

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

Shared Space: Rethinking the U.S.-Mexico Border Environment

Lawrence A. Herzog (editor)

La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies,

University of California, San Diego, 2000, 375 pp.

Ricardo Santés*

A principios de los noventa, la eventual firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) entre México, Canadá y Estados Unidos generó un fuerte debate en los tres países, que pronto dejó en claro la existencia de dos posiciones aparentemente irreconciliables: por un lado, los favorecedores del TLC, quienes hacían públicas sus potenciales bondades; por otro lado, sus detractores, quienes advertían sobre los riesgos que el tratado acarrearía para países con economía y compromisos de cuidado ambiental tan desiguales, así como para consolidar una relación democrática entre México y Estados Unidos (Coll, 1997; González, 1993; Hogenboom, 1998). Si al principio los gobiernos desestimaron la fortaleza de los opositores, pronto tuvieron que reconsiderar su estrategia ante la posible desaprobación del TLC por parte del Congreso estadounidense; sin embargo, sin la intención de reabrir la negociación (Hogenboom, 1998:206-207), la alternativa fue una salida genial: la firma de acuerdos paralelos en materia laboral y ambiental. Así, el Acuerdo de Cooperación Ambiental nació a la par que el TLC en enero de 1994. La Comisión de Cooperación Ecológica, el Banco de Desa-

rollo de América del Norte (Bandan) y la Comisión de Cooperación Ambiental de la Frontera (Cocef) se crearon en consecuencia para atender problemas específicos de la frontera México-Estados Unidos. Dentro de estas nuevas instituciones ambientales, el desarrollo sostenible (DS) ha sido un principio rector.

Desde la entrada en vigor del TLC, la frontera ha recibido una gran atención por parte del sector académico de Estados Unidos y México, en cuyos trabajos el tema ambiental adquiere gran relevancia. *Shared Space: Rethinking the U.S.-Mexico Border Environment*, editado por Lawrence A. Herzog, es uno de los ejemplos más actuales de este quehacer intelectual. La obra reúne 14 contribuciones de académicos —algunos reconocidos y otros jóvenes— producto de un seminario realizado a principios de 1999 en la Universidad de California en San Diego. Presenta cuatro enfoques sobre el tema ambiental: 1) trabajos que sientan el fundamento teórico de la obra: la posibilidad del desarrollo sostenible en el contexto de la relación México-Estados Unidos; 2) artículos que confrontan las propuestas de descentralización y acción gubernamental local; 3) textos que tratan sobre las políticas de uso

*Profesor-investigador. Departamento de Estudios Urbanos y del Medio Ambiente. El Colegio de la Frontera Norte. Correo electrónico: rsantes@colef.mx.

de recursos naturales; 4) aportaciones que Herzog ubica como enfoques alternativos en la hechura de políticas sobre DS.

El DS, ya sea como concepto o como guía de trabajo, está presente en la mayoría de las contribuciones. Los autores parten de la definición de DS propuesta por la Comisión Mundial de Ambiente y Desarrollo (WCED, 1987), de la que Herzog extrae tres temas principales: reducción en el uso de recursos no renovables; promoción del uso sostenible de recursos renovables; y mantenimiento de la capacidad de los sistemas globales-locales para absorber o degradar residuos orgánicos (p. 5). Se asume que este capital ambiental debe mantenerse dentro de un sistema social equitativo y democrático. Mark Spalding señala que el concepto de DS invita, primeramente, a ambientalistas, profesionistas de diversa línea, políticos y otros a reunirse e integrar sus propuestas; sugiere, enseguida, que nadie debe ser excluido del proceso de toma de decisiones respecto a lo que es correcto para la tierra; requiere, finalmente, que los ambientalistas acepten que siempre habrá algún desarrollo, por lo que deben buscarse nuevas formas de evitar impactos sobre ambiente, estructuras sociales y cultura. En breve, el DS implica el reconocimiento de que la gente puede trabajar con la naturaleza para hacer la vida mejor (p.77).

Adoptando una visión crítica, Leslie Sklair señala un problema de origen: la definición de DS es interpretada de manera varia por diferentes grupos sociales (p. 17), de acuerdo con sus intereses particulares. En este sentido, el sistema económico dominante (capitalismo global) adapta el concepto para buscar soluciones a sus

dos crisis centrales, que son la creación simultánea de pobreza y riqueza incrementadas entre las sociedades y dentro de éstas (crisis de clases), y un sistema ambiental insostenible (crisis ecológica —p. 18—). Sklair aduce que ésta ha sido reconstruida por la clase capitalista transnacional (CCT) como una serie de problemas de manejo ambiental cuyas soluciones están encapsuladas en el concepto sombrilla de DS (p. 19) y que algunos sectores de la CCT no ven la crisis ambiental como crítica debido a su creencia en la capacidad inherente del capitalismo global de resolver más o menos cualquier problema (p. 21). Keith Pezzoli parece apoyar la tesis de Sklair cuando comenta que han ocurrido una serie de cambios en la política ambiental, empezando por las políticas de control de la contaminación, pasando por las de su prevención (P-2) hasta llegar a una nueva tendencia, la ecología industrial (E-I), que es una estrategia de política más consolidada, en donde el “tono verde” de la actividad industrial se evalúa mediante un análisis integrado de la relación industria-ambiente-sociedad. La estrategia E-I expande el enfoque del proceso de toma de decisiones más allá de los gerentes de las plantas para incluir ingenieros de diseños y procesos, personal de mercado y contadores, así como otros sectores comprometidos fuera de la firma, tales como los grupos comunitarios (p. 47). Spalding evalúa otros actores de la política ambiental: las instituciones gubernamentales; concluye que la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA) no ha operado con la visión de DS (p. 83) y que el Programa Frontera XXI y las instituciones que surgieron con el TLC

fallan en los objetivos amplios del DS. En este punto, Stephen Mumme critica el papel de la Cocef, argumentando que, no obstante

sus procedimientos de certificación requieren que los proyectos sometidos sean considerados en términos de criterios de DS, su papel e impacto en el DS de la frontera es funcionalmente (ecológicamente) estrecho y financieramente restringido (p. 103).

Spalding agrega que aun cuando Frontera XXI y las instituciones del TLC muestran afinidad con la propuesta del DS, no han sido diseñadas con una capacidad de actuación pro activa, y consecuentemente preventiva, ante la degradación ambiental de un desarrollo no sostenible. En esta parte, Spalding entra en un juego de conceptos perturbador, pues observa que "los síntomas de la enfermedad del desarrollo no-sostenible" deben atacarse por la vía del desarrollo sostenible (p. 97). En el estudio de Herzog sobre el turismo en Baja California se advierte que las instituciones del TLC hacen poco para animar una respuesta coordinada de política pública con el ideal del DS, que podría limitar el impacto ambiental de ciertos esquemas de uso del suelo. A similar conclusión llega Alberto Pombo cuando analiza la dinámica de abastecimiento de agua y saneamiento en asentamientos del área periurbana de Tijuana desde la perspectiva del usuario ("desde abajo"). Pombo contradice la interpretación "desde arriba" (Cocef y Bandan), la cual sostiene que el problema de aguas negras en el río Tijuana se resuelve con una mejora masiva en los sistemas de drenaje periurbano.

En relación con el tema de descentralización y acción local de gobierno, los contribuyentes reconocen que el nuevo régimen de la acción gubernativa en materia ambiental ha creado oportunidades inéditas para la participación ciudadana mediante procesos de toma de decisiones más transparentes pero que las implicaciones todavía son inciertas. Por ejemplo, en su estudio sobre los sitios de desarrollo turístico en Baja California, Herzog anota que la ausencia de una administración ambiental coordinada y congruente con una política pública definida condena a la región a una crisis ecológica irreversible. Mumme analiza los procesos de descentralización en instituciones ambientales de Sonora, argumentando que el aumento de la capacidad local para el manejo, la administración y la descentralización de programas ambientales nacionales (federales) es una prioridad del consenso institucional sobre los requisitos del DS (p. 102). Determina que de los tres tipos de descentralización (desconcentración, delegación y devolución) opera solamente el primero y que la capacidad municipal generalmente es muy limitada; adicionalmente, que esta realidad estructural es mantenida por la falta de claridad en la división de trabajo entre los diferentes niveles de gobierno. Este círculo vicioso y las ambigüedades generadas en la relación intergubernamental trasladan la resolución de problemas ambientales a niveles superiores del sistema político, con lo que reducen la confianza ciudadana y las expectativas públicas de actuación municipal (pp. 123-124). El autor sugiere que una limitada descentralización de la administración pública y una lenta demo-

cratización en México se convierten en obstáculos para los objetivos del DS. Pero donde Mumme encuentra deficiencias para la consecución de los objetivos del DS, Sara Hill descubre una veta fructífera: su estudio del programa Agua para Beber en colonias de Ciudad Juárez-El Paso demuestra que una estrategia de trabajo comunitario sobre salud ambiental puede tener resultados de autogestión satisfactorios, incluso en un ámbito binacional. Francisco Lara apoya la idea de la gestión ambiental fuera del marco gubernativo tradicional al determinar que en el contexto transfronterizo existe una red no gubernamental muy activa en la región Tijuana-San Diego; sin embargo, Lara no hace mayor esfuerzo por especificar la causa y deja el asunto como una "preocupación estrictamente académica con causalidad" (p. 176).

Varios capítulos resaltan la situación crítica de los recursos naturales en la región fronteriza. En el caso del agua en Tijuana, Pombo argumenta que la prioridad es agua potable y no costosos sistemas sanitarios, porque los residentes de las colonias no generan las aguas residuales que se descargan en el río Tijuana; que el sesgo hacia obras de gran infraestructura que observan Bandan y Cocef les hace evitar "estudios sistemáticos" respecto a lo que los residentes de las colonias necesitan y pueden permitirse (p. 290). Por su lado, el trabajo de Hill hace hincapié en las formas de fomentar el aprendizaje ambiental para mejorar la calidad del agua, y en el aprovisionamiento de alcantarillado en las colonias. Suzanne Michel adopta un enfoque diferente. Asegurando que el problema de calidad del agua no es sólo téc-

nico-científico, sino más bien un asunto político (p. 233), Michel remarca que un "rango de opciones" de política de calidad de agua dentro de la región Tijuana-San Diego debe considerar cuatro marcos administrativos: fuente, cuenca hidrológica, región metropolitana y recursos hídricos comunes (p. 234), pues cada uno tiene implicaciones territoriales específicas.

En su estudio sobre usos del suelo y conservación de los recursos naturales en la cuenca del río Tijuana, Lina Ojeda trata el tema del DS desde la perspectiva de ecología del paisaje. Advirtiendo que los procesos de "fragmentación" y "perforación" ocasionan la pérdida de biodiversidad y la modificación de los ciclos naturales de agua y nutrientes—con la consecuente aparición de problemas mayores que finalmente llegan a dañar poblaciones humanas, propiedades, y aun a afectar las relaciones internacionales (p. 212)—, Ojeda descubre que la cuenca ha sufrido procesos de fragmentación y perforación debidos fundamentalmente al desarrollo urbano. Basándose en los conceptos de "salud del ecosistema" (que puede ser independiente de la composición biológica) e "integridad ecológica" (donde la biodiversidad nativa y la estructura de la comunidad natural juegan papeles principales), Ojeda sugiere el mal menor, esto es, que una eventual política pública de uso de suelo y recursos naturales preocupada por la conservación del paisaje debería considerar el mantenimiento de la "salud ecológica" de la cuenca hidrológica dentro de los parámetros de uso del suelo y asegurar la integridad ecológica en su generalidad (p. 227).

La contaminación en la frontera es un tema importante en *Shared Space*. En el caso de la maquiladora, Pezzoli es cauto sobre cómo las instituciones del TLC alienan la estrategia P-2. Carlos Montalvo sugiere que Cocef y Bandan están tan obsesionados con agua y alcantarillados como para promover los cambios necesarios en el “régimen tecnológico”; Montalvo argumenta que las instituciones del TLC son incapaces de comprender por qué las industrias aceptan o rechazan la protección ambiental (p. 331). Donovan Corliss observa que los gerentes de maquiladoras podrían ser actores importantes en el cuidado del ambiente fronterizo; que las mejores prácticas ambientales ocurren en maquiladoras propiedad de compañías grandes donde las innovaciones en P-2 son promovidas por políticas corporativas, mientras que los “peores actores ambientales” son los “subcontratistas” y los pequeños fabricantes de productos estandarizados (pp. 304-305).

Tito Alegría se ocupa de la contaminación del aire. Partiendo del supuesto de que los transmigrantes (individuos que cruzan la frontera) paguen una cantidad sustancial en impuestos al gobierno de Estados Unidos, propone redirigir ese dinero a la pavimentación de calles en el lado mexicano de la frontera y con ello abatir el problema de la contaminación del aire. El autor asegura que ésta sería una manera más eficiente de aprovechar los recursos económicos, y que, por otro lado, no afectaría ningún posicionamiento nacionalista de soberanía. Esta propuesta alternativa surge por una situación específica de la contaminación del aire: sus causantes no son identificados fácil-

mente (p. 345), sobre todo en el caso de fuentes móviles (vehículos) y partículas provenientes de humo y polvo (PM10 o aquellas cuyo diámetro es igual o menor a 10 micras).

Con alguna salvedad, los autores de *Shared Space* asumen sin debatir la propuesta del DS. Ciertamente, su objetivo es diferente al de analizar el concepto, y solamente lo toman como herramienta de apoyo; pero es preocupante no observar una propuesta alternativa, máxime al considerar que las críticas al DS surgieron desde hace varios años. En efecto, en 1991, Lélé advertía que si se buscaba que el DS tuviera un impacto fundamental, entonces aquellas opacidades que fuesen políticamente convenientes deberían dar paso a la claridad y el rigor intelectual. La estrategia de E-1 representa una maduración intelectual en materia industrial, pues intenta involucrar sectores ajenos a la empresa pero con “compromisos ambientales comunes”. Falta, no obstante, una incorporación decisiva de otros elementos sociales. Los autores soslayan una propuesta teórico-programática que emergió en los ochenta en algunos países de Europa occidental y que aparenta ser más comprehensiva: modernización ecológica (M-E). El acercamiento de M-E al DS es evidente ya que busca reconciliar los intereses económicos con los ambientales; pero sus postulados, sin dejar de ser ambiciosos, resultan ser más definidos. Arthur Mol y David Sonnenfeld (2000) señalan las principales estrategias: 1) un papel diferente de la ciencia y la tecnología, 2) creciente importancia de la dinámica de mercado y los agentes económicos, 3) transformación en el papel del Estado-

nación, 4) modificación en la postura, papel e ideología de los movimientos sociales, 5) prácticas discursivas cambiantes y emergencia de nuevas ideologías.

Shared Space deja en claro que alrededor del TLC y sus instituciones se cifran muchas esperanzas; los planteamientos de solución a problemas ambientales ahí esbozados poseen variadas aristas (económicas, culturales, políticas) que escapan del ámbito técnico-científico y hacen complicada una solución consensuada binacionalmente. Vale anotar que en temas binacionales es imposible obviar tanto las características mismas de la relación bilateral como las intrínsecas de cada país. En este sentido, aun cuando existen acuerdos e instituciones comunes, las medidas que cada nación toma obedecen, últimamente, a sus intereses domésticos. Las características nacionales en la forma de hacer política determinan en gran medida la diplomacia. En ello, una propuesta de solución a un asunto binacional que inclu-

ya un conjunto de temas (negociación en paquete o *package deal*) puede tener eco en el lado mexicano, pero su posibilidad de fructificar en el lado estadounidense parece remota, considerando que su diversificación de autoridad burocrática obliga a este país a una política de negociación de tipo caso-por-caso o *piecemeal* (Smith, 1985).

Shared Space ofrece contribuciones útiles y variadas a la creciente literatura sobre temas ambientales en la frontera México-Estados Unidos. No obstante que las opiniones divergentes entre algunos autores son escasamente comentadas por el editor, la obra consolida la idea de un diálogo necesario entre intelectuales de ambos países y pone en la mesa de discusión un asunto total: a menos que se encuentren acciones que satisfagan medidas de cuidado ambiental de los recursos de nuestro "espacio compartido", cualquier política tradicional resultará inadecuada.

BIBLIOGRAFÍA

- Coll, Albert, "United States Strategic Interests in Latin America: An Assessment", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 39, núm. 1, 1997, pp. 45-57.
- González, Luis, *México en la estrategia de Estados Unidos*, México, Siglo XXI, 1997.
- Hogenboom, Barbara, *Mexico and the NAFTA Environment Debate: The Transnational Politics of Economic Integration*, Utrecht, Holanda, International Books, 1998.
- Lélé, Sharachchandra, "Sustainable Development: A Critical Review", *World Development* 19, núm. 6, 1991, pp. 607-621.
- Mol, Arthur y David Sonnenfeld (eds.), *Ecological Modernisation Around the World, Perspectives and Critical Debate*, primera edición, Londres, Frank Cass, 2000.
- Mol, Arthur y David Sonnenfeld, "Ecological Modernisation Around the World: An Introduction", en Mol y Sonnenfeld (ed.), 2000.
- Smith, Peter, "U.S.-Mexican Relations: the 1980's and Beyond", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 27, núm. 1, 1985, pp. 91-101.