ambiental en Brownsville se enfoca a los problemas de contaminación fronterizos. Esta organización planea trabajar muy cercanamente con otros grupos ambientalistas en un esfuerzo para asegurarse que México promueva el cumplimiento de sus leyes.
- Federación Mexicana de Asociaciones Privadas de Salud y Desarrollo Comunitario, A.C. (FEMAP). Esta organización es una de las más participativas en todos los asuntos concernientes al medio ambiente. En su consideración, los problemas ambientales más importantes de la franja fronteriza en orden de prioridad son: contaminación de vehículos, calles sin pavimentar, hornos de ladrilleras y compuestos volátiles, como pintura. Para la FEMAP la solución de los problemas ambientales fronterizos requiere del trabajo institucional en ambos lados, llevar a cabo los mismo programas en las ciudades hermanas, identificar los problemas existentes y promover la inversión de empresas particulares y ONG.
- International Enviromentals Alliance of the Bravo (IEAB). Esta organización es una coalición de grupos de Cd. Juárez, Sunland Park, Nuevo México y El Paso-Sierra Blanca, Texas. IEAB se ha enfocado a la identificación de problemas de residuos tóxicos y radioactivos, de la contaminación proveniente de las grandes empresas establecidas en El Paso y de las maquiladoras de Cd. Juárez. Para esta organización la problemática principal en la frontera se relaciona con el tráfico ilegal de residuos tóxicos, afecciones de salud derivadas del medio ambiente y la carencia de agua potable. Para resolver esto, la IEAB propone que las organizaciones sociales trabajen en conjunto para presionar a los gobiernos de ambos países, para sanear el medio ambiente fronterizo.
- Proyecto Fronterizo de Eduación Ambiental,A.C. Esta organización se dedica a fomentar el derecho de la comunidad a saber sobre sustancias

peligrosas, identifica como los problemas medulares de la franja fronteriza el control e infraestructura insuficiente para el manejo de las aguas residuales, residuos peligrosos y no peligrosos y la falta de educación e información ambiental acerca de este tema. Esta organización propone la creación de sistemas de información binacionales dedicados al seguimiento de los residuos peligrosos desde su generación hasta su disposición final.

- Movimiento Ecologista de Baja California, A.C. Esta agrupación está dedicada a la promoción de inversiones para la creación de confinamientos para residuos sólidos municipales y la promoción del reciclaje. Identifica como principales problemas fronterizos la falta de respeto a la información, el paso ilegal de residuos tóxicos, los tiraderos clandestinos, el uso de pesticidas y la marginación de las colonias populares. Para resolver lo anterior impulsa el cumplimiento de los programas ambientales binacionales y la supervisión de la sociedad civil sobre la actuación gubernamental.
- United States – México Border Progress Foundation. Esta organización se orienta a la promoción del trabajo voluntario de las comunidades en aspectos relacionados con la salud pública y ambiental y el desarrollo sustentable. En su consideración la problemática ambiental y el desarrollo sustentable se relacionan con los residuos tóxicos, la carencia de agua potable, el inadecuado servicio de drenaje y la contaminación atmosférica.<sup>49</sup>

Estos son sólo algunos ejemplos de la gran diversidad de agrupaciones ambientalistas en la frontera, cuyo trabajo se refleja en los programas gubernamentales de los dos países, que cada día incorporan las demandas y soluciones planteadas por estas organizaciones.

Además, cada año se organiza el Encuentro Ambiental Fronterizo en donde estas y otras ONG's se dan cita en alguna ciudad de esta región, para discutir los

---

<sup>49</sup>Samuel schmidt Editor. Directorio Ambiental Fronterizo México-Estados Unidos, Center of Interamerican and Border Studies, The University of Texas at El Paso, 1994, p. 197.

temas ambientales, creando un foro de participación en donde se expone directamente a las autoridades los problemas ambientales.

### 3.3 La Región Paso del Norte.

Dentro de las actividades ambientalistas que se han venido desarrollando en la frontera norte de nuestro país, consideramos importante resaltar las que se llevan a cabo en la Región Paso del Norte, ya que por sus características nos muestra la cooperación de tres niveles de gobierno: municipal, estatal y federal (tanto del lado mexicano, como del norteamericano), miembros de la comunidad académica y, sobre todo, de organizaciones no gubernamentales que han venido trabajado en la región. En particular destaca la labor del Grupo Pro Calidad del Aire Paso del Norte que ha tenido una gran presencia y relevancia por lo innovador de su accionar en proponer medidas para abatir la contaminación del aire a nivel de la cuenca atmosférica binacional como un todo.

Debido a su gran dinamismo urbano, demográfico, fabril y empresarial, así como a su localización de vecindad con Estados Unidos, Cd. Juárez juega un papel relevante en la economía nacional, que la hacen, junto con Tijuana, una de las dos ciudades fronterizas más importantes de México. Este dinamismo trae beneficios sociales y económicos, pero también problemas relacionados con el desarrollo urbano y con la dotación de infraestructura y servicios, así como de tipo ambiental, en particular de calidad del aire.<sup>50</sup>

La cuenca atmosférica binacional Paso del Norte está definida por la región que forman Ciudad Juárez, Chihuahua, El Paso, Texas y Sunland Park, Nuevo México. Estas ciudades comparten una cuenca atmosférica común, por eso la importancia de considerar la interrelación que se da entre las tres, ya que los contaminantes atmosféricos se mueven libremente cruzando la frontera bajo la influencia de los vientos de la zona.

---

<sup>50</sup> Gobierno del Estado de Chihuahua, SEMARNAP, Municipio de Juárez, Secretaría de Salud, Programa de Gestión de La Calidad del Aire de Cd. Juárez 1998-2002, p. 5.

Entre los contrastes más marcados en ambos lados de la frontera se encuentran los parques vehiculares, pues mientras existen más vehículos en El Paso, la antigüedad y el deterioro de los automóviles es mayor en Ciudad Juárez, sin olvidar gran diferencia en las redes viales. Aunado a lo anterior, existe un marco legal diferente en cada lado de la frontera al cual deben sujetarse las fuentes de contaminación, ya sea en el orden municipal, estatal o federal. Sin embargo, en El Paso no se cumplen con los estándares estadounidenses de calidad del aire para el ozono, las partículas y el monóxido de carbono, como tampoco en Ciudad Juárez se cumple con las Normas Oficiales Mexicanas para estos contaminantes.

Entre los programas que se llevan a cabo se encuentra el Programa de Gestión de la Calidad del Aire de Ciudad Juárez 1998-2000, que tiene por objetivo promover el control de las emisiones contaminantes en una región que presenta características particulares. La cooperación se ha establecido con las autoridades federales de Estados Unidos (EPA), estatales de Texas (Texas Natural Resources Conservation Commission) y Nuevo México, y locales con los condados de El Paso y Doña Ana; y, por la parte mexicana con la SEMARNAP a nivel federal, el Gobierno del Estado de Chihuahua y el Municipio de Juárez.

Aún cuando se considera que la problemática de la contaminación del aire es en principio una responsabilidad compartida de las autoridades federales y locales, su solución sólo será factible si se involucra a la propia gente que vive y trabaja en la región y de la cultura ecológica que se logre establecer y desarrollar.

Como respuesta a la inquietud ciudadana acerca de los problemas ambientales que han venido evolucionando paralelamente al grado de desarrollo que presenta Ciudad Juárez, el gobierno ha puesto en marcha acciones para ordenar y orientar la dinámica industrial y de servicios, consecuencia manifiesta de un proceso irreversible de urbanización y de concentración económica y poblacional.<sup>51</sup>

Las principales acciones al respecto son: programa de verificación vehicular, detección de vehículos altamente contaminantes, centros de

---

<sup>51</sup> *Ibid*, p. 105.

diagnósticos de emisiones vehiculares, planeación para mejorar la red vial y el tráfico, red de monitoreo de la calidad del aire. Además de los programas Industria Limpia, Microindustria Ladrillera y el Proyecto Piloto de Aplicación del Sistema Integrado de Regulación Directa y Gestión Ambiental de la industria, en Ciudad Juárez.

En El Paso - Sunlad Park, se cuenta con la Ley y Acta del Aire Limpio, que tiene como objetivo que se cumpla con los estándares establecidos de calidad del aire. Para ello los estados tienen que formular un Plan de Implementación Estatal (State Implementation Plan, SIP), en el que se establece la forma en que dicho estado llevará a cabo su plan de mejoramiento y mantenimiento de la calidad del aire. En otras palabras, el SIP es el conjunto de medidas y ordenanzas locales con las que el estado espera poder mejorar la calidad del aire de la cuenca atmosférica.<sup>52</sup>

Conociendo la problemática de contaminación que se presenta en la región Paso del Norte y a sabiendas de que conlleva una seria amenaza para cerca de dos millones de personas que viven y trabajan en ella, se han logrado significativos avances a nivel de las tres instancias de gobierno de los dos países. Sin embargo, una gran parte del mérito corresponde al Grupo Pro Calidad del Aire Paso del Norte (Paso del Norte Air Quality Task Force) creado en mayo de 1993, como una organización cívica binacional comprometida en lograr la reducción de la contaminación atmosférica y mejorar la calidad del aire de la manera más eficiente y efectiva posible.

El grupo se reúne periódicamente, tanto en El Paso como en Ciudad Juárez y Sunland Park. Lo anterior se lleva a cabo en sesiones abiertas al público promoviendo de esta forma la participación de la comunidad en programas de cooperación binacional. Por medio de esta cooperación se establecen soluciones prácticas, con el objeto de mejorar la calidad del aire permitiendo a la región continuar creciendo tanto económica como culturalmente.

La composición del Grupo Pro Calidad del Aire Paso del Norte incluye instituciones gubernamentales y no gubernamentales de ambos lados de la

---

<sup>52</sup> *Idem*, p. 115.

frontera, entre las que destacan: Federación Mexicana de Asociaciones Privadas para la Salud y el Desarrollo Comunitario (FEMAP); Centro Empresarial de Ciudad Juárez; Dirección Municipal de Desarrollo Urbano y Ecología; Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) campus Cd. Juárez; Instituto Tecnológico de Juárez; Universidad Autónoma de Cd. Juárez; EDM de México; Departamento de Desarrollo Urbano y Ecología del Gobierno del Estado de Chihuahua; Delegación Estatal de la SEMARNAP; Cámara Nacional de la Industria de la Transformación; Gas Natural de Juárez; El Paso Community Foundation; United States Environmental Protection Agency (USEPA); Texas Natural Resources Conservation Commission, Departamento de Salud Pública y de Medio Ambiente del Condado de El Paso; ASARCO; El Paso Energy (anteriormente El Paso Natural Gas); Chevron; Physicians for Social Responsibility; Environmental Defense Fund (EDF); Universidad de Texas en El Paso; Universidad Estatal de Nuevo México; Nuevo México Environmental Department y Centurians; entre otras.<sup>53</sup>

El logro más importante del Grupo es el acuerdo firmado por el gobierno de los dos países el 7 de mayo de 1996. Dicho acuerdo se encuentra bajo el apéndice 1 del Anexo V del Acuerdo de La Paz de 1983. Tiene dos elementos fundamentales: primeramente se reconoce de manera oficial, y por primera ocasión la Cuenca Atmosférica Internacional de la Región Paso del Norte y se establece la formación de un Comité Consultivo Conjunto (CCC), para el mejoramiento de la calidad del aire en la cuenca atmosférica de Ciudad Juárez, Chihuahua/El Paso, Texas / Condado de Doña Ana, Nuevo México.

El CCC está integrado por 20 personas, diez representantes de cada país: un representante del gobierno federal de los EUA; tres del gobierno federal de México; un representante de los gobiernos locales; y cinco residentes de la cuenca atmosférica, que no estén empleados por el gobierno federal, estatal o local. Al menos uno de ellos es un representante de la comunidad empresarial, o de alguna organización no gubernamental, cuyas actividades estén involucradas con la contaminación del aire, o bien instituciones académicas o de la sociedad civil, que

---

<sup>53</sup> Gobierno del Estado de Chihuahua, *ibid*, p. 124.

en el caso de México, está representado por un miembro del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable, Región Norte.

Aunque el carácter del CCC es de asesoramiento, en vez de la propuesta original de ser una organización binacional con estructura y funciones legales, opera de una manera amplia pues detrás de él se encuentran las organizaciones ambientalistas como el EDF y la FEMAT, mencionadas anteriormente.

Es de destacarse que no obstante los impedimentos legales, la sociedad fronteriza en el caso particular del Paso del Norte, ha encontrado los mecanismos no sólo para la defensa de sus intereses, sino también para incidir de manera directa en la toma de decisiones de los gobiernos de México y Estados Unidos, en el tema ambiental. Lo cual demuestra que en la agenda internacional en materia de medio ambiente, ya no es únicamente un asunto ente gobiernos, sino de toda la sociedad, que ha tomado paulatinamente una mayor participación y la solución a diversos problemas ambientales.

## Conclusiones

Al observarse los primeros grandes estragos del deterioro ambiental del planeta las naciones empezaron a cuestionarse sobre la importancia de preservar el medio ambiente en el que vivimos. La dimensión y los alcances del deterioro ambiental lo convierten en un conflicto mundial, que rebasa fronteras y se convierte en un problema de seguridad mundial, nacional e individual, la estabilidad climática, la integridad de las tierras para cultivo, el agua y el aire, los recursos energéticos, y otros factores ambientales, permiten que el ser humano sobreviva en este planeta.

Como pudimos observar en este trabajo, se han realizado esfuerzos a nivel mundial como convenciones, declaraciones, tratados etc. promovidos por organismos internacionales o acuerdos trilaterales o bilaterales para una región determinada; pero los resultados en la práctica no han sido totalmente satisfactorios, ya que el deterioro del medio ambiente no se ha detenido y se continúan sobreponiendo intereses económicos y políticos a la preservación de éste. Por lo anterior, considero que es urgente aumentar la conciencia sobre la dimensión internacional de la problemática ambiental, para incluir dicha perspectiva, de común acuerdo en todas las negociaciones comerciales y tecnológicas que se realicen, nacional e internacionalmente.

Anteriormente, el objetivo a seguir por los gobiernos, se basaba únicamente en el desarrollo de las fuerzas productivas, pero esto no es suficiente porque en la actualidad el desarrollo que se logra sin el cuidado del medio ambiente pone en riesgo a toda la humanidad. El desarrollo sustentable debe considerar a la naturaleza como una fábrica que es necesario mantener y perfeccionar para que los esfuerzos de los planes de manejo y las tecnologías derivadas, maximicen su productividad a largo plazo y minimicen sus efectos negativos.

Los problemas ambientales no se resuelven con la mera acumulación de políticas ambientales nacionales, es necesario establecer políticas que integren y se coordinen entre dos o más países y a niveles regional y/o internacional global, ya que la capacidad de los gobiernos para enfrentar separadamente las

cuestiones ambientales ha disminuido, y seguirá disminuyendo progresivamente, debido a las interconexiones crecientes - tanto naturales como sociales - en el sistema mundial.

En el caso de nuestro país, la relación que ha surgido con Estados Unidos con respecto al medio ambiente, principalmente en la frontera, es una muestra de la necesidad de integrar políticas entre las naciones para enfrentar los problemas ambientales.

Es necesario mantener un patrimonio de recursos naturales y, en general un medio ambiente adecuado para las futuras generaciones del mundo, lo que constituye un problema global internacional. Es importante recordar que la base de recursos naturales que utilizan los países del mundo, incluyendo a los países industrializados, se encuentra en el Tercer Mundo, y que ha estado sometida a un proceso continuo e intenso de degradación y deterioro.

Esta situación se debe, en gran parte, a las políticas de desarrollo y a los sistemas de explotación provenientes del norte desarrollado. Las naciones del tercer mundo se hallan cada vez más sometidas a las presiones de las compañías multinacionales, que buscan el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales, sin tener en cuenta los intereses y los procesos nacionales de estos países.

Lo anterior nos lleva a reflexionar sobre el papel que están jugando los dirigentes políticos, con el objeto de buscar la forma de prevenir los graves deterioros en la situación social y ecológica de los países, en especial de los latinoamericanos.

Es importante reconocer que nuestro país se encuentra en un proceso aún incompleto para ampliar y mejorar su sistema de protección ambiental. Ese proceso ha logrado avances importantes en sus aspectos legales, pero existen deficiencias en la vigilancia de la calidad ambiental, en el manejo de los recursos naturales, en la planeación urbana y regional integral que evite la degradación del medio ambiente.

En este contexto, el surgimiento de las ONG ambientalistas es un claro ejemplo de que la sociedad no está dispuesta a dejar en manos de los

gobernantes y dirigentes políticos, el futuro de la humanidad, ya que como mencionamos anteriormente se ha demostrado que el deterioro del medio ambiente continúa y que existen intereses económicos y políticos que se contraponen con la preservación del mismo.

Los grupos ambientalistas reconocen, actualmente, que en acción conjunta con industriales y gobierno, pueden combinar sus habilidades para desarrollar nuevas y más eficientes formas de protección ambiental y traer esa tecnología al mundo. Beneficios similares pueden obtenerse si los grupos ambientalistas trabajan juntos más efectivamente. Dado que estos últimos han obtenido más influencia en los escenarios nacionales e internacionales, tienen una obligación correspondiente de colaborar con los gobiernos y las organizaciones internacionales, manteniendo siempre su integridad e independencia. La influencia de estos grupos ha ido produciendo una mayor conciencia en la sociedad que se ha hecho más participativa.

En la frontera norte de nuestro país, el surgimiento de estos grupos es el reflejo de la necesidad de encontrar soluciones efectivas, que comprometan a todas las esferas de la sociedad y no únicamente a la élite gobernante de los dos países. Este caso resulta profundamente interesante ya que las acciones instrumentadas para abatir el deterioro del medio ambiente, provienen de acuerdos entre México y Estados Unidos, a nivel nacional, estatal, municipal y sobre todo con la participación de la comunidad fronteriza, la cual ha impulsado políticas para la preservación del medio ambiente y, de igual forma, ha funjido como "supervisor" para que dichas políticas se lleven a cabo con éxito.

Lo anterior demuestra que la irrupción del tema ambiental en la agenda internacional no es ya solamente un asunto oficial entre los gobiernos, sino que ante todo está la propia sociedad que poco a poco ha ido tomando en sus manos la solución a esta problemática. Por supuesto esto no implica que los gobiernos no asuman su responsabilidad, sino por el contrario, deben mostrar mayor transparencia y efectividad en sus acciones, deben corresponder a los esfuerzos de una sociedad más participativa y consciente de cara al siglo XXI .

Fuentes Consultadas.

1. Alexander, Carol y Stump, Ken. **The North American Free Trade Agreement and Energy Trade.** Green Peace. 1992.
2. Azuela, Antonio y Carabias, Julia. et. al., **Desarrollo sustentable. hacia una política ambiental.** Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993.
3. Baena, Guillermina. **Instrumentos de investigación,** Editores Mexicanos Unidos, México, 1990, 133 pp.
4. CEPAL-PNUMA, **América Latina y el Caribe. El reto ambiental del desarrollo,** 1990.
5. CITES. **Análisis y opinión sobre la adhesión de los Estados Unidos Mexicanos a la Convención sobre el Comercio Internacional de especies de flora y fauna silvestres en peligro de extinción.** México.
6. Corona Guzman, Roberto. "Comercio y Medio Ambiente: Armonización y Sanciones en el Campo Multilateral", **Comercio Exterior,** México, BANCOMEXT. Vol. 44, No 5, Mayo, 1994. pp. 402 - 412.
7. Echechuri, Héctor. et. al., **Diez años después de Estocolmo (desarrollo, medio ambiente y supervivencia).** Centro Internacional de Formación en Ciencias Ambientales (CIFCA), España, 1983, 285 pp.
8. Environmental Protection Agency. **US – Border XXI Program Executive Summary,** octubre 1996.
9. Fundación Mexicana para la Educación Ambiental A.C. **Primera reunión de Norteamérica sobre derecho ambiental, Tepoztlán México 1992,** México, 1993, 207 pp.
10. Ganster, Paul; Sweedler, Alan; Scott, James y Ditter Everwain, Wolf. Editores. **Borders and border regions Europe and North América.** San Diego State University Press & Institute for Regional Studies of the Californias, 1997, pp.
11. Gil, Miguel Ángel. Alanís Ortega, Gustavo. **Comercio y medio ambiente (Derecho, economía y política).** Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C México, 1995, 263 pp.

12. Gobierno del Estado de Chihuahua, SEMARNAP, Municipio de Juárez, Secretaría de Salud. **Programa de Gestión de La Calidad del Aire de Cd. Juárez 1998 – 2002**, México, 1998, 265 pp.
13. González, Edgar. **El Desarrollo Sustentable una alternativa de política institucional**. SEMARNAP, México, 1996, 71 pp.
14. Guerra, Tomás. *et. al.* **Ecología y política en América Latina. consecuencias de la industrialización y el desarrollo sobre la ecología**. CEDAL Centro de Estudios Democráticos de América Latina, Costa Rica, 1984, 159 pp.
15. Günter, Maihold. y Urquidi, Víctor L., **Dialogo con nuestro futuro común (Perspectivas latinoamericanas del Informe Brundtland)**. Fundación Friedrich Ebert-México/ Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1990, 179 pp.
16. Instituto Nacional de Ecología, Página de Internet <http://www.ine.gob.mx>
17. Newman, Gray. **Managing Mexico's environmental challenge**. The Economist Intelligence, USA, 1994, 129 pp.
18. ONU. **Agenda XXI**. Secretaria de Desarrollo Social, México, 1993. Tomos I, II y III.
19. ONU. **Resumen de prensa del Programa 21**, Departamento de información, Naciones Unidas, Nueva York, Segunda impresión, julio 1993.
20. Palma, Juan. "Medio Ambiente México – Estados Unidos: La Frontera Común", **Boletín de Política Exterior de México**. CRI – FCP y S. UNAM, México, mayo – junio 1998,
21. PNUMA. **El estado del medio ambiente 1972-1982**. Nairobi, Kenya, 1982.
22. Pooritt, Jonathab y Winner, David. **The coming of the greens**. Fontana/Collins, London, 1988.
23. Quadri de la Torre, Gabriel y Provenci Durazo, Enrique. **Partidos políticos y medio ambiente**, El Colegio de México, México, 1995.
24. Santos Burgoa, Carlos. *et.al.* "Regulaciones Ambientales y Laborales como Estimulo a la Competitividad", **Comercio Exterior**, México, BANCOMEXT. Vol. 45, No 8, Agosto, 1995, pp. 615 - 623.

25. Scmidt, Samuel. Editor. **Directorio Ambiental Fronterizo México – Estados Unidos**. Center of Interamerican and Border Studies, The University of Texas at El Paso, 1994, pp.
26. SEDUE. **Plataforma de Tlatelolco medio ambiente y desarrollo**. México, 1991, 22 pp.
27. SEDUE - USEPA, **Plan integral ambiental fronterizo. Primera Etapa 1992 / 1994**, México, 222 pp.
28. Sejenovich, Héctor. *et. al.* **Sistemas ambientales planificación y desarrollo**, Ediciones SIAP/ PLASA, México, 1987, 272 pp.
29. The World Resources Institute. **World resources 1992 – 1993**. Oxford Univeristy Press, New York, 1992.
30. Twum-Barima, Rosalind y Campbell, Laura. **Protecting the Ozone Layer through trade Measures: Reconciling the Trade Provisions of the Montreal Protocol and the Rules of the GATT**. Enviroment and Trade 6, United Nations Envioirement Programme.
31. UAEP. **Memorias, segundo simposium ecología y gestión ambiental, Escuela de ecología y protección ambiental**. México, 1993. 95 pp
32. U.S. Border XXI, Home Page [http://ww.epa.gov/usmeicoborder/sf\\_about.htm](http://ww.epa.gov/usmeicoborder/sf_about.htm)
33. Vereá, Mónica; Fernández, Rafael y Weintraub, Sydney (coordinadores). **Nueva agenda bilateral en la relación México – Estados Unidos**. ITAM, UNAM, Centro de Investigación de América del Norte, FCE; México, 1998. 320 pp.
34. Wilson, Brian. "La Protección del Ambiente en Canada", **Comercio Exterior**, México, BANCOMEXT. Vol. 44, No 2, Febrero, 1994. pp. 138 - 142.
35. World Resources Institute. **GreenHouse Warming: Negotiating a Global Regime**, U.S.A., 1991.