

# Comisión de Cooperación Ambiental: ¿posible reinención de la política ambiental?

Miriam Alfie Cohen\*

La Comisión de Cooperación Ambiental abre la posibilidad de repensar la transformación de la agencia y los agentes a partir de la reestructuración de la confianza política. La confianza es la única que puede volver a dotar de contenido a la política para contribuir, cooperar y rechazar el egoísmo. La CCA se convierte en un espacio que puede inspirar confianza en los ciudadanos al ser plausible moralmente desplegando una serie de valores.

**H**oy, uno de los problemas más importantes a los que se enfrenta la política ambiental es la constante desconfianza y el desacuerdo entre los actores sociales que participan en la toma de decisiones. Los ambientalistas ponen en entredicho la credibilidad de los agentes contaminadores, por su parte, las empresas no pueden satisfacer las demandas de los grupos ambientales pues consideran que éstas son inaceptables e irracionales. Todos sospechan de las agencias ambientales, y las agencias en sí generan tensión entre el nivel estatal y federal.

Ante este panorama, resalta la preocupación de la falta de democracia pues incorporar a una infinidad de actores no garantiza que los procesos

sean más efectivos o menos costosos, ni tampoco que al haber más agencias preocupadas por el deterioro del ambiente, las decisiones sean más incluyentes y justas. El resultado es la inseguridad e incertidumbre que afecta en todos los niveles, desde los representantes que toman medidas de protección, incluyendo a los actores que participan, hasta las orientaciones y valores que se promueven desde ambos sectores. La conformación de políticas públicas en materia ambiental lejos de haber conducido a acuerdos y consensos ha provocado malestar y graves desencuentros.

En América del Norte, una construcción novedosa en materia ambiental es la creación de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) que Canadá, Estados Unidos y México establecieron en 1994. El propósito de esta organización internacional es ocu-

parse de los asuntos ambientales de preocupación común, contribuir a prevenir posibles conflictos ambientales derivados de la relación comercial y promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental<sup>1</sup>.

Esta agencia internacional tiene un peso fundamental en la corresponsabilidad que gobiernos, empresas y actores sociales presentan en el campo de las decisiones de política ambiental para América del Norte. Impulsar los consensos y crear un marco de confianza constituyen la espina dorsal del buen funcionamiento de las políticas ambientales que la CCA deberá impulsar.

Si coincidimos que hoy la desconfianza y el desacuerdo inundan el campo de la política ambiental, nos parece

\* Profesora-Investigadora, Departamento de Sociología, UAM-Azcapotzalco. Este artículo fue elaborado con la ayuda de Louise Barner K.

<sup>1</sup> El Acuerdo complementa las disposiciones ambientales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

relevante investigar en qué medida la participación social en la CCA puede ser efectiva en la transformación de la toma de decisiones; cómo puede contribuir esta participación a la reinención de nuevos vínculos de confianza y consenso entre los diversos actores sociales y, por último, establecer la importancia de un compromiso amplio entre los diversos sectores que conforman la CCA como parámetro para la regeneración de agencias y agentes ambientales en América del Norte.

## Límites del modelo de Manejo y Control: la sustentabilidad cívica

Desde 1960 el deterioro ambiental se convierte en un asunto de interés público. La fotografía tomada desde el exterior al planeta Tierra, la cual mostraba la finitud de los recursos, los “accidentes ambientales de la época”, las movilizaciones sociales de la *Nueva Izquierda* y la relación recursos naturales-crecimiento de la población, mostraron la fragilidad de la relación medio ambiente-desarrollo y colocaron en el tapete de la discusión la necesidad del manejo del deterioro ambiental por parte de los gobiernos<sup>2</sup>. El constante deterioro ambiental abrió la puerta a infinidad de demandas, necesidades y movilizaciones de ciudadanos y, situó a las grandes empresas en una posición comprometida frente a las inminentes repercusiones ambientales que los procesos de industrialización habían desatado. Manejar las repercusiones ambientales se convirtió en la labor fundamental de los gobiernos que ante la carencia de un sistema legislativo y agencias especializadas enfrentaron, de manera diferenciada, a empresas y a ciudadanos.

Si el foco central de los gobiernos fue la generación de legislaciones e instituciones ambientales ello condujo, en primer lugar, a que las empresas pudieran esquivar las repercusiones ambientales por ellos cometidas e inclinar la balanza al “poder del que contamina”. Ante ello, los ciudadanos perdieron capacidad y derecho para enfrentar el deterioro en su salud y calidad de vida pues debían probar, fehacientemente, un daño directo de la empresa contami-

nante, situación que los colocó en una posición de desventaja política.

Diversas orientaciones y organizaciones sociales establecieron una agenda de demandas, en ellas sus peticiones manifestaban una fuerte desconfianza frente a las empresas y ante el aparato tradicional de regulación ambiental. Discursos y acciones colocaron en una situación novedosa a estos actores, los cuales empezaron a ganar espacios en el ámbito ambiental<sup>3</sup>.

Quedaba claro para entonces, que los asuntos ambientales abarcaban un abanico de problemáticas que no podían ser canalizadas, exclusivamente, mediante una política de manejo y control. Esta problemática debería incluir una reformulación del papel de la autoridad en la toma de decisiones, el conocimiento técnico y científico del deterioro ambiental, la participación de sectores interesados y afectados, y la necesidad del restablecimiento de la confianza entre agencias y agentes. Como corolario, las instituciones gubernamentales se encontraban presionadas para encontrar soluciones que dejaran satisfechas a diversas y muchas veces polarizadas clientelas, las empresas se veían obligadas a iniciar una serie de acciones pro-ambientales y la ciudadanía tenía que agilizar sus demandas y movilizaciones<sup>4</sup>.

Para los años setenta y ochenta la desconfianza marcará las relaciones entre estos tres sectores al ponerse en práctica tres hechos clave a) la llegada de gobiernos conservadores que deciden domesticar todas las demandas ambientales y establecer una legislación laxa que, de alguna manera, favoreció a infinidad de empresas; b) movimientos de base que estaban en contra de la producción tóxica y la disposición final en sus vecindarios y exigían un lugar en la mesa de las negociaciones ambientales y c) programas gubernamentales ambientales que desarrollaron las prioridades, los programas y las acciones en materia ambiental pero que produjeron serias tensiones entre el nivel federal y el estatal.

Lejos de encontrar salidas consensuadas y programas concretos en los que participara el gobierno, los empresa-

<sup>2</sup> Cabe mencionar que el movimiento ambientalista no nace en los años sesenta, se tienen datos que éste tuvo una participación activa desde el siglo XIX. Sin embargo, los procesos acelerados de industrialización hacia mediados de los años sesenta generaron infinidad de posturas y discursos frente al grave deterioro ambiental del planeta. Destaca en este campo la escuela de Límites al Crecimiento o la respuesta del Ecologismo de Mercado, así como diversas orientaciones del Romanticismo Verde. Cfr. Alfie, M., *Discursos Ambientales: Viaje a la Diversidad*, Revista Sociológica, UAM-A, México, 2002.

<sup>3</sup> Para abordar con mayor detalle la importancia de la confianza en la construcción democrática puede consultarse Giddens, A., “Vivir en una Sociedad Postradicional” en *Modernización Reflexiva. Política, Tradición y Estética en el Orden Social Moderno*, Alianza Universidad, Madrid, 1997. y el texto de Offe, O., “How can we trust our fellow citizens” en *Journal of Democracy*, 2002.

<sup>4</sup> La Política de Manejo y Control fue utilizada en infinidad de ocasiones por diferentes gobiernos. Esta política enfrenta los problemas ambientales en cuanto se presentan, no existe prevención de la problemática ni una visión a futuro de los asuntos ambientales.

rios y el sector social, la situación ambiental se agudizó a tal grado que hacia finales de los noventa y el primer lustro del dos mil, la confrontación entre empresas y grupos ciudadanos, las pugnas entre gobiernos y grupos de acción ambiental y el enfrentamiento entre gobiernos locales y federal, han puesto en serios apuros el curso de los asuntos ambientales<sup>5</sup>. Esta situación da pie a la necesidad imperiosa de la reinención de la política ambiental, donde uno de los pilares, a nuestro juicio, es el papel fundamental de la llamada *sustentabilidad cívica*. Corriente teórica que destaca la importancia de una nueva generación de pensamiento ambiental donde, “una mayor reflexión de los valores democráticos esenciales de nuestra sociedad conduce a una equidad para poder evadir los riesgos y costos para cualquier miembro de una población”<sup>6</sup>.

La reinención política en el marco de *la sustentabilidad cívica* establece una transformación entre gobierno, empresa y ciudadanía, lo que algunos teóricos han denominado “*environmental stakeholders*”. La clave de la viabilidad de esta postura descansa en la cooperación y la participación de grupos y comunidades ambientales, la progresiva aceptación por parte de los sectores empresariales de la necesidad de atacar las externalidades ambientales y, el compromiso del gobierno de llegar a acuerdos con los interesados. Se trata de generar programas concretos y específicos que combatan el deterioro ambiental de una región, establecer canales abiertos de información e índices precisos de bajas de emisiones, pero, sobre todo, fortalecer la confianza entre los diversos actores sociales al establecer acciones de corresponsabilidad ambiental<sup>7</sup>.

## La participación social en el marco de la CCA

Uno de los pilares para analizar la eficacia de la sustentabilidad cívica es introducirse en las particularidades que adopta la participación social en la toma de decisiones en materia de política ambiental. La Comisión de Cooperación Am-

biental es una agencia que abre la posibilidad para analizar la efectividad de la participación social porque a través de los diversos casos y demandas se pueden detectar en qué medida las acciones sociales han transformado los complejos aspectos de la problemática ambiental de América del Norte.

Examinar las peticiones de diversos grupos al interior de la Comisión de Cooperación Ambiental abre la posibilidad de reconocer por una parte, la compleja dinámica ambiental de la región, sus principales problemas, riesgos y desafíos; por el otro, nos permite a través de este conocimiento, conciso y específico, formular la posibilidad de restablecer y regenerar los lazos de confianza entre agentes y agencias y, por último, subrayar la necesidad de programas concretos de acuerdos ambientales negociados, donde empresas, gobiernos y ciudadanía adquieran corresponsabilidad en la solución a los diversos problemas ambientales que América del Norte enfrenta.

Para ello, es necesario desagregar una serie de elementos que nos permitan resolver cuál es la capacidad de gestión que los grupos, organizaciones y ciudadanos tienen en el lapso que la CCA ha funcionado y, a partir de ello, establecer las posibilidades de éxito de la participación ciudadana, así como la facultad de éstas para restablecer lazos de confianza, consenso y corresponsabilidad frente a la problemática ambiental de la región<sup>8</sup>.

Desde nuestro punto de vista, nos parece relevante establecer cuatro ejes de observación que pueden aclarar la particularidad que adopta la participación social en la CCA. Hemos destacado, en primer lugar, el procedimiento de presentación de las peticiones ciudadanas, como un segundo aspecto los temas, el discurso y el lenguaje impreso en ellas, en tercer lugar el número de las mismas y su resolución, y por último, pero no por ello menos importante, los grupos que han participado en estas peticiones o demandas.

## El procedimiento

Cuando Canadá, Estados Unidos y México establecieron el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), suscribieron también un convenio paralelo en materia ambiental: el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América

<sup>5</sup> Algunos autores han enfatizado los riesgos a los que nos conduce el deterioro ambiental, cabe destacar los textos de Beck, U., “Teoría de la Sociedad del Riesgo” en *Las consecuencias Perversas de la Modernidad*, Anthropos, España, 1996, Beck, U., *Hijos de la Libertad*, FCE, México, 2000 y el de Bauman, Z., “Modernidad y Ambivalencia” en *Las consecuencias Perversas de la Modernidad*, Anthropos, España, 1996.

<sup>6</sup> Bassand, M., *Urbanization: Appropriation of Space and Culture*, The Graduate School and University Center, New York, 1990, p. 152.

<sup>7</sup> Puede consultarse en este tema las propuestas de Bauman, Z., *En Busca de la Política*, FCE, México, 2000.

<sup>8</sup> Reestablecer la confianza y la corresponsabilidad en la toma de decisiones se convierte en un asunto central de la nueva forma del quehacer político. Véase Giddens, A., *Modernidad e Identidad del Yo. El Yo y la Sociedad en la Época Contemporánea*, Península, Barcelona, 1998.

del Norte (ACAAN). Uno de los principales objetivos del ACAAN es el fomento de la aplicación efectiva de la legislación ambiental interna, de cada país. En consecuencia, el ACAAN dispone, en sus artículos 14 y 15, los medios por los cuales cualquier persona que viva en alguno de los tres países de América del Norte puede aportar información que aclare hechos relativos a la aplicación del derecho ambiental de cualquiera de los tres países.

Así, los reglamentos de la CCA contemplan el mecanismo de peticiones ciudadanas relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental, la cual permite a la ciudadanía desempeñar un papel activo como denunciante cuando un gobierno parece estar incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Los ciudadanos abren el proceso cuando presentan a la CCA una petición en la que se describen las omisiones por parte de alguno de los miembros del TLCAN; después de revisar la petición, la CCA puede investigar el asunto y publicar un expediente de hechos sobre sus indagaciones, expediente sujeto a la aprobación del Consejo<sup>9</sup>.

En el análisis relativo al procedimiento destaca como esta agencia ha sido un medio para denunciar atropellos ecológicos relacionados con la violación de las legislaciones internas de cada uno de los países firmantes del TLCAN. Ciudadanos y organizaciones sociales exigen reparar daños ecológicos a sus propios gobiernos, utilizando un mecanismo de petición. Las peticiones denuncian a empresas tanto externas como nacionales, o a inversiones de capital y exigen a sus gobiernos aplicar detalladamente la legislación ambiental vigente.

Este primer elemento indica que esta agencia ha abierto espacios para la participación ciudadana en donde los grupos, asociaciones, organizaciones y hasta ciudadanos tienen la posibilidad de establecer su queja. Recordemos que fueron las presiones de diversos grupos y organizaciones de los tres países firmantes del TLCAN, lo que dio origen a la CCA, a la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) y al Banco para América del Norte (NADBANK).

<sup>9</sup> La Comisión de Cooperación Ambiental realiza su trabajo a través de la combinación de los esfuerzos de sus tres componentes: El Consejo, el Secretariado y el Consejo Consultivo Público Conjunto. El Consejo es el cuerpo gobernante y está constituido por representantes ambientales a nivel de gabinete de los tres países. El Secretariado ejecuta el programa anual de trabajo y brinda apoyo administrativo, técnico y operativo al Consejo. El Consejo Consultivo Público Conjunto está integrado por quince ciudadanos, cinco de cada uno de los países firmantes, con la función de asesorar al Consejo en relación a los asuntos relacionados con el Tratado de Libre Comercio.

Existe así, un espacio que los agentes sociales han utilizado para poder denunciar una serie de violaciones legislativas que ponen en entredicho ciertos proyectos económicos.

Sin embargo, la participación social al interior de la CCA tiene un marco de acción limitada pues se sustenta, única y exclusivamente, en la violación de la legislación vigente. Al circunscribir la petición, solamente, en términos jurídicos existe una limitante a la denuncia pues ésta no abarca la multiplicidad de variables que ocasiona el deterioro ambiental. Cuestiones como impacto ambiental, riesgos a la salud y calidad de vida, alteraciones a los ecosistemas, entre otros, quedan aisladas ante la exigencia jurídica del cumplimiento a la ley. La participación tiene entonces un marco de acción limitada pues tan sólo da fe de hechos y exige el restablecimiento del orden.

Así, la petición sólo señala el acto de omisión, pero no permite intervención alguna en la búsqueda de una solución ambiental negociada. Si las peticiones son aceptadas, el Secretariado aconseja al gobierno en cuestión el cumplimiento de la ley, con ello las decisiones, nuevamente, se toman en el campo gubernamental. No existe entonces la posibilidad de corresponsabilidad en la toma de decisiones y sigue prevaleciendo la visión de manejo-control ante el riesgo ambiental de la región<sup>10</sup>.

### **Temas, discursos y lenguaje**

En realidad, si bien la CCA surge en el marco del TLCAN en muchos aspectos ha sobrepasado las expectativas impuestas de una visión sesgada, pues lejos de que el medio ambiente funcione en relación a la lógica del propio Tratado (libertad absoluta del intercambio, sin trabas ni mediadores), las demandas tienen una dinámica propia que delata la grave contaminación de agua, suelo y aire en América del Norte, el peligro en el que se encuentran diferentes tipos de fauna y flora y las graves consecuencias a la salud de infinidad de comunidades expuestas al riesgo ambiental.

Los principales temas que las peticiones sustentan describen a grandes rasgos los retos ambientales de América del Norte: extinción de fauna y flora, alta contaminación provocada por empresas y procesos productivos y serios peligros y riesgos a la salud y calidad de vida de los habitantes de la región. Sabemos que es muy difícil distinguir y demarcar los daños en el medio ambiente, lo cierto es que

<sup>10</sup> Puede consultarse para el tema de riesgo ambiental el libro de Giddens, A., *Un mundo Desbocado. Los efectos de la Globalización en nuestras vidas*, Taurus, Madrid, 2000.

las denuncias de los peticionarios abarcan todo un abanico de efectos ambientales colaterales que los procesos de industrialización, apertura comercial e inversión han provocado en la región de América del Norte. La problemática ambiental de la región no es un asunto que se derive de la apertura comercial, éste ha llevado varios lustros, sin embargo los procesos productivos acelerados propiciados por el Tratado han dado lugar a un deterioro más rápido, más constante y más riesgoso en la región. Las peticiones muestran la fragilidad ambiental de América del Norte.

En un segundo plano, los discursos utilizados por los grupos y organizaciones ambientales se enmarcan en un contexto netamente legalista, propiciado por las propias exigencias que la CCA impone. Cuando esta agencia no pone en práctica la responsabilidad jurídica del daño, la petición ciudadana sólo puede plantear hechos y su descripción, pues uno de los aspectos clave hoy día en relación a la legislación ambiental es poder establecer no sólo el riesgo al impacto ambiental, sino la responsabilidad del daño. Al no contar con esa otra parte, la jurisprudencia queda trunca y la petición sólo es una descripción del deterioro ambiental, pero no se resuelve quién asume los daños y la responsabilidad de repararlos.

Esta limitante impide conocer de manera científica o técnica la problemática ambiental, establecer programas concretos de reducción de índices contaminantes, poner en práctica acuerdos entre gobiernos y sectores empresariales que ayuden a erradicar focos de contaminación, crear vínculos entre las comunidades afectadas organizaciones denunciantes y los otros sectores interesados (*stakeholders*) pero, sobre todo, se impide generar una renovación de la política ambiental para América del Norte, pues se restringe la fuerza y consistencia de las acciones sociales de los agentes, y se constriñe la posibilidad de una nueva dinámica en la toma de decisiones ambientales para América del Norte.

La legalidad de las impugnaciones se ha ido ganando a pulso, con un aprendizaje lento por parte de los grupos y organizaciones que han tenido que contratar o allegarse de un grupo de expertos que oriente y elabore sus demandas. Esta situación encasilla a la participación ciudadana pues, al verse obligada a presentar sus quejas y demandas con un fundamento legal, las ha orillado a formular un lenguaje legalista, que aunque importante, deja de lado la visión interdisciplinaria y global del deterioro ambiental<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Los efectos globales del deterioro ambiental y la importancia de su estudio a nivel interdisciplinar son abordados en el texto Giddens, A., *Un Mundo Desbocado*, Taurus, Madrid, 1999.

Una de las repercusiones más importantes en este aspecto es el uso de un lenguaje legalista. Los asuntos se presentan de manera concisa, las peticiones plantean la problemática ambiental de manera directa y es ilustrador la precisión en la demanda entablada.

## **Número y solución de las peticiones**

En un análisis de 1994 a 2004, el total de demandas que la CCA ha recibido por parte de grupos y organizaciones ambientalistas es de 50, de ellas 24 corresponden a México, 17 a Canadá y 9 a los Estados Unidos. Cuarenta casos están cerrados (20 de México, 12 de Canadá y 8 de los Estados Unidos), de ellos sólo 10 tuvieron un expediente de hechos que no necesariamente implica castigo, sino aplicación de las leyes<sup>12</sup>. Lo cierto es que en estos 40 casos no se define una solución clara sino se sugieren retos a enfrentar por los gobiernos demandados. No se establecen sanciones, multas o monitoreos, no existen culpables o posibilidad alguna de aplicar responsabilidad jurídica<sup>13</sup>.

La respuesta del Secretariado a las demandas interpuestas por las organizaciones y grupos ambientales estará sustentada en una revisión conjunta con el Consejo Consultivo Público Conjunto y la decisión será comunicada al Consejo que deberá trasmitirla a sus gobiernos<sup>14</sup>. Estas respuestas están dirigidas en términos de recomendaciones, en las que se plantea la necesidad del cumplimiento de la legislación ambiental. Es sintomático que la mayoría de las respuestas a las peticiones ciudadanas se enmarcan en una actitud defensiva de los gobiernos, ellos reconocen que están realizando sus mejores esfuerzos para aplicar la ley y desestiman, en gran parte de los casos, los riesgos ambientales que las peticiones sustentan.

El tiempo promedio entre la demanda interpuesta y la expedición de hechos es aproximadamente de dos años. Cuando el tiempo es menor (3-6 meses) los casos se cierran al no cumplir los requerimientos solicitados en los artículos 14 y 15 del ACAAN. La agencia contesta en térmi-

<sup>12</sup> En el único caso donde se expone el castigo este recae sobre terceros (caso de Río Magdalena) que, seguramente, será pagado por los habitantes de los municipios involucrados.

<sup>13</sup> Uno de los aspectos más importantes en cuestiones ambientales es la posibilidad de fincar responsabilidad y asumir los costos del deterioro, la famosa *liability* fungirá como un factor fundamental en la nueva jurisprudencia ambiental.

<sup>14</sup> Muchos de los casos cerrados se deben a que los peticionarios no cumplen con las recomendaciones que el Secretariado les hace llegar y entonces las demandas son desestimadas.

nos formales, lo cual limita las funciones entre peticionarios y resolución de la controversia. A nuestro juicio, el trabajo de esta agencia tri-nacional es infructuoso pues sólo se convierte en una oficialía de partes, cuando su potencial se encuentra en la posibilidad de generar vínculos entre la demanda privada y la gestión pública.

La posibilidad de abrir espacios de negociación entre organizaciones y empresas o generar acuerdos ambientales concretos, claros y específicos que ataquen la problemática ambiental de la región no queda contemplada en el esquema de la Comisión. Se asume quienes son los denunciantes, los culpables y los gestores, los papeles y roles quedan establecidos y no logran romper con una lógica perversa que ha guiado los asuntos ambientales en esta región.

Relevante es la posibilidad que las organizaciones sociales y los ciudadanos poseen para enfrentar, en una agencia tri-nacional, violaciones de sus propios gobiernos, ello abre una nueva faceta en el quehacer político que supera las fronteras nacionales para presentar una violación ambiental a nivel internacional. Las agencias se colocan en un papel intermedio entre los agentes y la gestión ambiental y ello transforma el papel político que éstas pueden desempeñar, órganos en los que se deposita la confianza de los agentes para transformar la política ambiental de sus propios países. Pero esta misión no puede llegar a cumplirse por los propios límites impuestos tanto a la participación social como a la gestión y decisión al interior de la Comisión de Cooperación Ambiental.

## Participantes

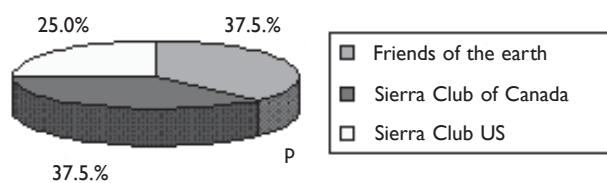
Las peticiones a los gobiernos de Estados Unidos, Canadá y México varían en cuanto a la conformación de los grupos y organizaciones que las componen. En el caso estadounidense es notable el aglutinamiento de peticiones en tres grupos que encabezan la corriente *Mainstream*<sup>15</sup>. Muchas de las organizaciones consideradas en esta corriente se formaron durante la década de 1800 por conservacionistas y preservacionistas que decidieron proteger el ambiente natural y conservar la vida salvaje. El Sierra Club se fundó en 1892 por John Muir y Robert Underwood Johnson, National Audubon Society abrió sus puertas en Nueva York y Massachusetts in 1896. El Boone y Crockett Club, fundado en 1886 en una fiesta ofrecida por Theodore

<sup>15</sup> La corriente *mainstream* refiere a los grupos mayoritarios que llevan a cabo una labor de política ambiental. Fundamentalmente, nos referimos a grandes grupos que tienen una capacidad de convocatoria y de cabildeo político.

Roosevelt, adquirió gran parte de sus miembros de la elite política, militar y profesional a los cuales se les exigió ser "An American Hunting Rifleman." (Americano cazador y poseedor de un rifle) Estos grupos van más allá de una visión conservacionista y de "uso correcto" de los recursos, al combatir la disposición final asociada al crecimiento urbano ilegal y sugieren que la ciencia y la tecnología deben guiar los valores de la preservación de la vida salvaje.

Estos grupos trabajan a partir de la denuncia pública del deterioro ambiental, asociaciones de amplio prestigio allegadas a las decisiones gubernamentales que han jugado un papel protagónico en la administración ambiental. Grupos blancos, de clase media que han impugnado el fortalecimiento de la legislación ambiental. Destacan Friends of the Earth, Sierra Club of Canada, Sierra Club U.S. (Véase Gráfico I).

**Gráfico I**  
**Grupos que participaron en las peticiones al gobierno de EUA 1994-2004**



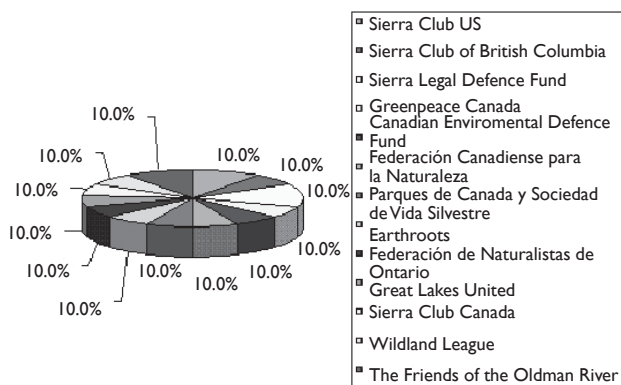
Fuente: Elaboración propia con datos de CCA 2004.

En el caso de Canadá la participación es dispersa y destacan grupos de corte conservacionista preocupados por la vida silvestre y los recursos naturales. El Biorregionalismo es una de las corrientes más conocidas y difundidas en Canadá la defensa de la vida salvaje y natural, la preocupación por la madre naturaleza y la conservación de los recursos naturales son el *leit motif* de estos movimientos. (Gráfico II)

El biorregionalismo es definido de amplias maneras, por ejemplo delimitado por las barreras naturales donde predomina un tipo de vegetación, clima o cuidado de las aguas. Es el culto al sitio, al lugar. La verdadera casa que debe ser respetada, pues la región tiene la virtud de sostener la vida humana: una ciudadanía ecológica, en la cual los individuos aprenden a respetar la zona ecológica y tener un estilo de vida "verde" (son vegetarianos, reciclan, separan basura, usan bicicleta). Estas decisiones instrumentales, piensan los adeptos, son excelentes para el medio ambiente y hasta pueden tener repercusiones económicas.

**Gráfico II**

**Participación social de grupos que aparecen en más que un caso CCA-Canadá**



Fuente: Elaboración propia con datos de CCA 2004.

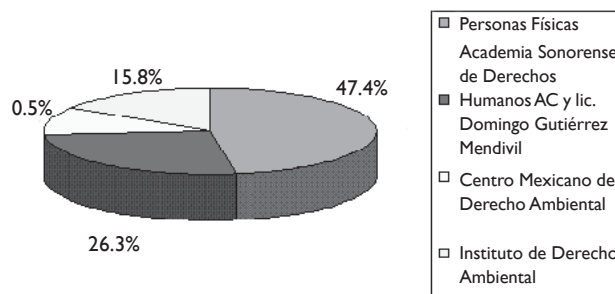
En el caso de México destaca la participación de personas físicas y organizaciones de corte legalista. (Gráfico III) La participación, en la mayoría de los casos, es individualista y refleja la situación que guardan los movimientos, los grupos y las organizaciones ambientales en nuestro país. Aun cuando, un número cada vez mayor de mexicanos está preocupado por la contaminación y los recursos naturales, pues estos fenómenos afectan su calidad de vida, México no posee un movimiento ambiental consolidado. Si bien existen más de mil organizaciones ecológicas, ninguna de ellas posee una membresía masiva. De hecho, las causas ambientales no tienen un fuerte apoyo popular y sus acciones se presentan en coyunturas muy específicas.

Aunado a ello, los grupos que han elaborado peticiones a la CCA son de corte legalista, en muchos sentidos, tienen una visión unilateral del cuidado ambiental. Estas organizaciones presentan rasgos profesionales pues tienen una orientación política propia, participan en los foros, consultas y espacios públicos abiertos para la formulación de políticas ambientales; se enfocan a promover y difundir la problemática ambiental desde el punto de vista normativo. Participan a nivel de política local, recientemente, en la formulación de legislaciones estatales; prestan servicios y juegan un papel defensivo en la dinámica ambiental. Lo cierto es que su orientación no es política, sino técnica. Ofrecen servicios, proyectos y programas en relación directa con la legislación ambiental; algunas de ellas ostentan un perfil que privilegia la conservación.

A partir de estos cuatro niveles de observación puede distinguirse que la participación social en la Comisión de Cooperación Ambiental se encuentra delimitada en el pro-

**Gráfico III**

**Participación social de grupos que aparecen en más que un caso CCA-Canada**



Fuente: Elaboración propia con datos de CCA 2004.

cedimiento que las peticiones deben cumplir, ello establece límites expresos a las demandas ciudadanas. Aún cuando las peticiones reflejan los problemas más inmediatos de la problemática ambiental de América del Norte, la limitante legal y normativa, impide establecer nuevas formas de combate al deterioro ambiental de la región. El número de peticiones y su solución fluctúan en recomendaciones que el Consejo hace a los gobiernos demandados, sin embargo estas carecen de un potencial de transformación. Y, por si fuera poco, la mayoría de los grupos ambientales que han enviado sus peticiones a la CCA son de corte conservacionista.

**Conclusiones. Participación social: confianza y ampliación democrática**

La confianza se define a partir de la credibilidad en los otros, desarrollar la confianza implica un acto de interacción social que conlleva a un confort colectivo, al entendimiento y a normas de reciprocidad entre diversas personas en un contexto determinado. Si existen individuos que no pueden confiar en otros, éstos mucho menos pueden establecer lazos de confianza frente a procesos o agencias de decisión. La confianza se construye a partir de actos que van desde lo más íntimo hasta el espacio público.

Este asunto cobra vital importancia al referirnos al ámbito ambiental pues la intolerancia y la desconfianza entre los diversos actores sociales ha sido el sello característico de las relaciones entre ellos en los últimos lustros.

Si coincidimos que los asuntos ambientales abarcan la esfera política, una característica de este ámbito hoy en día es la crisis por la que atraviesan tanto agentes como agencias, situándose en el centro de la discusión la confianza como un elemento que restaura las posibilidades de construcción democrática.

La Comisión de Cooperación Ambiental abre la posibilidad de repensar la transformación de la agencia y los agentes a partir de la reestructuración de la confianza política. La confianza es la única que puede volver a dotar de contenido a la política para contribuir, cooperar y rechazar el egoísmo. La CCA se convierte en un espacio que puede inspirar confianza en los ciudadanos al ser plausible moralmente desplegando una serie de valores.

Se propone, entonces, repensar a la Comisión como un nuevo espacio público, ágora y foro en sus diversas expresiones, donde se fijen programas, se ventilen públicamente los asuntos ambientales, se formen opiniones, se rectifiquen posturas y se dicten fallos. Buscar soluciones colectivas, lo suficientemente eficaces, para resolver los problemas ambientales de la región; recinto donde ideas nacen y se consolidan como “bienes públicos” y “valores compartidos”.

En segundo término, se trata de que la *sustentabilidad cívica* se amplíe a una serie de actores que compartan la responsabilidad ambiental, *stakeholders* que puedan construir programas concretos frente al deterioro ambiental. Acuerdos entre empresarios y gobiernos, comunidades y grupos ambientales que elaboren planes que conduzcan a acciones específicas frente a la crisis ambiental que vive la región. La Comisión de Cooperación Ambiental es un excelente espacio para iniciar esta posibilidad política.

De la misma manera en que se pretende construir este espacio público, es necesario un nuevo enfoque por parte de los diversos actores sociales que intervienen en la diná-

mica ambiental de la región. Un punto fundamental es el reconocimiento del riesgo ambiental que vive América del Norte. Destacar los principales problemas ambientales, establecer contactos con universidades y tecnológicos, ampliar la información ambiental, así como transparentar las prácticas internas y exigir claridad en los índices y los procesos de cambio ambiental, exigir la inclusión de aspectos como *liability* y la ampliación en la corresponsabilidad de la toma de decisiones, se convierten en piedra angular del cambio.

En resumen, dos cambios son sustanciales. Primero, en el caso de la *sustentabilidad cívica* es necesario rehacer los vínculos de confianza entre los miembros de diversos grupos y en la relación que éstos entablan con las agencias y sus representantes. El fortalecimiento de los lazos de confianza va desde el reconocimiento del otro hasta los vínculos que se crean con los representantes. Segundo, es necesario fortalecer a los *stakeholders* para concretar proyectos que ataquen la problemática ambiental de América del Norte la cual requiere: a) información veraz y oportuna, el derecho a estar enterados y a mantener canales de comunicación abiertos; b) la necesidad de fomentar la *accountability*. El punto central de esta discusión es que entre mayor es el poder más fuerte es la responsabilidad; y c) el empoderamiento, pieza clave de la participación pues entre mejor sea la organización, entre más sólida e institucional sea la participación, mayor será la responsabilidad de los diversos actores y mejores sus resultados.



Universo Estudiantil  
El portal académico de México

- artículos • noticias • resúmenes
- bibliografía • universidades
- actividades • foros

[www.universoe.com](http://www.universoe.com)