

**LA NEGOCIACIÓN DE CONFLICTOS AMBIENTALES
ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS**

Roberto Sánchez*

RESUMEN

En este trabajo se pretende identificar los principales aspectos que han influido en este tipo de negociación binacional, y como ésta puede lograr mejores resultados para México y la relación global entre los dos países. Destaco en particular dos aspectos que han sido determinantes en la forma cómo la negociación se ha llevado a cabo: 1) una actitud rígida de la Administración Reagan de no prestar ayuda a México en la solución de problemas ambientales, y 2) el papel del Congreso y la prensa estadounidense en la definición de problemas y su impacto en el proceso de negociación. Se consideran también posibles alternativas de acción de México para mejorar su capacidad de negociación, dentro de la estructura formal de la relación bilateral.

ABSTRACT

This paper comprises an attempt to the main influences on environmental negotiations between Mexico and the United States and how these negotiations could result in a better outcome for Mexico and the overall relationship between the two countries. There are two factors that have been decisive in the way the negotiations have been carried out: the first is the Reagan administration's rigid attitude in not giving Mexico any financial aid for solving environmental problems; the second is the role of the U.S. Congress and news media in defining the problems and the resulting impact this has had on the negotiation process.

The article also considers Mexico's possible for improving its negotiating position within the formal structure of the bilateral relationship.

*Roberto Sánchez. Director del Departamento de Estudios del Medio Ambiente de El Colegio de la Frontera Norte. Se le puede enviar correspondencia a Blvd. Abelardo L Rodríguez, núm. 21, Zona del Río, Tijuana, Baja California, tels. 842033,842226, 842068.

LA importancia de los problemas ambientales dentro de la relación binacional entre México y Estados Unidos se ha incrementado rápidamente en los últimos años. Esto llevó a la firma de un convenio binacional en 1983, mediante el cual se estableció el primer marco formal de negociación para la solución de los problemas de contaminación transfronteriza entre los dos países.

La negociación de este tipo de problemas ha tenido beneficios: el control de fuentes contaminantes en ambos lados de la frontera, y permitir a los dos países presentar una imagen de continuidad en su relación binacional, en uno de los momentos de mayor tensión y distanciamiento.¹ No obstante, la negociación de problemas ambientales ha representado también para México un compromiso de inversión de importantes recursos económicos, en los momentos de su peor crisis financiera. Para cumplir con los acuerdos del convenio binacional y sus anexos I y IV, México ha invertido más de 80 millones de dólares entre 1985 y 1988.

Es de prever un incremento de esta inversión en el corto plazo, debido a que aún no se logra una solución completa de algunos conflictos -el drenaje de Tijuana, Mexicali y Nuevo Laredo-, así como el surgimiento de un número cada vez mayor de problemas ambientales a lo largo de la frontera, causados por el acelerado proceso de industrialización y crecimiento en esta región.

Esta perspectiva conduce al planteamiento de tres preguntas importantes: ¿Qué posibilidades tiene a su alcance México para mejorar su capacidad de negociación frente a Estados Unidos en la solución de problemas ambientales? ¿De qué manera podría México adecuar sus inversiones en el control de sus fuentes de contaminación transfronteriza a su capacidad económica actual, y a la vez cumplir con los compromisos de la negociación binacional? ¿Qué tipo de incentivos pueden ayudar a México a reducir su carga financiera en este campo y cómo pueden obtenerse?

Este trabajo estudia la negociación binacional entre México y Estados Unidos para la solución de los problemas ambientales, como un medio para obtener respuesta a estas preguntas. Su objetivo es considerar como la negociación se ha llevado a cabo, identificando los principales aspectos que han influido en ella y sus efectos en México. La primera parte del trabajo presenta algunas consideraciones de la relación binacional entre México y Estados Unidos, con el fin de identificar los aspectos que inciden en la negociación ambiental. La segunda parte considera con mayor detalle el proceso de negociación sobre problemas ambientales, su estructura formal y la manera como la negociación se ha llevado a cabo. La tercera y última parte presenta las conclusiones del trabajo y hace un esfuerzo por seguir algunos aspectos que podrían ser útiles a México en futuras negociaciones de este tipo.

La Relación México-Estados Unidos

En los últimos años ha habido un considerable avance en el estudio de la relación binacional México-Estados Unidos. Es de particular interés la perspectiva mexicana

¹ El medio ambiente fue el único tema donde se lograron acuerdos en las reuniones anuales de presidentes entre 1983 y 1986.

ofrecida en las contribuciones de: Bustamante², Meyer³ y Ojeda⁴, así como en diversos trabajos del CIDE, el Colegio de México y la UNAM. Entre éstos destaca, en su opinión, el enfoque de Mario Ojeda, quien presenta un estudio conceptual más amplio. Es por ello que en este trabajo parto de los lineamientos que Ojeda establecidos en su estudio.

Mario Ojeda⁵ señala que, en todo momento y a pesar de problemas concretos que puedan afectar las relaciones entre los dos países, la relación en sí misma depende de factores estructurales. Estos factores condicionan permanentemente la capacidad de cada país para negociar sobre aspectos o problemas que emerge de la relación. Esto nos lleva a distinguir entre estructura y proceso; esto es, entre el marco de realidades de política y economía dentro del cual la relación tiene lugar, por un lado; y los aspectos que forman la esencia de las relaciones, así como los problemas que de ellos surgen, por el otro. Desde el punto de vista de México la preocupación es la estructura de la relación, ya que ésta evita que la negociación de los problemas con Estados Unidos se haga sobre una misma base y lo obligan a aceptar frecuentemente sin alternativa decisiones unilaterales de Washington.

Para Mario Ojeda, la estructura de la relación entre México y Estados Unidos está caracterizada por lo menos por tres elementos básicos que afectan tangiblemente los patrones de negociación en varios niveles: 1) la contigüidad geográfica que tiene implicaciones de estrategia militar para México y significa una limitación obvia para su completa autonomía *de facto*; 2) una asimetría de poder que significa que México es la parte débil de la relación, y 3) la dependencia económica y tecnológica de México respecto a Estados Unidos que implica una gran vulnerabilidad en la parte mexicana en decisiones tomadas en Washington o por corporación a transnacionales.

A pesar de la asimetría estructural de la relación entre ambos países y de la dependencia de México hacia Estados Unidos en aspectos financieros y económicos, la negociación de acuerdos binacionales es un proceso dinámico en el cual la capacidad de negociación de cada país ha variado según el momento histórico en función de su situación interna y de eventos internacionales. Así por ejemplo México mejoró su capacidad de negociación con Estados Unidos a fines de la década de los setenta a partir de su emergencia como importante país exportador de petróleo en un momento en el que el mercado internacional se regía por altos precios de este producto, y estaba en favor de los países exportadores.

Existe una relación vertical entre el nivel *supra* de las relaciones internacionales el nivel nacional y el regional; pero a su vez, existen relaciones entre ambos países

2 Jorge A. Bustamante, "La interacción social en la frontera México-Estados Unidos: un marco conceptual para la investigación" en Roque González Salazar (ed.), *La frontera del norte integración y desarrollo*. México, El Colegio de México, 1981.

3 Lorenzo Meyer, *México y jos -Estados Unidos en el conflicto petrolero, 1917-1942*. México El Colegio de México, 1982.

4 Mario Ojeda, "México y los Estados Unidos: ¿Interdependencia o dependencia de México en Roque González Salazar, *La frontera del norte...op. cit.*;" del mismo autor, "The Future of Relations between Mexico and the United States" en Clark Reynolds y Carlos Tello (eds.) *U.S.-Mexico Relations. Economic, and Social Aspects*. Stanford, Stanford University Press 1983, págs 315-330.

5 Mario Ojeda, "The Future...." en *op. cit.*

a un nivel nación-nación, nación-región y región-región. Estas relaciones están condicionadas de manera importante por el orden jerárquico de la estructura, que además condiciona la relación nación-región de cada país. Invertir las variables en un lado del esquema, supone una movilización de elementos que en ningún momento pueden ser percibidos como estáticos en el proceso histórico. Asimismo, es clara la asimetría de prioridades nacionales entre México y Estados Unidos y complejas las interrelaciones que existen entre el nivel nacional y regional de ambos países.

De los conceptos mencionados destacan seis aspectos relevantes para el estudio de la negociación de los problemas ambientales trasfronterizos:

1) Como elemento de la relación binacional, el medio ambiente forma parte de una densa red de interrelaciones dentro de la estructura *de* la relación. Esto implica que en la negociación de los problemas ambientales trasfronterizos pueden influir, de manera importante, otros elementos de la relación binacional: comercio bilateral, el tráfico de drogas, aspectos de economía política, política exterior, indocumentados, etcétera.⁶

2) La dinámica de los elementos de la relación binacional y su cambiante importancia en el tiempo, en conjunto con el flujo de la comunicación región-nación, en y entre países, explica que un problema regional: la contaminación trasfronteriza, pueda trascender a una prioridad de negociación binacional.

3) La estructura asimétrica de la relación binacional condiciona la negociación de elementos o problemas concretos frecuentemente en contra de México. El medio ambiente, como elemento de la relación, no es la excepción.

4) La forma como un problema es definido y, sobre todo, la negociación de alternativas para su solución, puede ser sustancialmente afectada por la interrelación de los problemas ambientales con otros elementos o problemas de la relación binacional. La interrelación, implícita o explícita, de los elementos que conforman esta relación hace difícil tratarlos de manera aislada o evitar que conflictos menores se transformen en mayores. Es por esto que el análisis de la relación binacional

⁶ Esto permite a Estados Unidos ejercer presión sobre México para obtener concesiones en la relación binacional. Dos claros ejemplos son: a) el inicio del conflicto de las emisiones de las fundidoras de cobre en Sonora y Arizona, en donde el conflicto se inició como un intento de bloquear el aumento en la producción de cobre en México y su posible exportación a Estados Unidos (economía política), utilizando como estrategia de negociación el riesgo de contaminación de las fundidoras mexicanas (para mayor detalle véase el trabajo de Steven Mumme, "The Cananea Cooper Controversy: Lessons for the Environmental Diplomacy". Ponencia presentada en la 32 Reunión Anual del Rocky Mountain Council on Latinamerican Studies, Tucson, Arizona, 23-25 de febrero de 1984.); b) en febrero de 1985, Estados Unidos prácticamente cerró el paso de su frontera con México por varios días (Operación Intercepción), supuestamente en una acción para el control de tráfico de drogas. Esta acción se dio en uno de los momentos de mayor tensión entre ambos países, debido a la política exterior de México en América Central, y el asesinato del agente especial de la Drug Enforcement Agency (DEA) en México, Enrique Camarena. Aunque no hubo una declaración formal explicando el cierre de la frontera, es fácil interpretarlo como una represión hacia México por el asesinato de Camarera y la constante irritación de Estados Unidos por las divergencias políticas entre los dos países en América Central. La Operación Intercepción concluyó sólo después de que el presidente De la Madrid solicitó telefónicamente al presidente Reagan, levantar el cierre de la frontera, *La Jornada* "Terminó el bloqueo después que habló De la Madrid con Reagan", 23 de febrero de 1985.

debe ser un proceso dinámico partiendo de un marco general, pero a su vez debe ser específico para cada elemento o problema de la relación. En buena medida, esto obliga a mantener un doble enfoque en el estudio de los problemas ambientales trasfronterizos: por un lado, se debe presentar una perspectiva global de la problemática ambiental entre los dos países; por otro, debe considerarse caso por caso, actualizando continuamente su análisis.

5) La contigüidad geográfica entre los dos países refuerza su interdependencia para la solución de los problemas ambientales trasfronterizos. Esta interdependencia puede constituirse en un factor favorable para la cooperación durante la negociación en pro de soluciones con beneficios mutuos; no obstante, puede transformarse también en un importante factor de presión hacia soluciones unilaterales, como lo demuestra la experiencia de algunos problemas ambientales actuales.

6) La negociación de este tipo de problemas requiere que cualquier propuesta de solución tenga en cuenta la interrelación de los elementos dentro de la estructura de la relación binacional, y las condiciones que esta última impone. Una visión simplista del problema puede fácilmente conducir a la adopción de planteamientos y estrategias de negociación erróneas.

La Relación Binacional

Esta sección pretende identificar la importancia actual de los problemas ambientales para la relación binacional entre México y Estados Unidos, y señalar algunos aspectos que podrían ser relevantes para futuras negociaciones ambientales.

A pesar del cambio en el tiempo en la prioridad otorgada a los temas y problemas sujetos a negociación en la relación binacional durante la década de los ochenta, los temas prioritarios se han mantenido constantes: el tráfico de drogas,⁷ los trabajadores indocumentados, la deuda externa de México y el comercio bilateral. En este periodo resurge también la política exterior de México hacia América Central como tema relevante y fuente de conflicto entre los dos países. Por su parte, los problemas ambientales trasfronterizos empiezan a adquirir mayor importancia en la agenda bilateral.

Un indicador útil para medir la anterior clasificación es la cobertura de prensa

Cambios recientes en la red internacional de distribución de droga en los últimos años han incrementado el paso de droga a través de México, principalmente cocaína, hacia Estados Unidos. Sin embargo, pocas veces se tiene en cuenta el aumento en la producción en Estados Unidos, así como el incremento en el flujo en otras rutas de entrada a ese país. La base del conflicto es la diferencia en el enfoque del problema entre México y Estados Unidos. Mientras que para México el centro del problema es el fuerte incremento en la demanda de drogas en Estados Unidos, y por lo tanto su solución es atacar la demanda; este país considera a la oferta como la base del problema, por lo que su solución es atacar las fuentes de abastecimiento (Actualmente, México destina más presupuesto *per capita* que Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico y la drogadicción). Mientras no se logre un consenso sobre este aspecto, es probable que el problema siga siendo fuente de conflicto entre los dos países. Sobre la diferencia de enfoques entre los dos países sobre el problema del narcotráfico, véase el interesante artículo de Samuel I. del Villar en el *New York Times*. 1987).

otorgada a los temas binacionales en Estados Unidos. Como parámetro de referencia se tomó cobertura del *New York Times* para el periodo 1983-1987. En ella sobresale la atención otorgada a tres temas -el tráfico de drogas, los trabajadores indocumentados y la política exterior de México hacia Nicaragua. De acuerdo con el número de noticias recibidas, la mayor atención se concentró en el tráfico de drogas (118 notas), seguido por los trabajadores indocumentados (84 notas), política mexicana hacia Nicaragua (49 notas), y a considerable distancia los problemas ambientales trasfronterizos (19 notas).⁸

Sergio Aguayo⁹ obtuvo un resultado similar en su estudio sobre la imagen de México en la prensa estadounidense. En su trabajo, Aguayo considera la cobertura recibida por México en la prensa estadounidense entre junio de 1984 y febrero de 1985. Los temas más importantes señalados en su estudio son: trabajadores indocumentados, tráfico de drogas, política exterior mexicana independiente, inversión extranjera en México, deuda externa, la crisis económica de México y el sistema político mexicano.

Otro indicador es la agenda de negociación en las últimas reuniones anuales de presidentes.¹⁰ En ellas se distingue como los temas de mayor interés para Estados Unidos al tráfico de drogas, la política exterior mexicana hacia Nicaragua y América Central, los trabajadores indocumentados, el comercio bilateral, y con menor intensidad, los problemas ambientales trasfronterizos; para México, los temas de mayor interés fueron básicamente aspectos económicos: la deuda externa mexicana, comercio bilateral, inversión extranjera y trabajadores indocumentados.¹¹

Los aspectos anteriores sugieren que a pesar de su creciente importancia en los últimos cinco años, el medio ambiente cuenta actualmente con una menor atención que otros temas prioritarios de la relación bilateral. Esto es explicable dado que los problemas ambientales no representan una amenaza para la seguridad nacional en Estados Unidos o en México. Su atención en la agenda binacional se deriva, en realidad, de las demandas de las comunidades fronterizas estadounidenses.

No obstante, el hecho que los problemas ambientales no reciban la misma prioridad que otros temas binacionales, no implica que sus efectos sean de escasa consideración para México. Prueba de ello es la inversión de más de 100 millones de dólares en su solución durante los últimos tres años.

De importancia para futuras negociaciones binacionales en el campo del medio

⁸ *New York Times Index*, 1983, 1984, 1985, 1986, 1987.

⁹ Sergio Aguayo, "México en crisis: para comprender la prensa estadounidense" en *Cuadernos Semestrales, Estados Unidos y México: nuevas fisiones, viejos problemas*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, núm. 20, 1987.

¹⁰ Véase por ejemplo la agenda de negociación de los dos países en las últimas reuniones de presidentes en enero y agosto de 1986 y febrero de 1988 (*El Financiero*, 12 de enero de 1986; *The San Diego Union*, 4 de enero de 1986; *Los Angeles Times*, 4 de enero, 1986; *Los Angeles Times*, 6 de enero de 1986; *Excelsior*, 14 de agosto de 1986; *El Financiero*, 14 de agosto de 1986).

¹¹ Otro indicador sobre esta diferencia de intereses es la amplitud e intensidad con que la prensa de cada país trata los temas de la negociación binacional. Véase por ejemplo la desproporción en el número de noticias asociadas con México sobre tráfico de drogas, trabajadores indocumentados y política exterior mexicana hacia Nicaragua en el *New York Times*, comparada con las noticias sobre deuda externa mexicana y comercio bilateral.

ambiente es conocer los mecanismos que influyen en la definición de prioridades para la negociación binacional, especialmente en el momento actual en el que la relación binacional ha sufrido un progresivo deterioro durante los últimos tres años

En un artículo publicado en 1987 sobre las relaciones México-Estados Unidos Wayne Cornelius analiza esta situación:

No cabe duda de que las relaciones México-Estados Unidos han sufrido un deterioro notable en los últimos años. Los cambios más importantes en la relación bilateral han ocurrido por parte de Estados Unidos, donde se ha propagado el lema "seamos duros con México", lo cual parece haber alterado permanentemente el debate político sobre México en Estados Unidos"...En Washington, tanto en el Congreso como entre muchos miembros de la rama ejecutiva, va en aumento una actitud intolerante y punitiva hacia México.¹²

Cornelius considera que una explicación de los problemas actuales del gobierno mexicano con Estados Unidos consiste en la existencia de muchos aspectos en la compleja relación binacional fuera del control presidencial en ambos lados de la frontera.

En Estados Unidos, el hecho de que el Congreso se haya colocado al frente de la rama ejecutiva para tratar algunas de las dimensiones políticas más delicadas de Estados Unidos, -la relación con México: tráfico de drogas, políticas electorales y corrupción en México-, será un factor de complicación adicional en años próximos, aunque el sucesor de Ronald Reagan opte por un acercamiento a México de menor confrontación. El mayor involucramiento del congreso en los problemas México-Estados Unidos también hará menos probable el que Estados Unidos tenga una política coherente y bien coordinada hacia México.¹³

Es interesante notar que los momentos de mayor tensión en la negociación de problemas ambientales entre los dos países, coincide con el deterioro en la relación bilateral señalado por Cornelius. Las consecuencias de este deterioro en la negociación ambiental fueron de consideración para México. Se destaca una actitud dura de la parte estadounidense, concentrada en no conceder ayuda financiera a México en la solución de sus problemas ambientales, bajo el principio "el contaminante paga"¹⁴ Esta actitud puede relacionarse con el lema que Cornelius llama "seamos duros con México". La negociación llevada a cabo en 1984 y 1985 para la solución del problema del drenaje en Tijuana, es ilustrativa de esta situación. La rígida actitud de la parte estadounidense durante la negociación en contra de una cooperación con México, promovida en particular por el Departamento de Estado y del Embajador de Estados Unidos en México en esa época, John Gavin

¹² Wayne Cornelius, "México-E.U.: Las fuentes del pleito" en *Nexos*, núm 118, México, octubre de 1987.

¹³ Cornelius, *Ibidem*, pág. 34. ¹⁴ "OMB Raps EPA for Offering to Finance Mexican Border Pollution Controls" en *inside EPA*, núm 1, 13 de marzo de 1984.

obligaron a México a buscar una solución unilateral al problema. El resultado de esta actitud es que el problema no ha sido aún resuelto en su totalidad, a pesar de la inversión económica que México ha llevado a cabo en el sistema de drenaje de Tijuana. La segunda parte de este trabajo considera este aspecto con mayor detalle.

El esquema planteado por Cornelius de un mayor involucramiento del Congreso en los asuntos con México, se nota también en el caso de los problemas ambientales. Su estudio permite distinguir el importante papel del Congreso en la trascendencia de un problema ambiental regional a su negociación binacional. Los ejemplos más claros son el caso del drenaje de Tijuana y el de las fundidoras de cobre en Sonora. En ambos casos, la presión de congresistas de California y Arizona en la Administración Reagan, demandando una acción federal y una presión sobre México para su solución, fue determinante en la prioridad otorgada por Estados Unidos a su negociación.

La creciente participación del congreso estadounidense en la relación binacional y su efecto en las negociaciones ambientales, amerita considerar con mayor detalle el impacto del congreso en la relación bilateral.

En su trabajo sobre el Congreso y la política de Estados Unidos frente a México (*"The United States Congress and the Making of U.S. Policy toward Mexico"*), Donald Wyman señala que el creciente interés del Congreso en México se derivó del reconocimiento del impacto en Estados Unidos de asuntos internos en México.¹⁵ Este creciente interés del Congreso en México empezó en la década de los setenta, estimulado en gran medida por los medios de comunicación masiva. Los trabajadores indocumentados y el descubrimiento de nuevos depósitos de hidrocarburos en México, fueron dos de los temas que impulsaron este interés. Wyman señala que la mayoría de los legisladores estadounidenses contemplan la relación con México a través del prisma de un aspecto específico en el cual tienen particular interés. Sin embargo, desde una perspectiva de relación exterior, México ha atraído poca atención del Congreso, en gran parte, porque no lo consideran un elemento de crisis o un peligro a la seguridad nacional de Estados Unidos: "ante la ausencia de una sensación de crisis o de error, la oportunidad para tratar a México como un problema general de política exterior no ha surgido".¹⁶

Apoyado en el análisis de Wyman se pueden distinguir los siguientes aspectos del Congreso que pueden influir en la negociación de los problemas ambientales.

i) Un primer aspecto es la forma como el Congreso define sus prioridades de atención. Wyman señala que uno de los aspectos con mayor influencia en el Congreso son los medios de comunicación masiva. Algunos autores consideran que una de las mejores formas para incluir algún tema dentro de la agenda del Congreso, es capturar la atención del público, y los medios de comunicación, son el mejor mecanismo para expresar esta atención.¹⁷ *las asuntos relacionados con México*

¹⁵ Donald I. Wyman, *The United States Congress and the Making of U.S. Policy Toward Mexico*. San Diego, University of California at San Diego, Program in United States-Mexican Studies, 1981 (Working Papers in US -Mexican Studies, 13).

¹⁶ Wyman, *op. cit.*, pág. 7.

¹⁷ John W. Kingdon, "Dynamics of Agenda Formulation in Congress" en James E. Anderson (ed.), *Cases in Public Policy Making*. New York, Praeger Publishers, 1976, págs. 35-49, 1976; Jack L Walker/"Setting the Agenda in the U.S. Senate: A Theory of Problem Selection" en *British Journal of Political Science*, vol. 7, núm. 4, 1977, págs. 423-445; citados por Wyman, *op. cit.*

siguen esta regla.¹⁸

Otro medio para atraer la atención del Congreso es la relación de un tema con un interés especial de algún comité o subcomité del Congreso. Frecuentemente la preocupación de un legislador acerca de un tema de la relación México-Estados Unidos surge cuando este tema está relacionado con algún aspecto de interés para el legislador, debido a su participación en algún comité del Congreso.

Otra fuente de interés del Congreso en asuntos relacionados con México y el grupo interparlamentario México-Estados Unidos. Las reuniones interparlamentarias proveen un mecanismo para tratar y discutir problemas entre los dos países pero no para resolverlos. La participación de los legisladores en estas reuniones permite a los legisladores estadounidenses tener mayor información sobre México

Finalmente, uno de los medios más efectivos para atraer la atención de congresistas es cuando el tema es preocupación de los votantes de su distrito, y es expresadas con la suficiente intensidad por grupos bien organizados y con fuerte respaldo financiero.

ii) Un segundo aspecto que debe destacarse es la manera como el Congreso presiona al gobierno federal para colocar, influir en la negociación o remover algún tema de la agenda bilateral. Además, el Congreso también puede afectar la actitud de Estados Unidos hacia México, influyendo en las acciones administrativas del gobierno federal estadounidense sobre legislaciones en las cuales la Casa Blanca o una parte del cuerpo ejecutivo tienen particular interés. Este ha sido el caso sobre todo de temas como trabajadores indocumentados y el comercio bilateral pero también en buena medida, el de los problemas ambientales.

Sin embargo, el ejecutivo también tiene una capacidad de influir sobre el Congreso principalmente mediante el control de la información. Esto puede representar una limitante importante para la negociación de cualquier tema de la relación binacional incluyendo el medio ambiente.

El Congreso también influye en la política estadounidense hacia México con su poder para obstruir, retrasar, o condicionar a mayor estudio, legislaciones propuestas por el Ejecutivo. Un claro ejemplo de este poder es el tratado para la delimitación de mar territorial entre México y Estados Unidos que ha permanecido sin confirmación después de 9 años de haber sido firmado por ambos gobiernos.¹⁹

¹⁸ De particular importancia es el papel de la prensa en la definición de prioridades de atención del Congreso. Wyman señala, por ejemplo, "mientras que la atención de los medios de comunicación puede servir como catalizador de la atención del Congreso sobre un tema la atención del Congreso a su vez mantiene el interés de los medios de comunicación sobre el mismo tema", Wyman, *op. cit.*, pág. 50.

¹⁹ En mayo de 1978, los dos países firmaron un tratado extendiendo el límite del mar territorial a 200 millas. El tratado fue sometido al congreso para su aprobación en 1979. Contra lo esperado, la oposición del senador Rudy Boschwitz al tratado, demandando mayor estudio para determinar la posesión de potenciales depósitos de hidrocarburos en un área en disputa en el Golfo de México, ha pospuesto hasta ahora indefinidamente la aprobación del tratado. Para un análisis detallado sobre este tema véase Alberto Székely, "The International Law of Submarine Transboundary Hydrocarbon Resources: Legal Limits to Behavior and Experiences in the Gulf of Mexico" en Will R. Knedlik (ed.), *Natural Resources Journal*, vol. 26, núm. 4, New Mexico, University of New Mexico School of Law, 1986, pags. 669-694, (U.S.-Mexico Transboundary Issues)

En cuanto a la atención otorgada por el Congreso a los problemas ambientales, diversas fuentes muestran una distancia entre estos problemas y las otras prioridades de la relación bilateral. Wyman encontró para el periodo de 1977-1979, un total de 26 sesiones del Congreso que trataron sobre la relación México-Estados Unidos exclusivamente, o con temas en donde la relación bilateral era prominente.²⁰ De este total, 12 trataron sobre aspectos económicos de la relación (6 sobre comercio bilateral e impuestos, 6 sobre energía), 11 trataron sobre aspectos sociales (5 sobre drogas, 3 sobre trabajadores indocumentados y 3 sobre trato e intercambio de prisioneros), una sobre contaminación transfronteriza (la derrama de petróleo del pozo Ixtoc 1), otra sobre el intercambio de ciencia y tecnología, y una sobre política.²¹

Apoiado en la información publicada en el *Congressional Quarterly Repon*, encontré que el interés del Congreso sobre los temas de la relación binacional para el periodo 1984-1988, pasó de aspectos económicos (energía y comercio bilateral) a cuestiones sociales (15 sesiones sobre tráfico de drogas, 7 sobre trabajadores inmigración y dos sobre control de población, y dos sobre la población hispano-mexicana en Estados Unidos), y de política internacional (15 sesiones sobre el conflicto de América Central y las negociaciones de Contadora). Los aspectos económicos siguieron en orden de importancia, (11 sesiones sobre comercio bilateral, tres sobre deuda externa mexicana, una sobre energía, dos sobre ayuda económica, dos sobre impuestos portuarios y una sobre crédito del World Bank. La atención sobre el medio ambiente, aunque mayor que en el periodo anterior (dos sesiones sobre la salinidad del Río Colorado), no logró el nivel de atención de los temas económicos y sociales.²²

Rafael Fernández de Castro,²³ en un reciente e interesante estudio sobre la importancia del Congreso estadounidense en la relación bilateral México-Estados Unidos, obtiene resultados similares al considerar las actividades del 99 Congreso (1985-1986) con efectos potenciales en México. Fernández de Castro basa su análisis en una lista de proyectos de ley con potenciales repercusiones en México que consta de 65 iniciativas de la Cámara de Representantes y 42 del Senado. Sus resultados muestran la concentración de las iniciativas en pocas áreas: comercio internacional, inmigración, energía y tráfico de drogas. Fernández encontró que sólo 14 por ciento de las iniciativas en el Senado sobre México se relacionaban con el medio ambiente (particularmente el problema de la lluvia ácida). Llama la atención la inexistencia de iniciativas sobre aspectos ambientales referentes a México en la Cámara de Representantes.

A pesar de que el Congreso no ha considerado los problemas ambientales como un tema prioritario de la relación bilateral, la experiencia de la negociación realizada

²⁰ Wyman, *op. cit.*, pág. 8.

²¹ *Idem.*

²² *Congressional Quarterly Report*, 1984, 1985, 1986, 1987 y 1988. Para mayor nivel de detalle sobre este tema véase también el *Congressional Quarterly Almanac* y los registros mensuales del *Congressional Record* de estos años.

²³ Rafael Fernández de Castro, "La importancia del Congreso estadounidense en la relación bilateral México-Estados Unidos" en *Cuadernos Semestrales, Estados Unidos y México: nuevas visiones, viejos problemas*, núm. 20, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1987.

hasta ahora en este campo, particularmente en el caso del drenaje de Tijuana²⁴ y en el de las emisiones de SO₂ de las fundidoras de cobre en Sonora²⁵, muestra, la influencia del Congreso en el proceso de negociación. En ambos casos, la presión sobre congresistas por parte de diversos grupos locales en la frontera (ecologistas, grupos de capital privado, organizaciones civiles y las autoridades locales), así como la atención otorgada por los medios de comunicación a estos problemas, fueron un factor determinante para que cuando menos parte de las delegaciones de California y Arizona, hayan pedido a la Administración Reagan, acelerar su negociación con México y presionarlo para lograr una rápida solución a la contaminación transfronteriza.

México ha dejado de lado la posibilidad de influir sobre el Congreso y crear alianzas con otros grupos estadounidenses para la defensa de sus intereses, en el caso del medio ambiente. Éste es un recurso político aprovechado por otros países en su negociación bilateral con Estados Unidos. Canadá, por ejemplo, ha recurrido a esta estrategia para tratar de modificar la negativa de la Administración Reagan de reconocer y solucionar el problema de contaminación transfronteriza causado por la lluvia ácida originada en Estados Unidos.²⁶ Lograr mejores resultados para México en futuras negociaciones ambientales entre los dos países, va a depender cada vez más de una estrategia de negociación más flexible y amplia del gobierno mexicano.

La Negociación Binacional de los Problemas Ambientales

El convenio binacional para la solución de problemas ambientales transfronterizos de 1983, es un marco de referencia amplio que se distingue por: 1) ser un acuerdo

²⁴ Steven Mumme y Joseph Nalven, "Managing the Border Environment: Advances, Issues and Options" en Oscar Martínez, Albert E. Utton y Mario Miranda Pacheco (eds.), *One Border, Two Nations: Policy implications and Problem Resolution*. México, ANUIES, 1988, págs. 215-258.; Roberto Sánchez, "Las relaciones binacionales como un marco conceptual en el análisis de los problemas ambientales transfronterizos entre México y Estados Unidos" en Óscar Martínez *et al.* en *op. cit.* págs 201-214.

²⁵ Steven Mumme, "The Cananea Cooper..." *op. cit.*; Dick Kamp, "Attached Testimony on Senate Acid Rain Bill 2203", 30 de agosto de 1986 (mimeo). De Kamp, véase: "Diversas entrevistas con el autor durante 1987 y 1988"; "US. Mexico Air Accord: Is it Relevant to Quebec to Canada and to Eastern U. S. SO₂ Pollution?". Ponencia presentada en el foro internacional sobre lluvia ácida *Il Pleut á Mourir*, Montreal, Canadá, 14-17 de febrero de 1988.

²⁶ Anthony Scott, "The Canadian-American Problem of Acid Rain" en *Natural Resources Journal*, vol. 26, núm. 2, Spring, The University of New Mexico School of Law, 1986, págs. 337-358. Sobre la negociación binacional de este problema véanse también John E. Carroll, *Environmental Diplomacy*. Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1983; y "Water Resources Management as an Issue in Environmental Diplomacy" en *Natural Resources Journal*, Vol. 26, No. 2, Spring, New Mexico, The University of New Mexico School of Law, 1986, 207-220; y David G. McMarquand, "Preconditions to Cooperation in Canada-United States Boundary Waters", *Natural Resources Journal*, vol. 26, No. 2, New Mexico, University of New Mexico School of Law, 1986, 221-242.

firmado a nivel presidencial; 2) otorgar una alta prioridad a la solución de los problemas ambientales trasfronterizos; 3) establecer los mecanismos de comunicación para la puesta en marcha de los acuerdos logrados en el marco del convenio, y 4) definir un área geográfica específica como área de trabajo (100 Km. en cada lado de la frontera).

La puesta en práctica del convenio binacional se ha realizado por medio de la Agencia de Protección Ambiental estadounidense (EPA) y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología de México (SEDUE). Cada agencia está representada por un coordinador nacional y cuatro grupos técnicos de trabajo, de acuerdo con el tipo de problema: agua, aire, emergencias y residuos peligrosos. Cada año se llevan a cabo reuniones de coordinadores nacionales y de los grupos de trabajo, de acuerdo con la agenda de negociación y a la solicitud de cada parte.

De acuerdo con su texto original (Convenio Binacional, 1983),²⁷ el objetivo de convenio es establecer un mecanismo de cooperación para el mejoramiento y conservación del medio ambiente en la frontera entre los dos países, bajo la base de igualdad, reciprocidad y beneficio mutuo (artículo 1). Cada país se compromete a reducir, prevenir y eliminar las fuentes contaminantes en su respectivo territorio que afecten el área fronteriza del otro país (artículo 2) así como solucionar problemas comunes (artículo 3). Sin embargo, se establece que el control de la contaminación se llevará a cabo de acuerdo con la legislación existente en cada país (artículos 5 y 7).

Aunque el convenio especifica que cada país cubre sus gastos por la administración, construcción e implementación de los acuerdos establecidos dentro del marco del convenio, se menciona la posibilidad de acordar una modalidad especial de financiamiento, tomando en cuenta los objetivos del convenio (artículo 14). Esto podría interpretarse como la posibilidad de establecer ayuda financiera estadounidense en la solución de problemas cuyas fuentes se originan en México. Sin embargo, la parte estadounidense lo ha interpretado en un sentido contrario durante la negociación binacional en detrimento de cualquier cooperación en la solución de los problemas. Apoyado en el artículo 2 que establece, “cada parte es responsable, hasta la última extensión práctica, de adoptar las medidas necesarias para reducir, prevenir y controlar las fuentes contaminantes que afectan el área fronteriza del otro”, y en el artículo 14 “a menos de otra forma acordada, cada parte será responsable de los costos de su participación en la implementación del convenio”, la Administración Reagan ha aplicado la política de “el contaminante paga” (Polluter Pays),²⁸ dejando de lado cualquier consideración de posibilidad de inversión de México en la solución del problema.

En el caso del problema de Tijuana, la Administración Reagan, a través de The U.S. Office of Management and Budget, expresamente se opuso a cualquier solución en la cual instalaciones en Estados Unidos, financiadas con fondos federales, trataran las aguas servidas de Tijuana.²⁹ De acuerdo con oficiales de la EPA, “La posición

²⁷ “Convenio entre los Estados Unidos de America y los Estados Unidos Mexicanos sobre la Cooperación para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en el Área Fronteriza”, La Paz, Baja California Sur, 14 de agosto de 1983.

²⁸ Mumme y Nalven, “Managing the Border...” en *op. cit.*, *inside EPA*, *op. cit.* ²⁹ Walter J. Hunt, “Smelter Triangle: Douglas, Nacozari, Cananea”, Western Hemisphere Environmental Program Manager, Office of International Activities, U.S. Environment! Protection Agency, 7 de julio de 1984 (mimeo); citado por Mumme y Nalven, “Managing the Border...” en *op. cit.*, p. 247

de la administración ha sido la de que el contaminante debe pagar por los costos para resolver el problema, un principio que ha sido aceptado por México y Estados Unidos bajo el Convenio Binacional de 1983”³⁰

Sin embargo, esta actitud de Estados Unidos en la negociación binacional contradice uno de los últimos artículos del mismo convenio de 1983. El artículo 18 establece, “Las actividades acordadas dentro de ese marco estarán sujetas a la disponibilidad de fondos y otros recursos de cada parte, y a la aplicación de sus leyes y reglamentos”.

El convenio define sólo el marco general de negociación. Los acuerdos concertados por ambas partes dentro de este marco se establecen a través de 4 anexos. El anexo I trata el problema del drenaje de Tijuana (Anexo I, 1985), el anexo lo establece un plan binacional de contingencias (Anexo II, 1985), el tercer anexo se refiere al problema de la exportación de sustancias y desechos peligrosos entre ambos países (Anexo III, 1986), el acuerdo y último anexo define la solución del problema de las fundidoras de cobre en el triángulo gris (Anexo IV, 1987).

El Proceso de Negociación

En el proceso de negociación binacional de los problemas ambientales se destacan dos aspectos importantes: 1) el enfoque de negociación “caso por caso”, y 2) la aplicación del principio “el contaminante paga”.

El convenio binacional de 1983 es el primer intento formal para establecer un marco amplio para la negociación de diversos tipos de problemas ambientales trasfronterizos entre los dos países. Éste fue uno de los principios básicos de México en la formulación del convenio, que contrasta con la posición estadounidense de procurar un enfoque de negociación de caso por caso. Sin embargo, el convenio es muy general en su redacción y deja a la interpretación de los dos países el relacionar el conjunto de problemas ambientales trasfronterizos dentro del marco global propuesto, o tratarlos en forma aislada. El enfoque seguido hasta ahora ha sido una combinación de estas dos posibilidades.

La negociación de los problemas sanitarios de las ciudades mexicanas en la frontera se ha realizado en forma aislada, atendiendo caso por caso. Destaca el conflicto de Tijuana por ser el tema prioritario de la negociación binacional sobre estos problemas. Los acuerdos para su solución se incorporaron al convenio binacional en el anexo 1, sin establecerse ninguna relación entre éste y el resto de los problemas sanitarios presentes en otras ciudades de la frontera hasta este momento (Mexicali, Naco, Nogales y Nuevo Laredo). Esto se muestra en el hecho de que no existe un anexo fronterizo para la solución de los problemas ocasionados por el drenaje (el Anexo 1 se limita a la solución del problema de Tijuana), como existe para el control de la contaminación de las fundidoras de cobre (Anexo 4), o el transporte trasfronterizo de sustancias peligrosas y desechos peligrosos (Anexo 3), o para la prevención de contingencias (Anexo 2).³¹

³⁰ Joseph Nalven, “Transboundary en *op. cit.*”

³¹ La negociación de los conflictos de Mexicali, Naco, Nogales y Nuevo Laredo no ha sido parte de ningún anexo. Su negociación se ha realizado en conjunto entre la Comisión Internacional de Límites y Aguas y el grupo de trabajo binacional sobre agua EPA-SEDUE.

En contraste, el anexo III establece un marco de negociación amplio para el transporte trasfronterizo de sustancias y desechos peligrosos. Éste fue el primer anexo formulado a petición del gobierno mexicano para solucionar un problema ambiental, en donde México es la parte afectada. Su firma fue considerada en ese país un éxito importante. Parte del éxito mexicano se debió a la forma como su negociación se relacionó con otro problema ambiental trasfronterizo entre los dos países: el conflicto de las fundidoras de cobre en el Triángulo Gris. De hecho se estableció un trueque: México se comprometió a controlar las emisiones de la fundidora de Nacozari y a mantener en su nivel actual las emisiones de Cananea, cumpliendo con los estándares formulados por el anexo IV (se trata de estándares estadounidenses); en cambio, Estados Unidos aceptó los planteamientos y la firma del anexo III.³² La firma para la implementación formal de ambos anexos se realizó simultáneamente por el secretario de Relaciones Exteriores *de México*, Bernardo Sepúlveda, y el Jefe del Departamento de Estado estadounidense, George Shultz, en enero de 1987.

Un beneficio inmediato de seguir un enfoque global en la negociación binacional de los problemas ambientales, es mantener una perspectiva amplia de los diversos problemas sujetos a negociación entre los dos países, y presentar un panorama real de las posibilidades de inversión de México en su solución.

Éste es un aspecto *de suma importancia* para México y la relación binacional debido al enorme desnivel económico entre los dos países. México enfrenta actualmente fuertes limitantes financieras para poder invertir en la solución de varios problemas ambientales al mismo tiempo. El enfoque, caso por caso, no toma en cuenta estas limitantes, y considera la negociación de cada problema en forma aislada.

En cuanto a la aplicación del principio “el contaminante paga”, sin duda éste ha sido uno de los aspectos con mayor impacto en el proceso de negociación y las alternativas de solución de los problemas ambientales trasfronterizos. El propio convenio facilita la aplicación de este principio al declarar que las partes son responsables de adoptar las medidas apropiadas para prevenir, reducir y eliminar las fuentes de contaminación en su respectivo territorio (artículo 2).

Mencioné anteriormente que el artículo 2 puede prestarse a diversas interpretaciones, algunas de ellas contradictorias a otras partes del mismo convenio. El artículo 1, por ejemplo, declara que ambas partes acceden a cooperar para la protección del medio ambiente en la frontera común sobre la base de equidad, reciprocidad y mutuo beneficio. El artículo 18 estipula que las actividades bajo el convenio estarán sujetas a la disponibilidad de fondos y otros recursos de cada parte; el artículo 14 abre la posibilidad de otras modalidades de financiamiento, fuera del principio de que cada país cubra sus propios gastos por la implementación del convenio y sus anexos.

En la práctica, la negociación se ha regido bajo el principio de “el contaminante

³² EPA-SEDUE, “Comunicados conjuntos”, 18 de julio de 1985, 5 de septiembre de 1986 y 12 de noviembre de 1986 (mimeo); Dick Kamp, “Attached Testimony...”, *op. dl.*; Jim Kolbe, Dermis DeConcini y John McOlin, “Carta dirigida a Lee M. Thomas, administrador de la EPA y George Shultz, secretario del Departamento de Estado” sobre el Anexo III y IV del Convenio Binacional, 29 de octubre de 1986

paga". El impacto de este principio en el proceso de negociación ha sido importante: ha creado tensión en la relación, ha obstaculizado la cooperación necesaria para adoptar las mejores opciones técnicas de solución, ha prolongado el proceso de negociación, y ha obstruido la adopción de una solución a largo plazo al problema de Tijuana. La importancia de este principio para el proceso de negociación amerita considerarlo con mayor detalle.

La aplicación internacional del principio "el contaminante paga" se desarrolla en el seno de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCED) en 1972, como parte de sus principios de política ambiental. A continuación se detallan los aspectos más relevantes de la aplicación de este principio, según lo estipula la propia organización.³³

La preocupación básica de la OCED en la puesta en práctica de este principio era "evitar distorsiones en el comercio entre sus miembros, a través de que cada miembro internalizará los costos externos de sus políticas para el control de la contaminación" (pág. 68). En otras palabras, el costo total del control de la contaminación y sus medidas preventivas, deberán estar reflejados en el costo de los bienes producidos y su precio de mercado. De acuerdo con la OCED, el principio fue adoptado para proveer a sus miembros de guías económicas comunes y efectivas en las cuales basar sus políticas de control de la contaminación.

La aplicación del principio "el contaminante paga" es requerida, en la inversión, operación y mantenimiento de instalaciones para el control de la contaminación en cada país miembro de la OCED. Sin embargo, este principio no se aplica cuando menos en los siguientes dos casos.

1) En el caso de inversiones dentro de un país miembro de la OCED que ocasionen derramas en la comunidad global, a menos que exista un convenio internacional para reducir la contaminación de esa fuente.

2) En el caso de inversiones en el extranjero que den lugar a derramas del país huésped de la inversión hacia otros países vecinos o a la comunidad global, cuando el país huésped no aplica el principio del contaminante paga.

La OCED prevé también excepciones o arreglos especiales en la implementación de este principio en algunos países, siempre y cuando éstas no lleven a distorsiones significativas en el comercio internacional y en la inversión (pág. 68). El uso de este principio en el caso de los problemas ambientales entre México y Estados Unidos está fuera de los lineamientos definidos por la OCED para su aplicación internacional. Este principio fue diseñado para evitar que los costos de la prevención y el control de la contaminación de actividades económicas crearan distorsiones en el comercio entre países miembros de la OCED, y para que las externalidades de las fuentes contaminantes no recayeran sobre un país vecino. En el caso de México y Estados Unidos, hasta ahora la mayor parte de la contaminación transfronteriza originada en México, es por derramas de aguas servidas, no es debido a actividades económicas. Por lo tanto, los costos de su control no pueden ser internalizados a través del costo del producto y su precio en el mercado,

³³ OCED, "International Application of the Pouter-Pays Principle" en *Economic and Ecological Interdependence*. París, OCED, 1982. Sobre la negociación de la contaminación transfronteriza en la OCED; véase también, OCED, *Environmental Protection In Frontier Regions* París, OCED, 1979.

ni propiciar distorsiones en el comercio entre estos dos países. El caso más probable de que esto suceda es el de la contaminación generada por la industria fronteriza en el norte de México, principalmente por la maquiladora.³⁴ Puesto que la gran mayoría de las maquiladoras son de capital estadounidense,³⁵ el principio tampoco sería aplicable en este caso, dado que la OCED considera como excepción a la implementación de este principio, la contaminación trasfronteriza generada por inversiones extranjeras en el país huésped.³⁶

Otro aspecto de importancia que supuestamente limitaría la implementación del principio “el contaminante paga” entre México y Estados Unidos es el fuerte desnivel económico entre los dos países. Este principio fue diseñado para países con poco desnivel económico entre sí, particularmente en Europa.³⁷ La situación entre México y Estados Unidos es muy diferente. Este principio deja de lado las limitantes de recursos económicos de México en la solución de algunos problemas ambientales trasfronterizos, y obstaculiza lograr mejores y más rápidas soluciones a los problemas

Conclusiones

A lo largo de este trabajo se han presentado diversos aspectos de la negociación binacional de los problemas ambientales, que permiten llegar a las siguientes conclusiones.

Una primera conclusión es que la negociación de los problemas ambientales entre México y Estados Unidos no ha sido siempre fácil, ni se ha llevado a cabo en un ambiente de cooperación, como lo estipula el convenio binacional. Sus dos

³⁴ El rápido crecimiento de la maquiladora (con tasas superiores al 10 por ciento anual) a lo largo de la frontera en los últimos cinco años, constituye sin duda un importante potencial de contaminación trasfronteriza. Para una visión más amplia sobre este aspecto, véase Roberto Sánchez, “El problema de los desechos industriales” en *El Cotidiano*, Especial 1, México, 1987, págs. 64-69. trabajo que analiza la generación y el desecho de residuos peligrosos por la industria fronteriza

³⁵ Empiezan a aparecer evidencias empíricas de la importación para la maquiladora de instalarse en la frontera mexicana como un medio para evadir cumplir con la legislación ambiental en Estados Unidos, véase Roberto Sánchez, *El desecho de sustancias tóxicas y peligrosas de origen industrial en la frontera norte de México*. Tijuana, COLEF, 1988 (en prensa); y del mismo autor, “Contaminación de la industria fronteriza: riesgos para la salud y el medio ambiente” en Bernardo González-Aréchiga y Rocío Barajas (comps.), *Las maquiladoras: ajuste estructural v desarrollo regional*. Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte/Fundación Friedrich Ebert, 1989. ³⁶ OCED, “International...” en *op. cit.*.

³⁷ En el caso de América los únicos países miembros de la OCED con una frontera común son Estados Unidos y Canadá. Sin embargo, la puesta en práctica del principio “el contaminante paga” no se realiza en todos los casos, especialmente cuando la parte afectada es Estados Unidos. El mejor ejemplo es la contaminación trasfronteriza de lluvia ácida de Estados Unidos hacia Canadá (50 por ciento de la lluvia ácida en Canadá tiene su origen en Estados Unidos). Después de diez años de negociación y de continuas demandas del gobierno canadiense para el control de las emisiones estadounidenses, Estados Unidos se ha negado a adoptar una solución al problema Para un mayor nivel de detalle en la negociación ambiental entre Estados Unidos y Canadá véanse John E. Carroll, *Environmental., op. cit.* y “Water, Resources.”, en *op. cit.*; David Le Marquand, “Preconditions to...” en *op. cit.* y Anthony Scott, “The Canadian-American...” en *op. cit.*

primeros años se caracterizaron por una actitud demandante y poco abierta a la cooperación por la parte estadounidense, provocando una reacción nacionalista en la parte mexicana. En conjunto, ambas posiciones condujeron a soluciones unilaterales. El uso del principio “el contaminante paga”, principalmente en el caso del drenaje de Tijuana, constituyó un obstáculo para lograr mejores soluciones técnicas de largo alcance.

Dentro del proceso de negociación contrasta también el enfoque de Estados Unidos de negociar caso por caso, contra la perspectiva mexicana de contar con un marco global. Es interés de México mantener este último tipo de enfoque, así como procurar hacer claras sus limitantes financieras para invertir recursos económicos en forma simultánea en varios problemas ambientales. Debe destacarse también, los beneficios de relacionar la negociación de los problemas ambientales entre sí, como un medio para equilibrar la asimetría de poder en favor de Estados Unidos, característica de la relación binacional. La experiencia del anexo III y IV es un excelente ejemplo de los beneficios de esta estrategia de negociación. En este sentido, México podría promover la firma de un anexo sobre problemas sanitarios, basado en la experiencia de las ciudades de Tijuana y Nogales, procurando definir como base de negociación, la cooperación.

En cuanto a los aspectos con mayor influencia en la negociación de los problemas ambientales, destaca el enorme impacto de los medios de comunicación, y en particular de la prensa, en la definición y atención de los problemas ambientales. La imagen generada por la prensa impacta de una manera significativa a las autoridades a cargo de su negociación y a la opinión pública. De este impacto depende en gran medida la presión generada demandando una solución y la actitud adoptada durante la negociación. La experiencia de los conflictos en Tijuana y las fundidoras de cobre en Sonora son un excelente ejemplo *de* la importancia de este impacto. La atención de la prensa en estos temas llevó a las delegaciones de congresistas de California y Arizona a exigir una solución binacional de los problemas.

Por ejemplo, en el caso del problema del drenaje de Tijuana, la amplia cobertura de la prensa regional (*The San Diego Union* y *Los Angeles Times*), y en menor medida de la prensa nacional (*Newsweek*, *Time*, *The New York Times*), durante el periodo de 1984 a 1987 presentó al drenaje de Tijuana como una amenaza constante para las playas de San Diego, su industria turística y la salud pública. Este enfoque no presentó una definición justa del problema. Por el contrario, la tendencia fue exagerar sus consecuencias para San Diego.³⁸ La desproporcionada imagen del problema de Tijuana afectó significativamente la forma como se llevaron a cabo las primeras negociaciones en 1984 y 1985. México las inició como el único culpable de la contaminación en las playas de San Diego, disminuyendo su capacidad de negociación. La información disponible actualmente muestra que

³⁸ Actualmente se sabe que el drenaje de Tijuana es responsable de sólo la contaminación de las playas al sur de la ciudad de San Diego (Imperial Beach). Otros importantes centros recreativos en la costa de San Diego (Mission Beach, La Jolla, Pacific Beach, Laguna Peñasquitos) son contaminados por derramas de aguas servidas de San Diego y no de Tijuana. Para mayor detalle sobre la negociación binacional de este problema, véase Roberto Sánchez, “El drenaje de Tijuana como fuente de conflicto binacional entre México y Estados Unidos” en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 3, núm. 9, septiembre-diciembre de 1988, México, El Colegio de México.

México no es el único culpable de la contaminación en el litoral. San Diego participa de una manera significativa en esta contaminación. Otro avance importante es la información que demuestra que los efectos reales de la contaminación de las aguas servidas de Tijuana en San Diego, son considerablemente menores a lo que se manejó en la prensa y al principio de la negociación en 1984-1985.³⁹

Una situación similar se encontró en el estudio de caso de las fundidoras de cobre en el Triángulo Gris. La efectiva campaña de prensa desarrollada a nivel nacional por los grupos ambientalistas en Arizona, fue un factor decisivo en transformar este problema de una importancia local a una prioridad de la negociación binacional.

Quizás la conclusión más importante sobre el papel de la prensa en la negociación de los problemas ambientales, es la posibilidad de lograr en ella una actitud favorable hacia México. En las conclusiones de su estudio sobre la prensa estadounidense, Aguayo⁴⁰ señala que esta prensa es profundamente nacionalista y busca defender los intereses de su sociedad, pero aclara que ello no implica una coincidencia absoluta o inmediata con las políticas del gobierno. Esto lo interpreta como una distinción que ayudaría a una mejor comprensión de la lógica con que se mueve la prensa en Estados Unidos. Esto representa una alternativa que México podría aprovechar para presentar su visión de los problemas y defender su posición. Debe recordarse el impacto potencial de este medio de comunicación en la opinión pública y en el Congreso de Washington, así como el creciente papel de éste en los asuntos binacionales con México.

Relacionado con lo anterior, México podría estudiar la posibilidad de tener un mayor impacto en el Congreso en Washington en la negociación de los problemas ambientales.⁴¹ En los últimos años, algunas ramas del ejecutivo mexicano (SECTUR, SECOFI, SARH y PEMEX) han mantenido representaciones en Washington, las que, a través de la embajada de México en esa ciudad ⁴² procuran mantener una relación directa con el Congreso.⁴³ Esto demuestra un cambio en la actitud tradicional del gobierno mexicano de poco acercamiento al Congreso estadounidense. Entre las actividades principales de estas representaciones están las de identificar posibles conflictos con México en las propuestas de ley y audiencias en el Congreso, y presentar ante éste la visión de México sobre determinados problemas. Una estrategia similar podría seguirse para los problemas ambientales.

Fernández de Castro menciona también la importancia del "lobbyng" o cabildeo en el quehacer político de Estados Unidos, como uno de los medios más utilizados para influir en las decisiones políticas del Congreso. Menciona, además, un cambio

³⁹ Sánchez, *Ibidem*

⁴⁰ Sergio Aguayo. "México en crisis..." *en op. cit.*, pág. 322

⁴¹ Debe recordarse el importante papel de las delegaciones de congresistas de California y Arizona en la prioridad y atención conferida por el ejecutivo estadounidense a los problemas ambientales, particularmente en el caso del drenaje de Tijuana y en el de las fundidoras de cobre en Sonora.

⁴² De interés también es el seguimiento de la embajada sobre los acontecimientos legislativos de interés para México, así como las relaciones personales con legisladores o personal del Congreso, en particular de los estados fronterizos.

⁴³ Rafael Fernández de Castro, "La importancia del Congreso..." *en op. cit.*, pág. 298.

en la tradición mexicana de no contratar cabilderos en Washington a partir de 1984.⁴⁴

Claudia Franco,⁴⁵ en su estudio sobre el cabildeo en Washington, señala la existencia de cuando menos 30 agentes contratados por el gobierno o interés privados mexicanos. Los servicios de estas compañías incluyeron: contactos con los medios de comunicación y relaciones públicas, investigación, servicios legales asesoría en diversas áreas, promoción del país, y concertar entrevistas con funcionarios estadounidenses. Ambos autores coinciden en señalar la importancia de entender la actividad del cabildeo para aprovechar las posibilidades que esta actividad ofrece, manteniendo un adecuado control sobre los cabilderos, teniendo en mente expectativas realistas de su capacidad de gestión. Los dos autores coinciden también en destacar la importancia de una mayor coordinación en las actividades de gestión y cabildeo en Washington por parte del gobierno mexicano.

Utilizar el cabildeo como parte de una estrategia de acción, puede tener también un impacto positivo en la solución de los conflictos ambientales entre los dos países, y en el momento actual, en una solución de largo alcance del problemas del drenaje de Tijuana. Ésta es una alternativa que debe considerarse no sólo para el Congreso en Washington, sino también para el de California. Por ejemplo, el Congreso de dicho estado aprobó en 1987 una propuesta para liberar 150 millones de dólares destinados a la solución de problemas de contaminación trasfronterizas entre California y Baja California.⁴⁶ Aunque la propuesta fue bloqueada por lo gobernador de California, argumentando que se trataba de un asunto federal y por lo tanto debería ser resuelto con dinero de la Federación, existe un consenso entre diversos congresistas de ese estado que California debe participar en la solución de estos problemas. Durante 1988 se mencionó la intención de volver a presentar la propuesta de ayuda financiera a México en cuestiones ambientales. Esta propuesta que en México pasó desapercibida, podría haber representado un impulso importante a la solución del problema del drenaje en Tijuana y Mexicali. La actividad de un cabildeo mexicano en Sacramento, podría reforzar la propuesta de este grupo de congresistas, con innegables beneficios para México.

Aunque habría que esperar la posición de los nuevos presidentes en México y Estados Unidos respecto a la relación binacional, parecería ser que en cualquier caso el ejecutivo de este último país estaría dispuesto a modificar su posición poco flexible de 1984 y 1985, en la nueva ronda de negociaciones sobre el drenaje de Tijuana. La EPA ha manifestado a México su interés en proponer la posible construcción de una planta binacional para tratar el drenaje de Tijuana. Aunque México no ha contestado formalmente esta propuesta, un aspecto importante en su *posición* probablemente es la determinación de cuál deberá ser su participación financiera en este proyecto. Si la propuesta estadounidense considera las limitantes de inversión de México, es posible que se logre una aceptable solución al problemas de Tijuana.⁴⁷

⁴⁴ *Ibidem*, pág. 304.

⁴⁵ Claudia Franco, "El cabildeo en Washington" en *Foro Internacional*, vol. XXVIII, núm. México, El Colegio de México, 1988, pág. 461.

⁴⁶ The *San Diego Union*, 8 de abril de 1987, y 14 de Julio de 1987.

⁴⁷ Roberto Sánchez, "El drenaje de Tijuana..." en *op. cit.*

Otra alternativa de acción para México es crear alianzas con diversos grupos estadounidenses con posición favorable a la solución de los problemas ambientales por medio de la cooperación. Éste podría ser un mecanismo de presión para lograr un impacto en el poder ejecutivo y legislativo en Washington. No debería subestimarse el poder de presión de estos grupos dentro de las estructuras políticas de Estados Unidos. Se podrían obtener dos beneficios importantes de este tipo de alianzas: 1) hacer factible la participación de México en obras binacionales de acuerdo con su capacidad de inversión, y 2) influir en la posición estadounidense durante la negociación binacional en pro de una mayor cooperación.

Por ejemplo, en las negociaciones para una solución a largo plazo del problema del drenaje en Tijuana y San Diego, México podría combinar diversas alternativas en su estrategia de acción. Podría realizarse un cabildeo en Washington y Sacramento, y a la vez buscar el apoyo de grupos ambientalistas, algunos de éstos con un reconocido peso a nivel nacional en Estados Unidos-el Sierra Club y el Environmental Defense Fund entre otros- y otros grupos locales -Ecologic Ufe Institute, The Tijuana River Estuary Society, Environmental Coalition. La actitud de estos grupos ha sido, por lo general, favorable a la cooperación con México, incluso por medio de U ayuda financiera para la solución del problema del drenaje de Tijuana y Mexicali

Combinar estas acciones tendría varios objetivos: 1) ayudar a presentar la visión mexicana del problema y sus alternativas de solución ante la prensa y el gobierno estadounidense; 2) procurar una posición favorable a México en el Congreso en Washington; 3) mediante la combinación de los dos anteriores, lograr una actitud de cooperación en el ejecutivo de Estados Unidos en su negociación sobre problemas ambientales con México.

Otro aspecto vital para México en esta posible nueva estrategia de acción, es contar con información actualizada sobre los problemas ambientales. Se deben considerar dos aspectos prioritarios: 1) una definición completa de los problemas de contaminación trasfronteriza cuyas fuentes se encuentran en México, así como su impacto en el otro lado de la frontera; 2) el estudio de las fuentes de contaminación trasfronteriza localizadas en Estados Unidos y su posible impacto en México. Esta información es fundamental para mejorar la capacidad de negociación de la parte mexicana. 1.a experiencia del problema del drenaje en Tijuana y el conflicto del Triángulo Gris son un ejemplo de esto.

Las agencias del sector público en México no tienen siempre la capacidad para realizar este tipo de investigación en forma permanente. No obstante, existe un considerable número de instituciones de investigación superior en México con capacidad para apoyar en este campo al gobierno federal, y en particular a la SEDUE. Un grupo' importante lo constituyen las instituciones en los estados fronterizos (universidades estatales, tecnológicos regionales y otro tipo de instituciones de investigación como El Colegio de la Frontera Norte); o bien, instituciones en el Distrito Federal como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Instituto Politécnico Nacional y la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).

Finalmente, aunque mejorar la negociación de los problemas de contaminación trasfronteriza y encontrarles solución depende básicamente de la actitud adoptada por los gobiernos de México y Estados Unidos, no debe menospreciarse los medios a través de los cuales puede modificarse esta actitud. Ésta es quizás la conclusión más importante del presente trabajo.

