El Colegio de México
Centro de Estudios Sociológicos

Acción colectiva y diplomacia social: Movimiento ambientalista frente al Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Tesis para optar por el grado de Doctor en Ciencia Social
con Especialidad en Sociología

Presentada por

Dora Sofía Emilia Gallardo Calva

Directora de Tesis: Dra. Viviane Brachet Márquez

EL COLEGIO DE MÉXICO
DIRECCIÓN DE ASUNTOS
JUL. 5 1999
ESCOLARES
MEXICO, D.F.

México, D. F., julio de 1999

A Javier y Lourdes
A Alejandra y Ricardo

Agradecimientos

Estoy en deuda con un gran número de personas que hicieron posible esta tesis. En primer lugar deseo hacer un reconocimiento a los miembros de mi comité asesor. A mi directora, Dra. Viviane Brachet Márquez, que guió el desarrollo integral de la investigación, examinó minuciosamente su estructura interdisciplinaria y la claridad en la exposición de las ideas, y me motivó amistosamente en los momentos difíciles. Al Prof. Víctor Urquidi, quien aportó precisiones valiosas y comentarios expertos que me permitieron fortalecer los aspectos económicos y ambientales de la tesis. A la Dra. María Luisa Tarrés, que apoyó con comentarios críticos y entusiastas sobre la relevancia del estudio de los movimientos de abogacía y la transnacionalización de los movimientos sociales para la teoría sociológica. La tesis se benefició también con las reflexiones agudas del Dr. Arturo Borja sobre las perspectivas a futuro del análisis de la diplomacia social para la teoría de relaciones internacionales.

Agradezco el apoyo del Centro de Investigación y Docencia Económicas y los comentarios de mis colegas de la División de Estudios Internacionales a las primeras versiones de la tesis. En especial, deseo destacar la discusión académica estimulante y amistosa con Raúl García Barrios, Víctor Arriaga y Judith Mariscal. Ofelia Villavicencio asistió con dedicación y diligencia la terminación de la tesis, compartiendo conmigo la intensa presión final. Luis Antonio Espino, Héctor Cuadra y estudiantes de servicio social asistieron diferentes etapas previas de investigación. La minuciosidad y paciencia de Ofelia Arruti lograron un excelente trabajo de edición. El apoyo secretarial de Gloria Álvarez fue siempre solícito y eficiente.

La beca de investigación otorgada por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Canadá a través de la Embajada de Canadá en México y el apoyo económico del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, hicieron posible la realización del trabajo de campo en cuatro ciudades de Canadá y en Washington, D.C.

La cooperación y generosidad de mis sesenta entrevistados fueron un apoyo invaluable. Me ofrecieron información abundante, puntos de vista agudos y muy diversos; además de que me abrieron las puertas de sus organizaciones invitándome a reuniones internas, nacionales e internacionales. Deseo agradecer muy especialmente y en orden alfabético a Homero Aridjis, John Audley, Regina Barba, Greg Block, Rosa Delia Caudillo, John Cavanagh, Tony Clarke, Catalina Denman, Janine Ferreti, Lynn Fisher, Michael Gregory, Luis Manuel Guerra, Dick Kamp, John Kirton, Karen Lehman, Victor Lichtinger, Bertha Luján,

Ignacio Peón, Rodrigo Prudencio, Sarah Richardson, Ken Traynor, Hilda Salazar, Bill Snape y Lori Wallach.

Mis amigos y familiares aligeraron con su cariño y ánimo el proceso arduo de investigación. Silvia Núñez me brindó su amistad cálida en todo momento y sus ideas siempre positivas. Alicia Lindon y Haydea Izazola compartieron su propia experiencia, brindándome solidariamente consejos útiles y oportunos. Varun Sahni y Jean Meyer me apoyaron con sus exhortaciones cotidianas y a veces silenciosas. A ellos y a todos los otros que me alentaron a seguir adelante, gracias.

Mis hijos, Alejandra y Ricardo, compartieron conmigo los sufrimientos y alegrías de este largo proceso, y me dieron toda su comprensión por mis ausencias. El buen humor y la espontaneidad de mi hermana Andrea me dieron respiro en los momentos de mayor trabajo. Mi tía Marta me acompaño amorosamente en las altas y bajas de este largo esfuerzo. Mi hermana Beatriz estuvo constantemente preocupada y atenta a mi bienestar. Mis padres me dieron siempre su apoyo incondicional, la confianza para persistir y me alentaron a ponerle punto final a un texto, que mi afán perfeccionista ya estaba convertido en una empresa interminable. Sin todos ellos no hubiera sido posible esta tesis.

Índice

Acrónimos xi

I. Introducción 1
1. Contexto global 2
2. El caso de América del Norte 6
3. Literatura sobre el tema 8
4. Estrategia metodológica 12
5. Capitulado 17

II. Movimientos sociales y diplomacia ciudadana 19
1. Teorías sociológicas de los movimientos sociales y la globalización 19
1.1 Perspectivas instrumentalistas y culturalistas de los movimientos sociales 19
1.2 Teorías de alcance medio: movimientos y ciclos de protesta 21
1.3 Teorías del sistema mundial y la globalización 23
1.4 Sociología del riesgo y ciudadanía internacional 24
2. Teorías de relaciones internacionales: interdependencia y diplomacia ciudadana 26
2.1 Enfoques realista y pluralista 27
2.2 Regímenes e instituciones internacionales 28
2.3 Enfoque postinternacional y movimientos sociales 30
2.4 La transnacionalización de la participación cívica 31
3. Vinculación de teorías sociológicas y de relaciones internacionales: movimientos sociales y diplomacia ciudadana 34
3.1 La sociedad civil global y los movimientos sociales 34
3.2 La globalización y la política postinternacional 36
3.3 Los riesgos mundiales y la diplomacia ciudadana 37
4. Teorías interactivas: Estado–sociedad y política nacional–diplomacia 38
4.1 Modelo dinámico de procesos de políticas estatales 38
4.2 El pacto de dominación y las corrientes políticas 40
4.3 La tesis del doble movimiento 41
4.4 Estructura de coaliciones de abogacía 42
4.5 El modelo de dos niveles 46
5. Conclusiones 50

III. Movimientos de abogacía y diplomacia social 53
1. Enfoque de la tesis 54
2. Movilización de movimientos sociales 56
3. Movimientos de abogacía: interacción Estado–sociedad 59
4. Componentes básicos de la diplomacia social 63
5. Diplomacia social: dualidad nacional–internacional 65
6. Conclusiones: integración del marco analítico de diplomacia social 67
IV. Movimientos ambientalistas en América del Norte: 1960–1990 69
1. Panorama general 70
1.1 Conservacionismo, ecologismo y ambientalismo: Tres concepciones de la relación naturaleza–hombre 71
1.2 Apertura de los sistemas políticos a la agenda ambientalista 73
1.3 Abogacía social 74
1.4 Coexistencia en el espectro ambientalista 76
2. Movimiento ambientalista estadounidense 78
2.1 El movimiento conservacionista 78
2.2 El movimiento ambientalista 80
2.3 Abogacía ambiental 81
3. Movimiento ambientalista canadiense 82
3.1 Organización del movimiento ambientalista 83
3.2 Abogacía ambiental 84
4. Movimiento ambientalista mexicano 87
4.1 Organización del movimiento ambientalista 88
4.2 Abogacía ambiental 92
5. Transnacionalización de los movimientos ambientalistas norteamericanos 94
6. Conclusiones 96
V. Medio ambiente y libre comercio en América del Norte: 1990–1993 99
1. Parámetros relativamente estables 99
1.1 Estructura legal básica 99
1.2 Valores culturales fundamentales y estructura social 100
1.3 Distribución básica de recursos naturales 101
1.4 Situación general del medio ambiente 102
1.5 Régimen legal ambiental básico 103
2. Elementos dinámicos 105
2.1 Iniciativas de liberalización comercial en la región 105
2.2 Cooperación y conciencia ambiental en América del Norte 107
2.3 Cambios en coaliciones gobernantes 109
3. Concepciones de los movimientos de abogacía norteamericanos sobre libre comercio y medio ambiente (1991–1993) 110
3.1 Movimiento de Abogacía por el Libre Comercio 110
3.2 Movimiento de Abogacía por un Comercio Verde 111

3.3 Movimiento de Abogacía por un Comercio Justo 113
3.4 Movimiento de Abogacía por un Comercio Controlado 114
4. Composición de los movimientos de abogacía en el TLCAN y el ACAAN 115
4.1 Actores en las negociaciones 116
4.2 Formación de los movimientos de abogacía 116
4.3 Mediadores en el proceso de negociaciones 119
4.4 Recursos de los movimientos de abogacía 120
5. Conclusiones 122
VI. Movimientos de abogacía y diplomacia social sobre comercio y ambiente frente al Tratado y el Acuerdo 145
1. Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá 145
2. Procedimiento de la "vía rápida" 149
3. Tratado de Libre Comercio de América del Norte 154
4. Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte 165
5. Conclusiones 173
VII. Debate sobre el Acuerdo de Cooperación Ambiental 177
1. Debate sobre comercio y medio ambiente 177
1.1 Objetivos 178
1.2 Obligaciones 180
1.3 Comisión para la Cooperación Ambiental 181
1.4 Estándares ambientales y leyes nacionales 183
1.5 Solución de controversias y sanciones comerciales 185
1.6 Acceso a la información y participación social 188
1.7 Estatuto jurídico 191
1.8 Omisiones 192
2. Debate sobre soberanía nacional 193
3. Debate sobre desarrollo sustentable 196
4. Conclusiones 199
VIII. Conclusiones 205
1. Propuesta teórica: Movimientos de abogacía y diplomacia social 206
2. Movilización ambientalista frente al libre comercio en América del Norte 208
2.1 Antecedentes 209
2.2 Emergencia del tema ambiental 210
2.3 El procedimiento de la "vía rápida" 212
2.4 Las negociaciones del Tratado y su acuerdo ambiental paralelo 213
3. Transformaciones del movimiento ambientalista ante el TLCAN y el ACAAN 215
3.1 Transformaciones de su organización 215
3.2 Transformaciones de su movilización 216
3.3 Transformaciones de sus concepciones 217
3.4 Transformaciones de sus debates 218

4. Éxitos de los movimientos ambientalistas norteamericanos frente al libre comercio 220
5. Límites de la dimensión ciudadana de los movimientos sociales transnacionales 221
6. Algunas líneas de investigación a futuro 222
7. Implicaciones para las teorías de los movimientos sociales 223
Bibliografía 227
A. Apéndice cronológico 259
B. Apéndice metodológico 289
1. Guía de entrevista 289
2. Relación de entrevistados 291
3. Participación en reuniones 294
4. Conclusiones 295

Acrónimos

AAD	Asociación de Abogados Democráticos
ACAAN	Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte
ACN	Action Canada Network (Red Canadiense de Acción)
AEC	Asociación Ecologista de Coyoacán
AFL-CIO	American Federation of Labour - Congress of Industrial Organizations (Federación Americana del Trabajo - Congreso de Organizaciones Industriales)
ALCEUC	Acuerdo de Libre Comercio de Estados Unidos y Canadá
ANIT	Asociación Nacional de Industriales de la Transformación
API	Animal Protection Institute (Instituto de Protección Animal)
ART	Alliance for a Responsible Trade (Alianza para un Comercio Responsable)
ATI	Arizona Toxic Information (Información de Tóxicos de Arizona)
BANDAN	Banco de Desarrollo de América del Norte
BC	Bioconservación
BCNI	Business Council on National Issues (Consejo Empresarial de Asuntos Nacionales)
BEP	Border Ecology Project (Proyecto Ecológico de la Frontera)
CANACINTRA	Cámara Nacional de la Industria de la Transformación
CCA	Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte
CCDE	Comité Cívico de Divulgación Ecológica
CCPA	Canadian Center for Policy Alternatives (Centro Canadiense de Políticas Alternativas)
CCPC	Comité Consultivo Público Conjunto

CDCP	Consejo para la Defensa de la Costa del Pacífico
CELA	Canadian Environmental Law Association (Asociación Canadiense sobre Ley Ambiental)
CEMDA	Centro Mexicano de Derecho Ambiental
CEMPP	Centro Ecologista del Manantial de Peña Pobre
CEN	Canadian Environmental Network (Red Ambiental Canadiense)
CEO	Comunidad Ecológica de Occidente
CIEL	Center for International Environmental Law (Centro de Ley Ambiental Internacional)
CNI	Community Nutrition Institute (Instituto de Nutrición Comunitaria)
COC	Council of Canadians (Consejo de Canadienses)
COECE	Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior
CQ	Coalition du Québec (Coalición de Quebec)
CROC	Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos
CTC	Citizens Trade Campaign (Campaña de Ciudadanos para el Comercio)
CTW	Citizens Trade Watch (Vigilancia Comercial de Ciudadanos)
CWA	Clean Water Action (Acción para el Agua Limpia)
DEBASE	Debase
DGAP	Development Group for Alternative Policies (Grupo de Desarrollo de Políticas Alternativas)
DW	Defenders of Wildlife (Defensores de la Fauna)
EA	Environmental Action (Acción Ambiental)
EC	Environment Canada (Ministerio del Medio Ambiente de Canadá)
ECOSOLAR	Ecosolar
EDF	Environmental Defense Fund (Fondo para la Defensa Ambiental)
EE	Enlace Ecológico
EIA	Environmental Investigation Agency (Agencia de Investigación Ambiental)
EII	Earth Island Institute (Instituto Isleño de la Tierra)
EP	Equipo Pueblo
EPA	Environmental Protection Agency (Agencia de Protección Ambiental)
ET	Earthtrust (Custodia de la Tierra)
FA	The Fund for Animals (El Fondo para la Fauna)
FAT	Frente Auténtico del Trabajo
FMI	Fondo Monetario Internacional

FOE	Friends of the Earth (Amigos de la Tierra)
FOEC	Friends of the Earth Canada (Amigos de la Tierra Canadá)
FTC	The Fair Trade Campaign (La Campaña de Comercio Justo)
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Acuerdo General de Tarifas y Comercio)
G100	Grupo de los Cien
GEA	Grupo de Estudios Ambientales
GP	Greenpeace
GPM	Greenpeace Mexico
HSI	Human Society International (Sociedad Humana Internacional)
HSUS	The Human Society of the United States (La Sociedad Humana de los Estados Unidos)
IAC-CELA	International Affairs Caucus, Canadian Environmental Law Association (Grupo de Asuntos Internacionales, Asociación Canadiense sobre Ley Ambiental)
IATP	Institute for Agriculture and Trade Policy (Instituto de Políticas de Agricultura y Comercio)
IFAW	International Fund for Animal Welfare (Fondo Internacional para el Bienestar de la Fauna)
INAINE	Instituto Autónomo de Investigaciones Ecológicas
INE	Instituto Nacional de Ecología
IWC	International Wildlife Coalition (Coalición Internacional para la Fauna)
MA	Movimiento de abogacía
MALDEF	Mexican American Legal Defense Fund (Fondo de Defensa Legal Mexicano Americano)
MC	Monitor Consortium (Consorcio de Monitoreo)
MEM	Movimiento Ecologista Mexicano
MODTLE	Mobilization for Development, Trade, Labour, and the Environment (Movilización para el Desarrollo, el Comercio, el Trabajo y el Ambiente)
NADBANK	North American Development Bank (Banco de Desarrollo de América del Norte)
NAS	National Audubon Society (Sociedad Nacional Audubon)
NC	Nature Conservancy (Conservación de la Naturaleza)
NCLR	National Council of La Raza (Consejo Nacional de La Raza)

NRDC	Natural Resources Defense Council (Consejo de Defensa de los Recursos Naturales)
NTC	National Toxics Campaign (Campaña Nacional de Tóxicos)
NWF	National Wildlife Federation (Federación Nacional para la Naturaleza)
ONGs	Organizaciones No Gubernamentales
PAN	Partido Acción Nacional
PC	Public Citizen (Ciudadano Público)
PCN	Pro-Canada Network (Red Pro-Canadá)
PFEA	Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental
PGE	Pacto de Grupos Ecologistas
PPBA	Patronato Pro Bahía de Acapulco
PProbe	Pollution Probe (Investigación sobre Contaminación)
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRONATURA	Pronatura
PVEM	Partido Verde Ecologista Mexicano
RAN	Rainforest Action Network (Red de Acción Forestal)
RFSA	Red Fronteriza de Salud y Ambiente
RMALC	Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio
RSOJEA	Red del Suroeste para la Justicia Económica y Ambiental
SC	Sierra Club
SECOFI	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEDUE	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
SNTSP	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Pesca
SWVN	Southwest Voters Network (Red de Votantes del Suroeste)
TCPS	Texas Center for Policy Studies (Centro de Estudio sobre Políticas de Texas)
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UCLA	University of California Los Angeles (Universidad de California Los Angeles)
UGAM	Unión de Grupos Ambientalistas
USA-NAFTA	United States of America - North American Free Trade Agreement (Estados Unidos de América - Tratado de Libre Comercio de América del Norte)
USTR	United States Trade Representative (Representante Comercial de los Estados Unidos)

VNM	Viva Natura de Michoacán
WDCS	Whale & Dolphin Conservation Society (Sociedad de la Conservación de la Ballena y el Delfín)
WWF	World Wildlife Fund (Fondo Mundial para la Naturaleza)

I. Introducción

La sociedad contemporánea se ha transformado considerablemente en los últimos treinta años. Las revoluciones tecnológicas simultáneas en cibernética, telecomunicaciones y transportes han contribuido de manera importante a la intensificación del proceso de globalización.[1] La rapidez con que se transmite la información entre las naciones ha desencadenado no sólo la creciente internacionalización de las actividades económica, tecnológica y financiera sino también de las esferas política, social y cultural. Estos procesos interactúan entre sí, se modifican mutuamente y generan nuevas fuerzas que modelan a la sociedad actual. La intensificación de las relaciones sociales mundiales genera procesos interactivos de toma de decisiones y acción colectiva que se dinamizan y transforman en el ir y venir entre los ámbitos local, nacional, regional y global.

La tesis tiene como objetivo general responder a la pregunta de *¿por qué la acción colectiva se transforma para influir en procesos de globalización e integración regional, y cómo lo hace?* El objetivo específico es estudiar los cambios en las concepciones, la organización y movilización de grupos ambientalistas estadounidenses, canadienses y mexicanos con el fin de influir en las negociaciones y aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), que se desarrollaron entre 1990 y 1993.

El proceso de integración económica norteamericano es considerado, por la tesis, como un laboratorio importante para estudiar cómo la política comercial se constituye en el ámbito donde se define el compromiso de una economía regional profundamente asimétrica con el medio ambiente. Este contexto permite analizar las oportunidades y limitaciones de las acciones nacionales y las relaciones transnacionales de los movimientos ambientalistas de los tres países interesados en incidir en el TLCAN y el ACAAN.

[1] El concepto de globalización fue incorporado recientemente a la teoría sociológica por Anthony Giddens en *Consecuencias de la modernidad* (1993). Define la globalización como un proceso de expansión de relaciones sociales mundiales a través de criterios espaciales y temporales que hacen que lo local sea simultáneamente global. Sin embargo, la propuesta de esta obra es aún muy abstracta y general, deja de lado tanto los criterios históricos de periodización como el impacto diferenciado de la globalización sobre el Norte y el Sur.

En este capítulo expongo el propósito general de la tesis. Incluyo una reflexión sobre el contexto global, la relevancia del caso norteamericano, una revisión de la literatura sobre el tema, la estrategia metodológica y el capitulado que vertebra la tesis.

1. Contexto global

Vivimos en una etapa en la cual la globalización se ha intensificado.[2] Es un proceso no lineal, con desigualdades en sus orígenes y efectos, así como con diferencias territoriales y sectoriales. La globalización ha desarrollado un carácter multifacético, multidimensional y contradictorio. Primero, es multifacético por la interdependencia e influencia entre sus manifestaciones económicas, políticas, sociales y culturales; segundo, es multidimensional porque se expresa en redes de interacción entre instituciones y agentes transnacionales muy diversos; y, tercero, es contradictorio por las consecuencias intencionales de las estrategias de las empresas transnacionales, los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales, o por los resultados no intencionales de fuerzas globales impersonales (Salas-Porras, 1998: 10).

Su manifestación más obvia ha sido una apertura generalizada de las economías nacionales y el surgimiento de un mercado global desde la Segunda Guerra Mundial. En los últimos veinticinco años, lo nuevo ha radicado en la internacionalización de la producción de bienes, del abasto global, y más recientemente de los servicios como el procesamiento de datos. Asimismo, se ha destacado la globalización financiera, de las inversiones directas, de la información, del conocimiento y aun de los aspectos culturales.

El volumen del comercio mundial de mercancías aumentó a un ritmo medio anual levemente superior al 6% durante el período 1950-94, frente a un aumento de cerca del 4%, en el caso de la producción mundial. Por tanto, cada vez que la producción mundial aumentó un 10%, el comercio mundial se incrementó en promedio un 16%. En esos 45 años, la producción mundial de mer-

[2] No hay acuerdo acerca de la fecha de origen de la globalización en la literatura sobre temas relacionados. Giddens (1990) señala que la globalización emergió en Europa desde el siglo XVII y se caracterizó por la mercantilización de todos los bienes ejerciendo cada vez más una influencia mundial. Wallerstein (1989), desde otra perspectiva teórica, ubica el surgimiento del sistema mundial en el siglo XVI, aludiendo también al argumento de la mercantilización. Por último, Aldo Ferrer (1996) afirma que la globalización tiene exactamente una antigüedad de cinco siglos; comienza en la última década del siglo XV cuando confluyen el aumento de la productividad del trabajo y un orden mundial global.

Por otra parte, Giddens (1990) afirma que la globalización es inherente a la modernidad y que la época actual se caracteriza por la intensificación de la globalización. En contraposición, los sociólogos que analizan el surgimiento de la sociedad postindustrial (Bell, 1976; Habermas, 1993; Lipset, 1983; Touraine, 1973; entre muchos otros) o los internacionalistas que estudian el advenimiento de la política postinternacional (como Rosenau, 1990) afirman que se ha dado una ruptura de fondo con la sociedad industrial del siglo XIX y de la primera mitad del siglo XX. Señalan como uno de sus argumentos centrales que la universalización actual del conocimiento teórico –de carácter abstracto y altamente codificado, que puede aplicarse a un amplio espectro de circunstancias– es la fuente primordial de poder y que la tecnocracia es la nueva clase o sector social dominante a nivel mundial, a través de las corporaciones transnacionales.

cancías se multiplicó por 5.5, y el comercio mundial por 14, en términos reales en ambos casos (OMC, 1995: 17). Se observó un notable crecimiento del papel de las empresas transnacionales como agentes de innovación tecnológica, inversión directa y flujos comerciales. Para estas grandes corporaciones, las decisiones de cómo y dónde poner y combinar los varios elementos o pasos en el proceso de producción son globales y tienen lugar cada vez más como si las fronteras nacionales no existieran. Los cambios institucionales se han vuelto extremadamente rápidos, han llegado hasta el último de los rincones y tienden a trascender al Estado-nación. De esta manera, el aumento del poder global de las corporaciones transnacionales ha coincidido con la disminución relativa del poder y/o la voluntad de los gobiernos para manejar la actividad económica.

El patrón actual del proceso de globalización es fragmentado porque concentra las ventajas del desarrollo en una porción relativamente reducida de la población mundial, contribuyendo a crear brechas profundas –de riqueza y pobreza, calidad de vida, acceso a bienes económicos, políticos y culturales– entre distintos segmentos de las sociedades nacionales en los países industrializados, en desarrollo y entre ambos grupos de países.[3] Esto permite hablar de relaciones de integración-desintegración del sistema mundial. Los países industrializados presentan bajo crecimiento y recesión, conflictos económicos intratriada –Estados Unidos, Comunidad Europea y Japón– y alto grado de incertidumbre sobre las perspectivas futuras. El panorama económico global se modifica con la aparición de grupos de países en desarrollo y de reciente industrialización –por ejemplo, el Sudeste Asiático y China–, y la consolidación de la Cuenca del Pacífico como una zona muy relevante de intercambios comerciales del mundo. Por otra parte, el fortalecimiento y la transformación de las economías de América Latina se ha frenado bajo las tendencias globalizadoras del comercio y las finanzas, así como por el peso de la deuda externa.[4] Al mismo tiempo continúa el anquilosamiento de las economías de los países africanos subsaharianos.

[3] El PIB global aumentó a una tasa media de 2.8% entre 1981 y 1990, se redujo a 0.4% y 0.7% en 1991 y 1992, se recuperó posteriormente a 1% y 2,6% en 1993 y 1994, y se estimó un incremento de 2.75% y 3% para los dos años siguientes. El 70% del PIB global corresponde a los países desarrollados de economía de mercado frente a un 30% repartido en países de economías en transición y en vías de desarrollo (Naciones Unidas, 1995: Cuadro I.1). Otro indicador representativo de la desigualdad dentro y entre las naciones es el desempleo. Este ha sido un fenómeno característico de los últimos años, con el que los países industrializados llegan a presentar tasas entre el 8% y el 12% de la fuerza laboral, pero en algunos casos llega hasta el 20%, niveles que no pueden absorber los sistemas de seguridad social más avanzados del mundo. Este fenómeno es todavía más fuerte en países de reciente industrialización, en donde se ha tratado de sustituir el empleo formal por el informal (Urquidi, 1996: 60 y 62).

[4] La deuda externa total de América Latina fue en 1990 de 440,000 millones de dólares, en 1994 de 533,000 y en 1995 de 574,000. La relación entre intereses pagados y total de las exportaciones de bienes y servicios se redujo de 25.1% en 1990 a 16.6% en 1994 y 16.4% en 1995, debido a reestructuraciones y al aumento de las exportaciones de bienes (CEPAL, 1995: cuadro A.20). Esta proporción es un promedio de todos los países de la región. En Costa Rica, Chile, Guatemala, Paraguay y República Dominicana ya es inferior a 6%; mientras que en Argentina, Bolivia, Ecuador, México, Perú, Uruguay, Venezuela y Nicaragua supera el 20%. En México fue de 17.5% en 1994 y de 14% en 1995 (Urquidi, 1996: 35).

Las diferencias en el desarrollo o el atraso de los países no pueden explicarse solamente por la dimensión exógena: la expansión del comercio, las operaciones transnacionales de las empresas, la integración de las plazas financieras en un megamercado de alcance planetario o por el espectacular desarrollo de la información. La globalización coexiste con el peso decisivo de la cultura, los mercados y los recursos propios. Los mercados internos siguen absorbiendo más del 80% de la producción mundial, siendo nueve de cada diez trabajadores ocupados en abastecer los mercados nacionales. El 95% de la inversión se financia con ahorro interno y los acervos científico-tecnológicos domésticos constituyen el sustento del cambio técnico.[5] La articulación de esta dimensión endógena de la realidad con su contexto externo determina el desarrollo o el atraso de los países.[6]

Este proceso de globalización se caracteriza por una situación de gran complejidad social, en la que cada actor está atado en una red de interdependencias con otros actores, donde todos están confundidos. Cada uno busca objetivos incompatibles y está inseguro sobre sus resultados; no obstante, para alcanzarlos requiere la cooperación de los demás. La dificultad de que los actores desarrollen expectativas estables de comportamiento y actuación mutua, ha llevado a la erosión de patrones interorganizacionales de consenso, reciprocidad y regulación normativa.[7] En este contexto, se dan los procesos de integración económica regionales que son procedimientos institucionalizados planeados por los gobiernos para hacer frente a las condiciones de la interdependencia y asegurar cierta certidumbre en el marco de la incertidumbre global. No

[5] La literatura que hace referencia a la creciente globalización económica se ha multiplicado desde mediados de los años 70. Afirma que se trata de una integración de economías nacionales sin precedentes, producto del aumento en la movilidad de las finanzas, del capital físico e incluso de los trabajadores a través del mundo. Robert Wade (1996) adopta una posición escéptica y subraya que la economía mundial es mas internacional que global. Basa su análisis en las economías altamente desarrolladas (miembros de la OECD), en las que más del 80% de la producción es para consumo interno y más del 80% de la inversión proviene de inversionistas nacionales. Las compañías están arraigadas nacionalmente y basadas en regímenes regulatorios nacionales. La movilidad de la población a través de las fronteras es bastante menor que la de los bienes, finanzas o ideas. El comercio Norte-Sur está altamente regionalizado y las fronteras nacionales continúan siendo los puntos de control donde los gobiernos pueden afecta y controlar tanto la cantidad como el precio de las transacciones mercantiles transfronterizas. Wade concluye que los gobiernos tienen la posibilidad de obtener ventajas, a través de políticas públicas de educación, infraestructura, redes empresariales y apoyo selectivo a la industria. Los recursos naturales no móviles, incluyendo el capital físico y el alto valor agregado de las funciones empresariales –aún de las corporaciones transnacionales con base nacional–, también dan a los gobiernos un margen de maniobra (Wade, 1996: 87). No obstante, el autor reconoce que esto no sucede en el caso de los países menos desarrollados.

[6] Aldo Ferrer afirma que los promedios referidos a la economía mundial, reflejan aproximadamente la situación de la Argentina y América Latina (1996: 11).

[7] El sistema de la Organización de las Naciones Unidas, con 50 años de servicio, atraviesa por un período de anquilosamiento y falta de voluntad de sus miembros para resolver problemas previsibles. Esto se refleja en el desempeño de sus funciones de promoción del desarrollo y el comercio internacional, lo mismo que del desarrollo social y cultural de la humanidad; a través de organismos especializados como la UNCTAD, PNUD, UNESCO, OMS, OIT, FAO, ONUDI y las comisiones económicas y regionales del ECOSOC.

puede hablarse de integración o interdependencia, sino de integración e interdependencia en una mezcla impredecible (Haas, 1976). Para un análisis comprensivo es necesario estudiar los procesos regional y global tanto en los planos intra/intergubernamentales como intra/intersocietales.

El comercio y el medio ambiente constituyen dimensiones relevantes de la globalización y de los procesos de integración económica regionales. Ambos están regidas por el industrialismo y la división internacional del trabajo. El libre comercio es una política de no intervención estatal en el comercio entre las naciones que gobierna la distribución de recursos de acuerdo con la lógica de la competencia entre las corporaciones transnacionales. Trata de la eliminación de controles gubernamentales o regulaciones en la actividad económica que afecta directa o indirectamente al comercio. Por otra parte, el medio ambiente relacionado con la economía mundial es un medio ambiente internacionalizado que frecuentemente sirve intereses económicos y políticos alejados de su ubicación física particular.

Algunos indicadores económicos –tales como niveles de ingreso, patrones de consumo y capacidad tecnológica– han revelado que las disparidades entre el Norte desarrollado y el Sur en desarrollo lejos de reducirse, aumentan; no obstante, varía su correlación con los desequilibrios en el consumo de recursos y la generación de contaminación. Los países industrializados han disminuido considerablemente su consumo de clorofluorocarbonos (en un 97.7% entre 1986 y 1997),[8] mientras que los países en desarrollo lo han incrementado (en un 30% en el mismo período) (PNUMA, 1999), siendo ahora éstos últimos los principales responsables de la destrucción de la capa de ozono. Además, si bien el Norte consume el 74% de los recursos energéticos mundiales no contribuye en la misma proporción a generar el efecto invernadero;[9] ya que el Sur consume los recursos energéticos restantes de manera menos eficiente y con mayor daño ambiental, a la vez que importa energía en forma indirecta al demandar productos industriales de los países del Norte sin los cuales no podría desarrollarse. La mayoría de los países del Sur, siguen exportando al mundo industrializado principalmente recursos y mercancías producidas a base de recursos (Brown, 1993). La crisis internacional de la deuda ha incrementado la presión al servicio de la deuda y por tanto la presión para explotar y exportar estos productos. Estos indicadores mundiales muestran las dificultades para alcanzar un modelo de desarrollo sustentable.[10]

[8] Esto fue el resultado del cumplimiento del Protocolo de Montreal de 1991

[9] En 1995, los países desarrollados eran responsables del 61% de las emisiones industriales de bióxido de carbono, aunque la brecha con los países en desarrollo había disminuido (World Resource Institute, 1998).

[10] "El desarrollo sustentable es una meta de mediano y largo plazo que supone la adopción gradual pero intencionada de nuevos paradigmas de crecimiento y desarrollo, tanto económicos como sociales, de las sociedades nacionales y del conjunto de éstas. Dichos nuevos paradigmas comprenden entre otras cosas: a. la reducción sustancial y aún el abandono del empleo de fuentes de energía de origen fósil en la actividad agropecuaria e industrial y la reasignación correlativa de recursos al uso de fuentes de energía

Una gran parte del ambientalismo, organizado a nivel local, nacional e internacional, adopta posiciones críticas frente a estos procesos. Los ambientalistas viven intensamente la incertidumbre de las tendencias no sustentables de la globalización. Se enfrentan diariamente a problemas locales generados muchas veces a gran distancia y que tienen repercusiones mundiales, como el efecto invernadero, la destrucción de la capa de ozono y el uso irracional de recursos naturales. Experimentan los resultados de una década de políticas de privatización, desregulación y ajuste estructural que se han caracterizado por una creciente desigualdad entre y dentro de las naciones y un mayor deterioro ambiental en las diferentes regiones del mundo. Perciben los grandes riesgos ambientales como socialmente creados en los procesos tanto de industrialización como de comercialización internacionales, y por tanto asumen que su solución es una responsabilidad también social y globalmente adquirida que ellos deben afrontar.

2. El caso de América del Norte

Norteamérica, en los años noventa, tiene características únicas que la hacen un caso de estudio relevante para analizar la transformación de la acción colectiva tendiente a influir en procesos de integración regional y globalización. El TLCAN es el primer tratado recíproco de libre comercio entre países industrializados y en desarrollo. Abarca una región económica y comercial con grandes asimetrías.[11] El poder de compra de sus habitantes es muy diverso, y en gene-

renovables y no contaminantes; b. el desarrollo y empleo de la tecnología para el fin anterior y, por extensión para evitar, reducir y aún eliminar cualquier clase de contaminación atmosférica o de suelos y recursos hídricos por emisiones y desechos provenientes de la actividad industrial y agropecuaria y del funcionamiento normal de la vida urbana; y c. la introducción y adopción de normas de consumo para la creciente población mundial que reduzcan al mínimo la utilización y el mejoramiento constante de la calidad de los recursos naturales.

El desarrollo sustentable, si ha de alcanzar los fines de proteger a la humanidad futura y garantizarle la calidad de vida necesaria, deberá, en consecuencia, no sólo valorar los recursos del planeta en función de esos objetivos, sino además asegurar que se obtenga mayor equidad social, ya que las desigualdades actuales repercuten precisamente en el abuso de los recursos no renovables del planeta y en general de la degradación ambiental. En consecuencia, no puede hablarse con propiedad sino de desarrollo sustentable y equitativo, que más que una meta debe concebirse como un proceso que alcanzar y mantener" (Urquidi, 1996: 48-49).

[11] Norteamérica tiene una superficie de 21.743 millones de km2 –45.11% Estados Unidos, 45.88% Canadá y 9% México–. A mediados de 1993, la población total en América del Norte fue de 376.6 millones de habitantes –68,45% Estados Unidos, 7.64% Canadá y 23.89% México– (The World Bank, 1995: 163). En 1995, Estados Unidos tenía una fuerza laboral de 133 millones, Canadá de 15 millones y México de 36 millones (The World Bank, 1997: 42-44).

En 1993, el PIB total de Estados Unidos ascendió a 6,259,899 md, Canadá 477,468 md y México 343,472 md. El PIB per cápita de Estados Unidos fue de 24,281.9 dólares, en Canadá de 16,578.7 dólares y en México de 3,816.3 –el PIB per cápita de EU fue más de seis veces el de México–. En 1993, las exportaciones de mercancías en Estados Unidos ascendieron a 464,773 md, 145,178 md en Canadá y 30,241 md en México; y las importaciones a 603,438 md en Estados Unidos, 131,675 md en Canadá y 50,147 md en México. Estados Unidos presentó un déficit comercial de 138,665 md, Canadá un superávit de 13,503 md y México un déficit de 19,906 md (The World Bank, 1995: 163, 167 y 187). Las asimetrías entre los

ral sólo una pequeña parte de ellos participa en el comercio internacional. Un mexicano consume un 14.0% y un canadiense un 59.9% de lo que consume un estadounidense.[12] El ACAAN representó la primera vez que se han considerado seriamente los temas ambientales en un tratado comercial. Además, el hecho de que se le haya dado tanta importancia al medio ambiente se debió en gran medida a la presión organizada y la participación de los grupos ambientalistas en Estados Unidos, Canadá y México. Este proceso de integración regional fue escenario del surgimiento de un nuevo movimiento ambientalista trinacional.

El patrón actual de globalización se reflejó en grandes fluctuaciones e inestabilidades económicas que llevaron a los gobiernos de América del Norte a considerar la conveniencia de un tratado de libre comercio. La propuesta del TLCAN surgió con el antecedente inmediato de las insuficiencias del GATT en materia ecológica, de la vulnerabilidad de los recursos naturales canadienses en el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá, y los gravísimos problemas ambientales y de salud en la frontera México-Estados Unidos. Acontecimientos importantes vinculados indirectamente con el TLCAN fueron el Plan Integral Ambiental Fronterizo (PIAF) y el embargo atunero junto con el recurso de reclamación interpuesto por México ante el GATT. Con estos antecedentes, los ambientalistas consideraron que un tratado de libre comercio profundizaría las tendencias de la globalización y agravaría posiblemente los problemas ambientales en Norte América.

Las negociaciones del TLCAN y el ACAAN reactivaron a los movimientos ambientalistas estadounidense, canadiense y mexicano, después de algunos años de restricciones a las políticas ambientales y a la participación ciudadana en las esferas de toma de decisiones. Hicieron esfuerzos por comprender la gran complejidad de los procesos de globalización y actuar propositivamente frente a sus efectos ambientales y sociales. Consideraron que el tratado tiene poco en común con acuerdos de libre comercio convencionales caracterizados por la reducción de tarifas en el comercio de mercancías tal como se dio desde la Segunda Guerra Mundial. Si el TLCAN fuera un tratado de ese tipo habría generado relativamente poca controversia, pero los ambientalistas afirman que a pesar de su nombre, es un acuerdo de integración económica tan ambicioso en muchas áreas y aún más ambicioso en algunas como en el comercio de recursos naturales, como aquel que está teniendo lugar en la Unidad Europea (Campbell, 1993).

Surgieron cuatro grandes movimientos con diferentes concepciones sobre el libre comercio y sus posibles efectos, que atravesaron a las tres naciones norteamericanas (Churchill & Worthington, 1994; y Ekins, 1993). Frente a los esfuerzos interestatales para desregular el comercio, se generaron vínculos

tres países norteamericanos son importantes en términos absoluto y adquieren mayor relevancia si se las compara con las existentes entre los países de la Unidad Europea.

[12] El consumo privado per cápita anual a precios corrientes de 1997 en Estados Unidos es de 19,869.67 dólares, en Canadá de 11,900.92 dólares y en México de 2,781.82 dólares (OECD, 1998).

intersocietales preocupados por proteger a las pequeñas industrias, los empleos y el medio ambiente a través de la introducción de límites al libre comercio.[13] Las preguntas que subyacían al debate eran: ¿acaso el libre comercio se estaba haciendo dependiente de iniciativas ambientales paralelas? o, por el contrario, ¿el progreso de la protección ambiental estaba siendo condicionado por la liberalización comercial? Ambas cuestiones atrajeron la atención sobre el medio ambiente, ya sea como variable que distorsiona al libre comercio o como ámbito sujeto a un creciente deterioro ambiental.

Sin embargo, el tema del medio ambiente tuvo límites importantes porque se discutió en un escenario de negociaciones intergubernamentales donde lo que estaba en juego para la mayoría de los actores institucionales era la integración regional vía el comercio. Si bien los ambientalistas y los sindicatos se incorporaron al debate debido a su capacidad de presión como actores sociales, lo hicieron desde fuera de la mesa oficial de negociaciones o de manera indirecta como asesores de sus gobiernos. Ellos fueron recién llegados a estos proceso y superaron su falta de experiencia sobre temas de comercio internacional a través de esfuerzos arduos por vincularlos con sus preocupaciones y demandas ambientales.

El debate fue particularmente significativo porque llegó a plantear problemas de manejo ambiental cuya solución exigía la acción coordinada de los gobiernos y de las organizaciones sociales interesadas en los problemas ecológicos, con la perspectiva de lograr un desarrollo sustentable en Norteamérica.[14]

3. Literatura sobre el tema

La movilización creciente de grupos sociales norteamericanos para introducir temas laborales y ambientales en la agenda de negociaciones del TLCAN, inspiró el desarrollo de una literatura abundante. Las preguntas que aparecen más frecuentemente en ella pueden aglutinarse en las seis preocupaciones siguientes: motivos y reacciones, participación, posiciones y propuestas, movilización transnacional, influencia e interacción con gobiernos.

[13] Concibo las relaciones interestatales como sinónimo de relaciones internacionales entre gobiernos; y las relaciones intersocietales simplemente como relaciones transnacionales, incluyendo a corporaciones, partidos políticos, iglesias y la gran variedad de grupos y redes sociales.

[14] Este debate se halla inscrito en uno mucho más amplio sobre la vinculación entre economía y medio ambiente que inició con los antecedentes inmediatos a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano en Estocolmo en 1972 y continúa hasta la fecha. A partir del Informe Brundtland de 1987 se introdujo oficialmente el concepto de desarrollo sustentable y en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en Río de Janeiro 1992, se buscó darle contenido sistemático y riguroso a un modelo de desarrollo sustentable. Se planteó la necesidad de incluir las dimensiones política, social y cultural en la relación entre medio ambiente y economía –con especial mención al libre comercio–, promover la mayor colaboración entre Norte y Sur y reiterar la importancia de abrir cada vez más espacios a la participación de las organizaciones no gubernamentales.

1. Motivos y reacciones. ¿Cuáles fueron las percepciones de las organizaciones ambientalistas estadounidenses, canadienses y/o mexicanas sobre los temas principales de la relación entre comercio y medio ambiente; y cómo reaccionaron frente a las respuestas de los gobiernos durante las negociaciones y aprobación del TLCAN y el ACAAN?[15]

2. Participación. ¿Cómo participaron los grupos ambientalistas y redes sociales frente al tratado y su acuerdo paralelo, y cómo se vieron afectados?[16]

3. Posiciones y propuestas. ¿Cuáles fueron las posiciones y las propuestas que hicieron los grupos ambientalistas a la agenda de negociaciones del TLCAN y el ACAAN?[17] ¿Cuáles fueron los argumentos de la alianza neoliberal a favor del tratado, cómo actuó durante las negociaciones y que éxitos obtuvo?[18] ¿Qué explica la fuerza que adquirió la oposición al TLCAN, cómo interactuó con los gobiernos negociadores y perdió posiciones en el proceso?[19]

4. Movilización transnacional. ¿Cómo surgieron las redes amplias y las coaliciones ambientalistas frente al TLCAN y el ACAAN, y cómo se vincularon transnacionalmente?[20] ¿Cómo se relacionaron las organizaciones ambientalistas estadounidenses con las mexicanas, y qué beneficios y/o problemas tuvieron los grupos mexicanos en este contexto?[21] ¿Cuáles fueron las implicaciones de las redes ciudadanas internacionales en la democratización en México?[22]

5. Influencia. ¿De qué manera presionaron los grupos ambientalistas para hacer necesaria la negociación de un texto separado de medio ambiente en el marco del TLCAN?[23] ¿Qué influencia tuvieron en el contenido del debate, el texto del ACAAN y/o las políticas ambientales nacionales?[24] ¿Cuán trascendentes y comprehensivos son los postulados de la CCA para abrir espacios a la participación de las organizaciones ciudadanas?[25] ¿Por qué los grupos e inte-

[15] Audley, 1993; Gallardo, 1995, 1996a; Gregory, 1992; y Provencio, 1992.

[16] Audley, 1994; Gabriel y Macdonald, 1994; Gallardo, 1994a; Land, 1993; y Mumme, 1993.

[17] Barba, 1993; Gallardo, 1994b; García Urrutia, 1992; Kelly, 1993; Swenarchuk, 1992.

[18] Hogenboom, 1995.

[19] Dreiling, 1994; Mayer, 1993; Stokes, 1991; Yandle, 1993.

[20] Clarke, 1993; Gallardo, 1993 y 1996b; Hogenboom 1994 y 1996; y Torres, 1996.

[21] Barkin, 1994.

[22] Heredia, 1994.

[23] Johnson y Beaulieu, 1996; Weintraub y Gilbreath, 1993.

[24] Clarke, 1993; Ferber, *et al.*, 1995; Gallardo, 1993; Hogenboom, 1994, 1995 y 1996; y Torres, 1996.

[25] Johnson y Beaulieu, 1996.

reses ambientales jugaron un papel menor que los intereses comerciales frente al ACAAN?[26]

6. Interacción con gobiernos. ¿Hasta qué punto la organización de la sociedad civil en ONGs y redes inducirá una nueva fase de evolución en las sociedades, de tal manera que las relaciones entre gobierno y sociedad tendrán que redefinirse? ¿Cómo la diplomacia ciudadana en Norteamérica altera la interacción entre gobiernos y se refleja en los esfuerzos de integración actual y futuros?[27]

La mayoría de esta literatura es descriptiva y poco analítica. No obstante, hay algunos esfuerzos teóricos interesantes para comprender estos sucesos. Se distinguen dos enfoques, el neoinstitucional-pluralista y el de la sociedad global. El primero pone énfasis en la participación e influencia de las organizaciones sociales en la formulación de la política exterior y el proceso de negociaciones intergubernamentales del TLCAN; mientras que los segundos dan mayor atención a la evolución de los movimientos sociales en el contexto de la integración económica y comercial de la región.

El nuevo análisis institucional se usó para estudiar la formulación de la política comercial de Estados Unidos frente al tratado, poniendo de relieve la participación de los grupos ambientalistas (Audley, 1995). Por otra parte, se buscó explicar la fuerza que llegó a adquirir el movimiento de oposición al TLCAN en la política interna y las relaciones internacionales de Estados Unidos, a través de los modelos reactivo, oportunista y simbólico del comportamiento político en procesos de negociación internacional. (Mayer, 1993).

La teoría pluralista de la interdependencia de Keohane y Nye se aplicó, cuando menos, en los siguientes cinco casos. Primero, para comparar las características y el proceso de negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá (ALCEUC) y del TLCAN, e identificar el papel relevante que tuvieron actores no gubernamentales –incluidos los ecologistas– en el tratado (Duncan, 1996). Segundo, para explicar la transnacionalización de la política ambiental mexicana durante las negociaciones del tratado y sus acuerdos paralelos, como un proceso en el que los debates políticos sobrepasaron el nivel nacional y los actores gubernamentales y no gubernamentales ampliaron sus actividades y relaciones con sus homólogos en Estados Unidos y Canadá. (Hogenboom, 1994, 1995 y 1996). Tercero, para demostrar que la teoría realista de relaciones internacionales[28] resulta pertinente sólo para explicar la firma del TLCAN, pero no para entender la participación de las coaliciones ambientalistas, la inclusión de temas no comerciales, ni la aprobación del texto final (Torres, 1996). Cuarto, para definir el término de diplomacia ciudadana y su aplica-

[26] McAlpine y LeDonne, 1993.

[27] Hernández, 1993; Kelly, 1993; Ronfeldt y Thorup, 1994; Thorup, 1993 y 1991.

[28] El enfoque realista se concentra en las relaciones interestatales y pone especial atención a temas de guerra, seguridad y orden.

ción a las coaliciones binacionales en la frontera México-Estados Unidos; así como para explicar su injerencia en una posible disminución de las asimetrías en las relaciones bilaterales de ambos gobiernos, en el futuro (Thorup, 1994). Quinto, para proponer una aproximación conceptual a las estructuras de organización social en sociedades dirigidas por el Estado, el mercado y las redes sociales. A partir de las relaciones entre estos tres componentes explican procesos transnacionales de innovación organizacional durante las negociaciones del TLCAN (Ronfelt y Thorup, 1994).

El enfoque de la sociedad global ha sido recuperado desde diferentes disciplinas sociales. Un estudio del movimiento de mujeres durante el TLCAN concluyó que la alianza política transnacional de mujeres y otros sectores sociales reconoció sus diferencias internas y las enfrentó. Cuestionó la tesis de un movimiento mundial homogéneo o, en particular, de una hermandad global de mujeres; debido a la experiencia de las mujeres del tercer mundo y su posición asimétrica frente a las de países altamente industrializados. (Gabriel y Macdonald, 1994). Se retomó la lógica del doble movimiento de Karl Polanyi para explicar el papel del contramovimiento proteccionista de las organizaciones ambientalistas estadounidenses y el movimiento popular neocardenista frente a las estrategias políticas del mercado autorregulado (Dreiling, 1994). Por último, la sociología del riesgo permitió comprender las percepciones de los grupos ambientalistas frente al TLCAN y la globalización, así como para analizar su participación como movimiento ciudadano frente a las instancias gubernamentales negociadoras (Gallardo, 1995 y 1996a).

Resulta un lugar común en la literatura revisada que el TLCAN y el ACAAN tuvieron un efecto catalítico e innovador importante en la organización social y ciudadana[29] tanto nacional como transnacional en la región. El problema es que las explicaciones que ofrece son insuficientes o limitadas para entender la transformación que experimentó el movimiento ambientalista norteamericano a fin de participar en este proceso. La mayoría de los trabajos se ocupan del impacto de las acciones de los grupos ambientalistas sobre el TLCAN y el ACAAN y muy pocos a la inversa. Su pregunta central es acerca del cómo opera el movimiento ambientalista pero no se ocupa del por qué actúa –de la naturaleza y el sentido de su proceder–. Por otra parte, ésta literatura privilegia el análisis de las fuerzas exógenas que impulsan a los grupos ambientalistas a participar en el proceso y pone poca atención a la dinámica endógena de éstos.

[29] En este trabajo no se define deliberadamente a los grupos ciudadanos –ambientalistas, de desarrollo, de derechos humanos y otros–, como organizaciones no gubernamentales (ONGs). El término surgió en el ámbito de los organismos internacionales para diferenciar la participación de los gobiernos de la de organizaciones no gubernamentales con carácter consultivo. Sin embargo la noción de ONGs es tan amplia que ha perdido fuerza explicativa, ha llegado a abarcar a grupos de base, de profesionales, de intermediación entre sociedad y Estado, asociaciones voluntarias, redes sociales e incluso a organizaciones no gubernamentales dependientes de los gobiernos. Además, la mayoría de los grupos prefieren no ser definidos como ONGs por su carácter negativo e instrumental.

La pregunta de la investigación de tesis es pertinente porque plantea cuestiones aún no abordadas sistemáticamente: *¿Por qué los grupos ambientalistas de Estados Unidos, Canadá y México modificaron sus concepciones, organización y patrones de movilización para influir en las negociaciones y aprobación del TLCAN y el ACAAN; y cómo lo hicieron?* El objetivo es concentrarme en el análisis del movimiento mismo, como resultado de la combinación de lógicas externas e internas, a la vez que de orientaciones culturales (o del por qué del movimiento) e instrumentales (o del cómo alcanzar sus objetivos).

4. Estrategia metodológica

Con el propósito de estudiar por qué los movimientos ambientalistas norteamericanos se transforman para influir en el TLCAN y el ACAAN, y cómo lo hacen, es necesario incursionar en esfuerzos transdisciplinarios. El reto de la tesis es contribuir a enriquecer el análisis sociológico de la acción colectiva con algunas explicaciones de teoría de las relaciones internacionales y las políticas públicas.

Para explicar **por qué** se da la transformación del movimiento ambientalista en América del Norte frente al proceso de integración comercial regional, parto de las teorías sociológicas de los nuevos movimientos sociales y la globalización, reforzándolas con propuestas de las teorías de relaciones internacionales sobre la interdependencia y la política postinternacional. Para analizar **cómo** se transforma el movimiento ambientalista en el nuevo contexto regional, me centro en las teorías sociológicas de la movilización de recursos y de la relación interactiva entre Estado y sociedad. Las refuerzo con propuestas de las teorías del cambio de políticas públicas, especialmente con el enfoque de las coaliciones de abogacía, así como con las reflexiones de la teoría de la interdependencia sobre la transnacionalización de la acción ciudadana y los regímenes internacionales.

Esta tesis se inscribe en la tendencia reciente de los científicos sociales a realizar estudios interdisciplinarios. Es difícil encontrar actualmente investigaciones que se circunscriban a una disciplina, por lo general son estudios que están en la frontera entre varias ramas de las ciencias sociales. Considero que este proceso obedece a la lógica de la competencia entre programas de investigación científica de Irme Lakatos (Lakatos, 1970).[30] La investigación de tesis participa de un esfuerzo de reflexión sobre el núcleo fijo[31] de la sociología, y en

[30] Irme Lakatos evalúa las teorías científicas y su evolución, a través de la metodología de los programas de investigación científica (PICs). En particular, le interesa reconstruir racionalmente la historia interna de la ciencia, como un campo de batalla de los PICs en el que se logra el progreso o la degeneración de cada uno de ellos. Un PIC está formado por una serie de teorías y su función es de tipo heurístico y explicativo.

[31] Un PIC está compuesto en primer lugar por una heurística negativa, que especifica el núcleo fijo o los elementos esenciales del programa. Los científicos la definen racionalmente y la consideran irrefutable por decisión metodológica.

particular de las teorías de los movimientos sociales en el contexto de la creciente intensificación del proceso de globalización; para después discutir la pertinencia o no de incorporar algunas de las propuestas de las teorías de relaciones internacionales y de políticas públicas al cinturón protector[32] del programa de investigación científica de la sociología. Los alcances de este ejercicio epistemológico son aún exploratorios y ponen de manifiesto la convergencia de las ciencias sociales. A nivel empírico el objetivo es tratar de explicar el caso norteamericano.

La pregunta metodológica central de la tesis es: *¿cómo estudiar los cambios sufridos por los movimientos sociales en la era actual de los procesos de integración regional e intensificación de la globalización?* De manera específica, *¿cómo explicar la transformación de las concepciones, organización y movilización de los grupos ambientalistas norteamericanos frente al TLCAN, a través de sus interacciones con actores gubernamentales y otros actores sociales?* El objetivo es evitar interpretaciones causales unidireccionales para lograr captar las interacciones dinámicas entre Estado y sociedad (Brachet, 1996; Fox, 1992; y Sabatier, 1993).

Para estos efectos, establecí tres niveles de análisis y una estrategia de investigación cualitativa. Los tres niveles de análisis propuestos son:

1. El nivel macro que se ocupa de los contextos relativamente estable y dinámico correspondientes a los ámbitos global, regional y nacional.
2. El nivel meso que se concentra en el proceso de negociaciones trinacional producto de la interacción de los actores gubernamentales y sociales que culminaron en la aprobación de un tratado de integración comercial regional y su acuerdo paralelo ambiental.
3. El nivel micro que profundiza en las transformaciones de la acción colectiva producto de las dinámicas internas de los movimientos ambientalistas, de su participación en el nivel meso y de las oportunidades y limitaciones derivadas del nivel macro.

La tesis desarrolla una estrategia metodológica cualitativa que es exploratoria, descriptiva, comparativa e interpretativa (King, 1994), y que está abocada a un estudio de caso: el movimiento ambientalista norteamericano. El propósito es documentar, analizar y explicar el por qué y el cómo se transformó al tratar de influir en las negociaciones del TLCAN y el ACAAN.

Un estudio de caso es una estrategia de investigación adecuada –aunque no la única– para responder preguntas acerca del por qué y el cómo

[32] El segundo componente de un PIC es una heurística positiva, que consta de reglas metodológicas y de un cinturón protector. Esté último es una articulación de teorías e hipótesis, que se ajustan, modifican, reemplazan o amplían con el propósito de expandir el programa y proteger al núcleo fijo de la refutación. En este nivel, las anomalías y refutaciones particulares reciben una atención selectiva e incluso algunas pueden ser ignoradas a fin de ampliar el cinturón protector. Este es un recurso racional que le da tiempo a esta heurística para que se corrija, mantenga la congruencia y garantice la continuidad del PIC.

acontecen sucesos contemporáneos sobre los que el estudioso tiene poco o ningún control. No lo restrinjo a una fase exploratoria de otro tipo de método; o a un recurso de evaluación de políticas, programas, eventos, procesos u organizaciones; ni a la descripción etnográfica o la observación participante. Parto de la definición de Robert K. Yin, según la cual:

> Un estudio de caso es una investigación empírica que examina un fenómeno contemporáneo en su contexto real, cuando las fronteras entre fenómeno y contexto no son claramente evidentes, y en el que se usan fuentes múltiples de evidencia (Yin, 1991: 23).

Esta definición permite distinguir un estudio de caso de otras estrategias de investigación tales como un experimento, un estudio histórico y una encuesta. Por lo general, un experimento separa deliberadamente a un fenómeno de su contexto a fin de concentrarse en unas cuantas variables, ya que su pretensión es controlar el contexto como si fuera el ambiente de un laboratorio (Bunge, 1979; Campbell y Stanley, 1973). Por otra parte, aun cuando un estudio histórico si aborda la relación compleja entre un fenómeno y su contexto, se ocupa por lo general de eventos no contemporáneos. Por último, una encuesta podrá abarcar a un fenómeno y su contexto, pero su capacidad para investigar el contexto estará limitada a las posibilidades de analizar un número controlado de variables en relación a la muestra o el número de personas que se pueda encuestar (King,1994)

Los estudios de caso han sido frecuentemente criticados por carecer de rigor metodológico, tener bases restringidas para la generalización científica y producir información abundante y poco sistematizada. Para superar estas deficiencias propongo un diseño de investigación, planteo generalizaciones a partir de proposiciones teóricas y no de universos o muestras de población, y organizo la información de acuerdo con las características de cada fuente de evidencia.

Además, y de manera relevante, la aplicación del estudio de caso como estrategia de investigación es pertinente y está ampliamente justificada por, cuando menos, dos razones: Primero, porque es un caso único. Es la primera vez que se organiza un movimiento ambientalista regional con formas innovadoras de acción colectiva para presionar e introducir temas ambientales en la agenda de negociaciones de un tratado comercial. Segundo, porque plantea un reto a la teoría de los nuevos movimientos sociales y un esfuerzo multidisciplinario de las ciencias sociales para explicarlo.

El tipo de estudio de caso desarrollado en la tesis es una estrategia que tiene un diseño de investigación[33] (Przeworski y Teune, 1970; Yin, 1991) com-

[33] En términos generales un diseño de investigación es la secuencia lógica que conecta los datos empíricos con las preguntas de investigación iniciales y, en última instancia, con sus conclusiones. Un diseño de investigación es más que un plan de trabajo. Se ocupa de problemas lógicos y no de problemas logísticos.

puesto por cinco elementos: preguntas de investigación, proposiciones explicativas, unidades de análisis, la lógica que vincula la información con las proposiciones y los criterios para interpretar los resultados.[34]

1. Preguntas de investigación. La pregunta general es ¿por qué y cómo se transforman los movimientos sociales frente a procesos de integración regionales e intensificación de la globalización? La pregunta específica es ¿por qué el movimiento ambientalista norteamericano transformó sus concepciones, organización y patrones de movilización para influir en las negociaciones y aprobación del TLCAN y el ACAAN; y cómo lo hizo?

2. Proposiciones explicativas. La proposición general es que los movimientos sociales se transnacionalizan frente a procesos de globalización e integración económica regionales sólo si representan una oportunidad política para alcanzar objetivos no satisfechos hasta entonces por otros medios. La proposición específica es que los movimientos ambientalistas en Norteamérica se transnacionalizaron frente a las negociaciones del TLCAN, porque las consideraron una o la gran oportunidad política para fortalecerse y alcanzar sus demandas ambientales y ciudadanas ya ampliadas.

3. Unidad de Análisis. El movimiento ambientalista norteamericano es la unidad de análisis de la investigación. Esta se subdivide en los movimientos ambientalistas estadounidense, canadiense y mexicano; dentro de los cuales participan los grupos ambientalistas. La delimitación temporal del caso de estudio está dada por la declaración de intención de los gobiernos para negociar el TLCAN hasta la aprobación del ACAAN –de 1989 a 1993.

4. La lógica que vincula la información con las proposiciones. Se propone un marco analítico de movimientos de abogacía y diplomacia social que establece proposiciones para explicar la transformación de los movimientos ambientalistas norteamericanos al tratar de influir en el TLCAN y el ACAAN. Estas proposiciones deberán ser confirmadas o descartadas por la información obtenida acerca de: primero, los antecedentes de movilización política y transnacionalización de los grupos ambientalistas en Estados Unidos, Canadá y México; segundo, la movilización de grupos ambientalistas, redes y coaliciones ciudadanas frente al tratado y su acuerdo paralelo, en interacción constante con otros actores sociales y gubernamentales; tercero, la formulación y depuración de una agenda ambiental ciudadana resultado de los debates con otros actores durante el proceso de negociaciones del TLCAN y el ACAAN; y, cuarto, la capacidad de relación e innovación organizativa transnacional del ambientalismo en Norte América.

5. Los criterios para interpretar los resultados. Los patrones observados en las concepciones, organización y participación de los ambientalistas en los cuatro grandes movimientos de abogacía frente al TLCAN –a favor del libre

[34] Los criterios para juzgar la calidad del diseño de investigación se desarrollarán en el apartado quinto (Marco analítico) del capítulo siguiente. Estos criterios son cuatro: la operacionalización de los conceptos, la determinación de relaciones causales, el nivel de generalización teórica de los resultados y la explicación sistemática de las operaciones metodológicas.

comercio o del comercio regulado– y sus prácticas de diplomacia social, permitirán analizar su transformación. Esta será considerada como un proceso de aprendizaje resultado de: a. sus experiencias anteriores; b. su organización interna; c. las oportunidades políticas (exógenas); d. sus relaciones con los gobiernos y organizaciones homólogas a nivel nacional, bi o trinacional. La influencia y especificidades de estas variables explicativas permitirán comprender el por qué de las semejanzas y las diferencias en la participación de los movimientos nacionales, sus relaciones de cooperación y conflicto, sus atributos de dirección o subordinación. Todo esto posibilitará a su vez explicar las características y las dinámicas complejas de la transformación del movimiento ambientalista norteamericano al tratar de influir en el TLCAN y el ACAAN.
La investigación de tesis recurrió a fuentes múltiples de evidencia, entre las que se distinguen:

1. Documentos: selección de materiales bibliográficos y hemerográficos relacionados con el tema.
2. Archivos: consulta de documentos de posición y propuestas de grupos, redes, gobiernos y académicos acerca de el TLCAN, ACAAN, así como de sus antecedentes y efectos.
3. Entrevistas: aplicación de 50 entrevista a profundidad a los encargados del tema comercio-medio ambiente de organizaciones mexicanas, estadounidenses y canadienses que trataron de influir en las negociaciones y aprobación del TLCAN y el ACAAN.[35]
4. Observación directa: asistencia a reuniones internas y abiertas de algunas organizaciones sociales amplias nacionales, a reuniones transnacionales de grupos y redes sociales, reuniones trinacionales organizadas por la CCA, reuniones con funcionarios públicos y equipos de trabajo de congresistas.
5. Observación participante:[36] integrante en reuniones de comisiones de trabajo de redes nacionales, trinacionales e instituciones supranacionales sobre temas de medio ambiente y sociedad.

[35] Obtuve información acerca del discurso de los entrevistados sobre: 1). los objetivos de su organización; 2). el significado que atribuyen al TLC; 3). la historia de su organización; 4). su opinión sobre la identidad de su organización y la gestión ambiental; 5). su estructura; 6). sus recursos; 7) sus actividades; 8). métodos de trabajo; 9). relaciones con otras organizaciones e instituciones políticas a nivel local, nacional e internacional; 10). su posición frente al TLC; y 11). acerca de su concepción sobre otros grupos y redes frente al TLC.

[36] La observación participante es un método en el que el investigador vive con el grupo o comunidad que es objeto de estudio y puede incluso tomar parte en alguna de sus actividades. Este debe explicar o justificar su presencia a los miembros del grupo, ganarse su confianza y cooperación, y mantenerla durante un cierto período de tiempo a fin de conseguir resultados óptimos. Permite saber cómo se ven las cosas "desde dentro" del grupo y alcanzar una comprensión más profunda de porque sus miembros actúan de una forma determinada. Este método es el que plantea un mayor reto a la imaginación sociológica (Mills, 1974), esto es, el poder "pensar tomando distancia" frente a las rutinas familiares de nuestra vida cotidiana para poder verlas como si fueran algo nuevo.

La mayor parte de la información se obtuvo durante dos períodos de trabajo de campo. El primero se realizó de abril a septiembre de 1993 en las ciudades de México, Washington, D. C. y Hermosillo, así como en la frontera de Sonora-Arizona; y el segundo período en julio de 1996 en las ciudades de Montreal, Ottawa y Toronto. La selección de estos lugares obedeció a que los grupos ambientalistas nacionales que se movilizaron para influir políticamente en las negociaciones del TLCAN y del ACAAN, tienen su sede en las capitales mexicana, estadounidense y canadiense, así como en Toronto; y la mayor concentración de grupos ambientalistas locales y redes binacionales que participaron en el proceso se encuentran en los estados de Sonora y Arizona. Montreal fue relevante porque es la sede de la Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA) y de su Comité Consultivo Público Conjunto que tiene por objetivo constituirse en un foro ciudadano.

5. Capitulado

La tesis consta de ocho capítulos. El capítulo primero es la "Introducción" y plantea el propósito de la tesis.

En el capítulo segundo, "Movimientos sociales y diplomacia ciudadana", hago una revisión multidisciplinaria de la literatura teórica sobre los movimientos sociales y sus estrategias diplomáticas para intervenir en la política mundial. De manera más específica interesa entender por qué y cómo se organizan movimientos sociales transnacionales para influir en los procesos de globalización e integraciones regionales. Con este propósito se discute y recupera elementos de las teorías sociológicas de los movimientos sociales, el sistema mundial, la globalización y el riesgo; así como de los análisis de la interdependencia, la política postinternacional y la diplomacia ciudadana, en la teoría de relaciones internacionales; continúo con un ejercicio de articulación de ambas disciplinas; y, por último, reviso literatura sobre políticas públicas y regímenes internacionales que permitan comprender los escenarios en los que actúan y se transforman los movimientos sociales.

En el capítulo tercero, "Movimientos de abogacía y diplomacia social", se propone un modelo analítico de movimientos de abogacía y diplomacia social que permita explicar los cambios en las concepciones, los procesos de aprendizaje y movilización de los movimientos sociales en interacción con los gobiernos, para influir tanto en el cambio de las políticas públicas como en las negociaciones internacionales.

En el capítulo cuarto, "Movimientos ambientalistas en Norteamérica: 1960-1990", se analizan tres concepciones de la relación naturaleza-hombre y la formación de las organizaciones ambientalistas en Norteamérica con el propósito de explicar sus relaciones con el Estado y con el exterior. Se privilegia el estudio de las diferentes estrategias de abogacía y de relaciones transnacionales de los movimientos ambientalistas que constituyen el antecedente para explicar las transformaciones de su organización y acciones para tratar de in-

fluir en las negociaciones del TLCAN y el ACAAN. Por último, se hace un análisis comparativo entre los movimientos de los tres países, a través de la especificación de sus diferencias y semejanzas.

En el capítulo quinto, "Medio ambiente y libre comercio en América del Norte: 1990-1993", se analiza los elementos estables y dinámicos del contexto en que surgieron los movimientos de abogacía norteamericanos frente al TLCAN y el ACAAN; para después examinar sus concepciones sobre comercio y ambiente, así como los actores y recursos que los integraron.

En el capítulo sexto, "Movimientos de abogacía y diplomacia social sobre comercio y ambiente frente al Tratado y el Acuerdo", elaboro una narrativa analítica con base empírica de la participación de los movimientos de abogacía y ambientalistas en los procesos de negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá, el procedimiento de la "vía rápida, el TLCAN y el ACAAN. Se incluyen referencias generales a las percepciones de riesgo ambiental y la formación de movimientos de abogacía, además de sus relaciones con los gobiernos y sus prácticas de diplomacia social durante el proceso.

En el capítulo séptimo, "Debate sobre el Acuerdo de Cooperación Ambiental", se reconstruyen las discusiones en el interior y entre los movimientos de abogacía, analizando las propuestas y contrapropuestas de los grupos ambientalistas y redes sociales frente a los gobiernos, al concluir las negociaciones del ACAAN. Asimismo, se incorporan los dos debates acerca de la soberanía nacional y el desarrollo sustentable, que surgieron con gran relevancia de la vinculación entre los temas de comercio y medio ambiente.

La tesis termina con el capítulo octavo, "Conclusiones", en el cual integro la argumentación de la investigación y evalúo sus perspectivas teóricas y aplicadas.

II. Movimientos sociales y diplomacia ciudadana

A continuación hago una revisión de la literatura teórica sobre los movimientos sociales y las estrategias ciudadanas para intervenir en la política mundial, a través de una aproximación multidisciplinaria. El capítulo está dividido en cuatro apartados y conclusiones. El primero analiza las teorías sociológicas de los movimientos sociales y la globalización; el segundo examina las teorías de relaciones internacionales pluralistas y el enfoque sobre la diplomacia ciudadana; el tercero presenta un ejercicio de vinculación entre teorías sociológicas y de relaciones internacionales, a fin de profundizar en los nexos entre movimientos sociales y diplomacia ciudadana; y el cuarto revisa teorías interactivas del cambio de políticas públicas y de la relación entre política nacional y relaciones internacionales. Las conclusiones incluyen un recuento breve de las vetas de análisis que ofrece la literatura teórica analizada, para comprender las transformaciones de los movimientos sociales y sus prácticas de diplomacia ciudadana al tratar de influir en procesos de cambio de políticas públicas y negociaciones internacionales.

1. Teorías sociológicas de los movimientos sociales y la globalización

Cada vez es más frecuente escuchar acerca de la creciente mundialización de los movimientos sociales; no obstante, las reflexiones teóricas al respecto son pocas y recientes. En este apartado, expongo brevemente las teorías sociológicas de los movimientos sociales y del sistema mundial formuladas en las décadas de los 70 y 80. Después, incluyo análisis más recientes sobre la globalización y la sociología del riesgo que ya atribuyen una dimensión transnacional a los movimientos sociales y a la acción ciudadana.

1.1 Perspectivas instrumentalista y culturalista de los movimientos sociales

El debate sociológico acerca de los movimientos sociales en contextos nacionales es muy amplio[1] y se da *a grosso modo* en torno a dos interpretaciones:

[1] Dalton y Kruecher, 1992; Gurney y Tierney, 1982; Tarrés, 1992; Zald y McCarthy, 1987; entre otros.

una macro e histórica y otra micro y sincrónica. Se plantean dos definiciones polarizadas de movimientos sociales, como portadores de cambios culturales o con una función instrumental frente al Estado. Este debate nos ofrece algunas reflexiones teóricas y empíricas pertinentes para los propósitos de esta tesis.

Las teorías culturalistas de Touraine (1983 y 1977),[2] Melucci (1989) y Habermas (1989) definen a los nuevos movimientos sociales como actores colectivos constituidos por individuos con intereses y nuevas identidades comunes, ligados a la comprensión que tienen de su situación social. Son agentes de cambios sociales, culturales o motivacionales de largo plazo, cuya base social está integrada por las nuevas clases medias.[3] Touraine nos permite comprender la identidad o definición consciente que el actor se da de si mismo, el adversario entendido en términos sociales y el proyecto que define lo que está en juego en los nuevos movimiento sociales.[4] Estas teorías no se ocupan de los procesos por los cuales las innovaciones culturales se introducen en la política, ni de los procesos por los que la política induce cambios culturales.

Los autores que enfatizan la relación instrumental entre los grupos y el Estado tienden a inscribirse en dos teorías propias del análisis sociológico y político: la movilización de recursos y el marxismo estructuralista. No abordo ésta última porque niega la especificidad y validez de los nuevos movimientos sociales. Los define como manifestaciones secundarias de procesos profundos y como experiencias reformistas que no se oponen al Estado en términos clasistas. En cambio, la teoría de la movilización de recursos define a los nuevos movimientos sociales como actores colectivos, constituidos por individuos que actúan de manera racional e instrumental. El enfoque de la movilización de recursos permite analizar los procesos de formación de grupos en conflicto (Olson, 1968; Tilly, 1978), la movilización (Tilly, 1978), formas y dinámica del

[2] Por ejemplo, Touraine considera que los movimientos sociales no coinciden con luchas reales y concretas sino que se refieren a cambios en el control de las orientaciones de conocimiento, de inversión y culturales, que cristalizan en modificaciones del proceso de toma de decisiones político–institucionales y en diferentes relaciones de autoridad en las organizaciones sociales.

[3] Son actores con niveles educativos altos concentrados principalmente en el sector de servicios.

[4] De acuerdo con Touraine (1977: 311–317) los movimientos sociales están constituidos por una combinación de tres principios:

a. Principio de identidad (I). Es la definición consciente que el actor se da de si mismo y que permite determinar en nombre de quién se lucha. El actor siempre debe ser definido en términos sociales. Por tanto, un movimiento social es un actor de clase luchando en contra de su adversario por el control de la historicidad.

b. Principio de oposición (O). Denota al adversario definido en términos sociales. El adversario social debe poder nombrarse, es una fuerza social general contra la que se lucha por el control de las orientaciones generales de la vida social.

c. Principio de totalidad (T). Define aquello que está en juego para los adversarios sociales. Las clases sociales entran en conflicto por el control socialmente opuesto de la historicidad. La clase dominada formula un contraproyecto en el cual define un uso diferente de los recursos de la sociedad, una orientación social distinta del desarrollo y una forma de administración diferente de las instituciones y organizaciones sociales.

Cuando estos principios están integrados, el movimiento tiene mayor capacidad de actuar históricamente porque se coloca simultáneamente en los tres niveles de acción.

conflicto (Heirich, 1971; Gamson, 1975; Tilly, 1978) e intensificación y relajamiento del conflicto (Oberschall, 1987).

La propuesta de Tilly (1978) es la más completa. Analiza los grupos a través de dos modelos de acción colectiva: el modelo de movilización que se centra en el análisis de un grupo en conflicto y el modelo de *polity* que plantea las relaciones de grupos en conflicto frente al Estado y otros grupos.[5] Concibe al Estado como un facilitador o inhibidor de recursos y ve la potencialidad de los movimiento sociales en su capacidad de movilización.[6] Se concentra en estudiar el conflicto social y la esfera política pública desde la perspectiva de las reacciones defensivas u ofensivas frente al cambio. No obstante, restringe su análisis a las dimensiones de este proceso que son relevantes para la movilización de los grupos que compiten por el poder, lo cual es una limitante en el estudio de los nuevos movimientos sociales cuyo objetivo es influir sólo en procesos de toma de decisiones y de derechos ciudadanos. Asimismo, no aborda el significado del proyecto político de los grupos –el ¿por qué? y el ¿cómo? de sus demandas– ni la relación entre los nuevos principios universalistas y las nuevas identidades colectivas (Cohen, 1985). Su explicación no comprende las innovaciones –en la normatividad y la movilización–, es ahistórica y circunscrita a eventos concretos.

1.2 Teorías de alcance medio: movimientos y ciclos de protesta

Algunas teorías de alcance medio sobre los nuevos movimientos sociales consideran que éstos articulan demandas populares, politizan temas antes definidos como privados y abren la esfera política, al igual que los viejos movimientos sociales. Pero a diferencia de estos últimos, formulan nuevos temas y están constituidos por la nueva clase media. Son heterogéneos en su interior, contienen una gran diversidad de intereses, demandas, tipos de organización y prácticas, y son una respuesta a conflictos no resueltos en el proceso político de toma de decisiones. No se agotan en eventos políticos espacial y temporalmente delimitados, ya que sólo adquieren significación en contextos políticos y socioculturales más amplios (Klandermans, 1992; Offe, 1992; Scott, 1990; Tarrow, 1995; entre otros).

Sidney Tarrow estudia los movimientos y los ciclos de protesta (1995). Define a los movimientos como "...retos colectivos de personas con propósitos comunes y solidaridad, en interacción sostenida con élites, oponentes y autoridades" (Tarrow, 1995: 3–4). Considera que el poder de los movimientos

[5] Tilly (1978) aplicó estos modelos a la movilización de grupos organizados que competían por el poder en los siglos XVIII y XIX. Posteriormente, (Tilly, 1985) reconoció que la acción colectiva moderna presupone el desarrollo de espacios sociales y políticos autónomos en la sociedad civil.

[6] Hacen cálculos de costos y beneficios en los procesos de formación y movilización de grupos en conflicto; así como en las formas, dinámica, intensificación y relajamiento del conflicto.

sociales consiste en una mezcla de recursos internos y externos. Los organizadores logran movilizar a las bases de sus movimientos, no por su organización formal, sino a través de redes sociales, marcos culturales y estructuras movilizadoras que los vinculan unos a otros.[7] Los incentivos para movilizarse y difundir su acción a movimientos más amplios son las oportunidades políticas creadas por el estado moderno y las oportunidades cambiantes de su entorno.

Estos movimientos participan a su vez en ciclos de protesta que son una fase de gran conflicto a través del sistema social que incluye: una difusión rápida de la acción colectiva de sectores más a menos movilizados; una innovación rápida de las formas de disputa; marcos de acción colectiva nuevos o trasformados; una combinación de participación organizada y no organizada; y secuencias de interacción intensificadas entre opositores y autoridades que pueden desembocar en reforma, represión y en algunos casos en revolución (Tarrow, 1995: 154).

En los últimos dos siglos, los movimientos sociales se han expandido a través de las fronteras cada vez más rápidamente, aun cuando no hayan tenido una organización formal. Así lo demuestran los movimientos de descolonización en los antiguos imperios británico y francés del siglo XVIII, los movimientos europeo y estadounidense de la Nueva Izquierda en los años 60, el movimiento por la paz en la década de los 80, y la globalización del movimiento ambientalista actual. Ante estos hechos, Tarrow se pregunta si en un mundo crecientemente interdependiente la transnacionalización de los movimientos los está liberando de las estructuras estatales, y por tanto de la contención mediada por el Estado. Si esto fuera así, continúa, a caso nos estaríamos volviendo en una sociedad de un solo movimiento, en el que los movimientos ya no reproducen los ciclos de protesta y ritmos nacionales del pasado, adoptando un carácter de generalización turbulenta continua cruzando las fronteras nacionales y fuera del control de los Estados nacionales.[8] Esta preocupación de Tarrow –acerca de la incontrolabilidad de los movimientos sociales transnacionales– contrasta con la visión optimista de los autores que se citan a continuación.

[7] Los líderes definen sus acciones a partir de sus demandas e ideologías, que difunden a través de los medios de masas a sus aliados y enemigos en la sociedad moderna. Las innovaciones en sus formas de acción colectiva son generalmente cambios marginales en su repertorio convencional para alcanzar a un auditorio mayor.

[8] Tarrow señala que los movimientos sociales nacionales surgieron frente a los esfuerzos de los Estados para consolidar su poder, integrar sus periferias y estandarizar el discurso entre grupos de ciudadanos y sus gobernantes. Sin embargo, el autor plantea que si Rosenau (1990) tiene razón, las tendencias económicas dominantes de fines del siglo XX han aumentado la interdependencia internacional y han contribuido a una nueva era de turbulencia global, caracterizada –entre otros factores– por un número creciente de acciones colectivas espontáneas que se expanden al rededor del mundo (Tarrow, 1995: 195).

1.3 Teorías del sistema mundial y la globalización

Los enfoques sociológicos de la dependencia y del sistema mundial tienen el valor de ser los primeros en analizar las relaciones mundiales en los años sesenta, aun antes que lo hiciera la economía. No obstante, surgieron con limitaciones importantes. La teoría de la dependencia –de tradición marxista y cepalina– ha llegado a concebir a los nuevos movimientos sociales como reformistas en contraposición a la lucha de clases, porque identifica un solo sistema mundial en el que la dependencia económica es el factor determinante del desarrollo y del subdesarrollo (Castells, 1980). Asimismo, la teoría del sistema mundial –de procedencia neomarxista– identifica a la dimensión económica como eje del análisis. Wallerstein (1991 y 1989) pone mayor énfasis en el mercado que en la acumulación de capital, y atribuye a la mundialización de la economía capitalista la primacía sobre el Estado, las clases y las organizaciones políticas. De forma matizada, Sklair (1990) considera que el sistema mundial está formado por: 1. las prácticas económicas de las corporaciones transnacionales que, en el nivel más alto de abstracción, constituyen las unidades del sistema; 2. las prácticas políticas de las clases capitalistas transnacionales que articulan los principios de la organización del sistema; y 3. las prácticas ideológico–culturales propias de los intereses consumistas que mantienen unido al sistema. En este último renglón ubica a los movimiento sociales. Considera que a excepción del movimiento comunista internacional, el movimiento ambientalista presenta el reto más importante al sistema capitalista global.[9]

Anthony Giddens (1993) supera algunos problemas del determinismo económico de la sociología de la dependencia y del sistema mundial. Estudia a los movimientos sociales inmersos en procesos de globalización, desde una aproximación que es a la vez local e internacional, sociocultural, política e histórica. Giddens define la globalización como la "intensificación" de las relaciones sociales mundiales –inherentes a la modernidad–, que vinculan localidades distantes de tal manera que los sucesos locales son moldeados por eventos que ocurren a gran distancia y viceversa[10] (Giddens, 1993: 68). Desarrolla un modelo de globalización con cuatro dimensiones interdependientes (Giddens 1993: 73), a las que corresponden instituciones de la modernidad (Giddens 1993: 64) y movimientos sociales (Giddens 1993: 149) que se organizan para dar respuesta a las nuevas amenazas mundiales a la

[9] El movimiento ambientalista es portavoz de la ecología política, se moviliza en contra del consumo de recursos naturales no renovables y está íntimamente conectado con el surgimiento del movimiento anti-consumista.

[10] Giddens analiza la globalización a través de tres procesos: la separación del tiempo y el espacio; el desarraigo de la actividad social de contextos localizados que reorganiza las relaciones sociales a través de grandes distancias espacio–temporales; y la apropiación reflexiva del conocimiento que garantiza la reproducción del sistema y que se da en un contexto de poder diferencial entre individuos o grupos, influencia de redes de valores e impacto de consecuencias no intencionales.

Véase, también: Zabludovsky, 1992.

democracia, los derechos laborales, la paz y el medio ambiente.[11] Concibe a los movimientos sociales como formas de compromiso radical y portadores de una influencia penetrante en la vida social moderna, que proporcionan pautas significativas para transformaciones potenciales: participan en el juego de relaciones de poder y contribuyen al cambio social (Giddens, 1993: 148).

Los movimientos sociales occidentales de los ochenta y noventa son de carácter global, no sólo por sus preocupaciones y banderas sino por la forma en que buscan influir: "actuar localmente y pensar globalmente". Pretenden incidir simultáneamente en el nivel local y en el transnacional, y de esta manera alteran los marcos tradicionales de los Estados–nación. Coincido con Zsuzsa Hegedus (1990: 19–31) en que, a partir de los años ochenta, las características más destacadas de los "nuevos" movimientos sociales son: 1. el carácter internacional de sus demandas; 2. la dimensión transnacional de sus acciones; 3. la autonomía y el pragmatismo de sus acciones; 4. la forma en que apelan a la solidaridad y responsabilidades individuales en un nivel transnacional; 5. los métodos a través de los cuales llaman a realizar acciones locales inmediatas para intervenir directamente en problemas internacionales, y 6. la nueva forma de relacionar los problemas internacionales con los domésticos. En contraste, los movimientos sociales de los años setenta fueron transnacionales en sus alcances y efectos (cambios mundiales en los valores y comportamientos), pero no lo fueron en sus acciones y prácticas, ya que se orientaron a la búsqueda de una intervención dentro de los marcos políticos del Estado–nación.

1.4 Sociología del riesgo y ciudadanía internacional

La sociología del riesgo analiza las estrategias de los movimientos sociales y los grupos ciudadanos para enfrentar –con temas socialmente sustantivos– los riesgos que generan las decisiones políticas de organismos nacionales y transnacionales a nivel mundial. Ulrich Beck (1992) y Niklas Luhmann (1992) plantean el surgimiento de una nueva cultura política como forma alternativa de hacer política fuera de los límites establecidos por los sistemas políticos en el contexto mundial. Los procesos actuales de globalización plantean nuevos retos a los ciudadanos y a los movimientos sociales en que participan, porque los obliga a orientar su acción política simultáneamente en espacios públicos nacionales, regionales y globales.

[11] Giddens define estas cuatro dimensiones como: a. el sistema de los Estado–nación que tiene su asiento en las instituciones de vigilancia política a nivel nacional y, es objeto de movimientos democráticos y de libre expresión; b. la economía capitalista mundial y su expansión comercial que está ligada a los capitalismos nacionales y es blanco de los movimientos laborales; c. el orden militar mundial que corresponde a los poderes militares nacionales y está en la mira de los movimientos pacifistas; d. el sistema de la división internacional del trabajo que tiene su referente en el medio ambiente creado, y es la meta de los movimientos ecologista y contracultural.

Para comprender la reacción de las sociedades frente a los riesgos generados por la globalización es necesario partir de la dualidad de la definición tradicional de ciudadano: el *citoyen* que demanda derechos políticos –incluso para algunos específicamente derechos democráticos y aún sociales– y el *bourgeois* que defiende sus intereses privados (Beck, 1992). La dimensión de *citoyen* ha devenido en los dos últimos siglos en pesos y contrapesos para limitar el juego del poder político, a través de derechos constitucionales básicos.[12] Algunas de sus modalidades han incorporado también factores sociales para enfrentar las desigualdades generadas por la industrialización creciente, en el Estado de bienestar. De hecho hay una tendencia general a pensar en los ciudadanos en cuando menos uno de estos términos políticos y sociales, desde la perspectiva del Estado–nación.

No obstante, la segunda dimensión de los ciudadanos como *bourgeois* que defienden sus intereses privados ha evolucionado bajo el proceso de globalización científica, tecnológica y económica, a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial y con mayor intensidad en los últimos veinticinco años. La toma de decisiones en este orden de cosas tiene lugar principalmente al nivel de las corporaciones, fuera de los canales político democráticos tradicionales. Hoy en día, cada individuo, grupo social y nación está inmerso de alguna manera en este proceso ya sea como promotor y/o afectado. Los individuos están tomando conciencia de los riesgos generados por el progreso científico y tecno–económicos de la globalización y las formas posibles en que pueden resultar afectados.[13] Dicho de otra forma, los ciudadanos se dan cuenta que están sufriendo las consecuencias de la toma de decisiones de otros que operan sin responsabilidad social ni representatividad política (Luhmann, 1992).

Los ciudadanos presionan por hacer valer el nuevo derecho de los sujetos privados a intervenir efectivamente en el orden de las políticas y de las estrategias mundiales. Se observa una ampliación de la *res publica* o "la cosa común" hasta abarcar ámbitos de integración regional que comparten instituciones, leyes y acuerdos considerados directa o indirectamente como condiciones de bienestar para sus ciudadanos. De hecho, la internacionalización de la vida económica aleja a los ciudadanos cada vez más de los centros donde verdaderamente se deciden sus destinos. De ahí surgen tensiones crecientes entre la lógica política en el interior de los países, que ha de responder a las demandas de sus poblaciones, y las exigencias de la competencia por parte de los mercados internacionales (Ibarra, 1994). Así se empieza a formar una ciudadanía internacional que busca influir en una realidad que los gobiernos nacionales han pretendido monopolizar, y que está destruyendo la base común

[12] Este es el caso de la separación de poderes, la libertad de prensa, la autonomía de la negociación colectiva y la participación política civil (voto, protesta, consulta, monitoreo, resistencia y cooperación).

[13] Los costos de este progreso han sido altos por sus riesgos no calculados, minimizados o voluntariamente ignorados y sus efectos colaterales en el bienestar de la población así como en el medio ambiente global (Rabasa, 1994).

de sustentación de la vida del planeta. Esta demanda el derecho a participar en las decisiones al nivel del desarrollo científico, tecnológico y económico, al igual que en la conformación de una calidad de vida concordante con las expectativas de sus diferentes culturas. En última instancia, esta ciudadanía exige el derecho a influir en las condiciones de su sobrevivencia. Esto sólo puede lograrse con la extensión de los derechos políticos ciudadanos para influir y democratizar la toma de decisiones internacional.

La sociología del riesgo nos permite concebir a los movimientos ciudadanos como fuerzas sociales que trascienden la dimensión individual del concepto de ciudadanía, para darle una proyección colectiva y válida en el ámbito de los grandes problemas globales. Sobre esta base se podrá dilucidar la viabilidad de movimientos ciudadanos transnacionales que alcancen cierto grado de cohesión, de acuerdo con su capacidad para respetar sus diferencias internas y sacar el mayor provecho posible de sus rasgos comunes (Gabriel y Macdonald, 1994).

En este inciso he reflexionado acerca de las contribuciones de la sociología para entender el sistema mundial y analizar la función de contrapeso de los movimientos sociales: 1. ante las orientaciones socioculturales dominantes y prácticas estatales en contextos nacionales; 2. en la tendencia actual del achicamiento de los gobiernos nacionales y de la intensificación de la globalización; así como 3. frente a los riesgos generados por la toma de decisiones internacionales que pudieran afectarlos. Estos enfoques son útiles por la profundidad analítica que alcanzan y pueden llegar a ser complementarios, dadas las diferentes dimensiones (nacional y global) y problemas (culturales e instrumentales) que abordan. Sin embargo, no son suficientes para explicar la acción transnacional de los movimientos sociales.

2. Teorías de relaciones internacionales: interdependencia y diplomacia ciudadana

Otro abordaje al tema que me ocupa se deriva de la teoría de las relaciones internacionales. Dentro de esta teoría, pueden distinguirse dos enfoques principales: el realista que profundiza en el poder de los Estados, la guerra y las integraciones regionales; y el pluralista que analiza los procesos de la interdependencia y la turbulencia en la política mundial. Una tercera perspectiva más reciente es la cognitiva o constructivista que estudia la producción de conocimiento causal y social en la arena internacional. Sólo el segundo enfoque ha reflexionado sobre la diplomacia ciudadana.

2.1 Enfoques realista y pluralista

La perspectiva realista o Estado–céntrica atribuye a las burocracias y/o estructuras estatales un papel determinante en el acontecer mundial. Entiende la internacionalización como el resultado de las relaciones de poder entre los Estados–nación –en cuanto actores– así como de sus determinaciones sobre la acción de empresas transnacionales y organizaciones no gubernamentales, en la arena internacional (Morgenthau, 1990; y Waltz, 1988). Contrariamente, la perspectiva pluralista o multicéntrica considera al Estado como un actor entre muchos otros que operan la política mundial. Esta define la política global como el resultado de la cooperación internacional, las relaciones transnacionales y la interdependencia entre las naciones (Keohane y J. S. Nye, 1970; Rosenau, 1990). Ambos enfoques son pertinentes para dilucidar problemas actuales ya sea de poder mundial o cooperación internacional.

El enfoque realista se caracteriza por privilegiar las instituciones Estado–céntricas, subordinando las organizaciones no gubernamentales (ONGs) a los intereses estatales, así como las instituciones nacionales y globales a las regionales. En cambio la perspectiva pluralista enfatiza la importancia igual de intereses e instituciones estatales y sociales, privilegiando las organizaciones globales sobre las nacionales y regionales, y dando prioridad a futuro a las instituciones multicéntricas. Sólo éste último enfoque reflexiona acerca de las actividades transnacionales de las ONGs[14] y, en menor medida, de los movimientos sociales, como parte de la política mundial. No obstante, deja de lado la acción y los cambios de los movimientos como resultado de su transnacionalización y tiende a circunscribir sus explicaciones al ámbito mundial, soslayando las particularidades locales que lo constituyen. Tanto la perspectiva realista como la pluralista tienden a limitarse a una interpretación unidimensional de la internacionalización: la primera, postula el dominio político de los Estados–nación y, la segunda, considera la supremacía del consenso mundial.

La teoría de las relaciones internacionales ha tratado de superar la ruptura original de estas dos vertientes. Por ejemplo, reconoce que ya no puede hablarse de integración desde una perspectiva realista o de interdependencia desde un enfoque pluralista, sino de integración e interdependencia en una mezcla impredecible (Nau, 1979: 139; Keohane y Nye, 1975). Las condiciones actuales

[14] El término de organizaciones no gubernamentales (ONGs) es de uso frecuente en las relaciones internacionales, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Alude a grupos internacionales con "estatuto consultivo", otorgado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), las Instituciones especializadas y las organizaciones regionales. Originalmente, las ONGs eran empresas multinacionales, partidos, sindicatos e iglesias (Wilhelmy, 1988: 201–208); sin embargo la transferencia del concepto de ONGs del ámbito internacional al nacional, es reciente. Esta perspectiva atribuyen a las ONGs los rasgos distintivos de transnacionalización, de contrapeso social e influencia en la toma de decisiones. Algunas publicaciones que dan cuenta de la diversidad de definiciones sobre las ONGs son García–Orcoyen (1993), Fowler (1992), Kursinger, et al, (1991), Downs, et al. (1989), Barreiro y Cruz (1988) y Gordon Drabek (1987).

de la interdependencia generan la inestabilidad del campo turbulento[15] y para controlarla son necesarias integraciones regionales que aseguren cierta certidumbre en el marco de la incertidumbre global (Haas, 1976: 179). En consecuencia, las organizaciones sociales se enfrentan a un contexto externo más fluido, donde las agendas se expanden, todo está o puede estar vinculado entre si, y por tanto todo es susceptible de acciones de cooperación o confrontación política.

2.2 Regímenes e instituciones internacionales

El estudio del comportamiento de las organizaciones no gubernamentales frente a los procesos de integración regionales y de globalización puede abordarse a través de la teoría de relaciones internacionales sobre regímenes e instituciones internacionales. Tres escuelas pueden clasificarse de acuerdo a la variable que enfatizan para explicar la constitución y permanencia de regímenes internacionales: a. la realista privilegia las relaciones de poder; b. la neoliberal basa su análisis en la constelación de intereses; y c. la cognitiva se concentra en las dinámicas del conocimiento, la comunicación y las identidades. Existen grandes diferencias entre estas escuelas y a su interior (Haas, 1993; Young y Osherenko, 1993; Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1996).

La perspectiva neoliberal de los regímenes ha llegado a ser la explicación dominante de las instituciones internacionales en la última década. Enfatiza el papel de los regímenes internacionales como vehículo de los Estados para alcanzar intereses comunes, sin por ello negar sus efectos diferenciales de poder. Definen a los Estados como actores racionales egoístas que se interesan sólo en sus ganancias absolutas, y que dan un gran valor a la información y a los costos de transacción. Este enfoque va desde posiciones que conciben a las instituciones internacionales como el resultado de los cálculos de las ventajas de los Estados[16] (Axelrod and Keohane, 1986; Keohane, 1989), hasta aquellas que toman en cuenta una gran variedad de situaciones estratégicas en las cuales los actores pudieran cooperar a través de regímenes[17] (Martin, 1993; Stein, 1983).

Los enfoques realista y neoliberal coinciden en que los Estados son los actores más importantes en la escena mundial y que actúan de acuerdo a sus intereses en un ambiente de anarquía. No obstante los realistas especifican las

[15] Este se refiere a una situación de gran complejidad social, en el que cada actor está atado en una red de interdependencias con otros actores que están tan confundidos como los otros. Cada actor busca objetivos incompatibles y está inseguro sobre sus resultados, no obstante, para alcanzarlos requiere de la cooperación de los demás. Un campo turbulento puede ser subnacional, nacional, regional, interregional y global, y todos al mismo tiempo.

[16] Enfoque neoliberal contractualista o teoría funcional de regímenes internacionales.

[17] Ampliación de la teoría funcional de regímenes desde la perspectiva estructuralista–situacional.

funciones de utilidad de los actores estatales de manera diferente. Dan importancia a los beneficios acumulados por sus competidores y, por tanto, consideran que la cooperación basada en reglas es más difícil de establecer. Por ejemplo, Keohane (1984) vincula la existencia de instituciones internacionales efectivas a una configuración unipolar de poder en una área temática particular.[18] Krasner (1991) considera que el problema de la cooperación no está en asegurar la información adecuada para identificar o evitar las trampas o fraudes, sino que gira en torno a los conflictos distributivos –quién obtiene qué– y el uso del poder para resolverlos.[19] Grieco (1990) señala que la sensibilidad de las pérdidas relativas de los Estados varía; tiende a aumentar si un Estado pasa de relaciones pluralistas de comunidad de seguridad a aquellas que se aproximan a un estado de guerra.[20]

El cognitivismo critica a los neoliberales por su herencia realista. Las teorías de los regímenes basadas en el conocimiento se concentran en el origen de los intereses tal como son percibidos por los Estados, acentuando el papel normativo y causal de las concepciones de los tomadores de decisiones. Goldstein y Keohane (1993) consideran que se puede influir en el comportamiento por tres vías causales: la selección de las ideas según convenga a cada caso (*road maps*); ideas compartidas ampliamente que den soluciones aceptables a problemas (*focal points*); o ideas mediadas por normas internacionales creadas bajo la influencia de concepciones ampliamente compartidas (*embodied in institutional frameworks*).[21] Por otra parte, Wendt y Duvall (1989) conciben los regímenes internacionales como parte de la estructura normativa más amplia de la sociedad internacional.[22] Conceden al Estado menos libertad para pasar por alto compromisos institucionales que los enfoques dominantes.

Las tres escuelas sobre los regímenes internacionales son relevantes para la tesis porque ofrecen interpretaciones y contextos diferentes para analizar las posibilidades y formas de participación de actores sociales en la negociación de acuerdos e instituciones internacionales y regionales. Tanto la escuela realista como la neoliberal atribuyen el papel protagónico a los Estados. La primera tiende a propiciar respuestas sociales de confrontación y la segunda de cooperación política condicionada. Por otra parte, la escuela cognitiva favorece movimientos de competencia política basados en concepciones ampliamente compartidas en la formación y cambio de políticas públicas o regímenes internacionales.

[18] Enfoque realista vinculado con la teoría de la estabilidad hegemónica.

[19] Enfoque realista combinado con el programa de investigación orientado al poder de Krasner.

[20] Enfoque realista moderno o neorrealista de Grieco.

[21] Perspectiva del cognitivismo débil –weak cognitivism–. Véase también: Goldstein, 1993.

[22] Perspectiva del cognitivismo fuerte –strong cognitivism–.

2.3 Enfoque postinternacional y movimientos sociales

James Rosenau (1990) elabora el enfoque postinternacional. Define la era actual como un quiebre histórico caracterizado por la turbulencia, en el que las estructuras globales se han bifurcado en los llamados "dos mundos de la política mundial" –multicéntrico y Estado–céntrico, como mencioné más arriba. De esta manera, la política mundial se diferencia de la internacional y transnacional. La política mundial abarca a la política internacional y la transnacional, la primera se concentra únicamente en las relaciones interestatales y la segunda en las relaciones intersocietales. Por tanto, la conexión de organizaciones de la sociedad civil y de los movimientos sociales a través de las fronteras nacionales –con temas globales ambientales, de derechos humanos, de paz, de mujeres– desempeñan un papel central en la expansión de la política mundial, más allá del nivel interestatal.

Rosenau conceptualiza la política mundial en tres dimensiones. Una opera en el nivel de los individuos, otra funciona en el nivel de las colectividades, y la última incluye una mezcla de los dos niveles anteriores. El parámetro individual consiste en las orientaciones y actitudes con las que los ciudadanos de los Estados y los miembros de las ONGs y movimientos sociales se vinculan al mundo de la política global. El parámetro colectivo o estructural está referido a las restricciones en la distribución del poder entre las colectividades del sistema global y dentro de éstas. El parámetro mixto o relacional se centra en la naturaleza de las relaciones de autoridad que prevalecen entre los individuos y sus colectividades (Rosenau, 1990: 10).

Los actores del nivel de las colectividades son Estados, organizaciones transnacionales, masas (sin líderes) y movimientos (Rosenau, 1990: 119). Los movimientos (por la paz, ecologista, feminista, laboral, negro y estudiantil) son un agregado entretejido y laxo de individuos con la misma mentalidad, y de organizaciones que buscan tener influencia en uno o más aspectos de los asuntos humanos, generalmente uno considerado subvaluado por las colectividades establecidas mundialmente. Los movimientos tienen líderes, portavoces y miembros informalmente reconocidos. Su posición está basada en la importancia moral de los objetivos del movimiento y no en una autoridad conferida organizacionalmente. Los actores del mundo multicéntrico se dividen en cuatro categorías, que son útiles para clasificar a las organizaciones pertenecientes a movimientos sociales: conformistas, intransigentes, promotores y conservadores (Rosenau, 1990: 266).

Rosenau (1990) es uno de los pocos internacionalistas que se ocupan de los movimientos sociales. Afirma que actualmente los movimientos tienden a ser transnacionales en su composición y perspectiva, debido a que comparten aspiraciones orientadas a fortalecer a grupos o la resolución de temas que no están limitados a una sociedad específica. Bajo condiciones turbulentas, que tienden a debilitar la autoridad de los Estados y a crear oportunidades para la colaboración transnacional, un movimiento puede desempeñar un papel crucial

en la definición y el curso de un tema global a través de las actividades de sus seguidores y de conferencias transnacionales de sus líderes. No pocas veces, sus actividades resultan en acciones establecidas por organizaciones internacionales, tales como ha sido el caso de los movimientos de mujeres, ecologista y por la paz. Los movimientos y las masas son causa y beneficiarios de la turbulencia actual de la política mundial. Sus actividades sirven para intensificar la complejidad y el dinamismo del entorno político (Rosenau, 1990: 125–126).

2.4 La transnacionalización de la participación cívica

Si los movimientos sociales han de ser tomados seriamente en relación a demandas sobre la política mundial, cuando menos debe darse alguna atención a las formas en las que retan (o no) a las prácticas constitutivas de la política moderna. Una manera sugerente de hacerlo es analizar la transnacionalización de la participación cívica o las prácticas de diplomacia ciudadana.

El punto de partida sobre este tema son los enfoques de interdependentistas e institucionalistas liberales, que se ocupan del carácter innovador y transnacional de las ONGs. Keohane y Nye definen las relaciones transnacionales como "contactos, coaliciones e interacciones a través de las fronteras estatales que no son controlados por los órganos centrales de política exterior de los gobiernos" (Keohane y Nye, 1970: x–xi). Consideran que los actores transnacionales tienen la posibilidad de introducir nuevos temas en la agenda de los Estados, propiciar un cambio de actitudes y políticas, provocar la internacionalización de la política interna, introducir limitaciones adicionales para la actuación de los Estados y aumentar la capacidad de influencia de unos Estados sobre otros. Sin embargo, señalan que la capacidad y experiencia para llevar a cabo estas actividades transnacionales varía mucho entre países y que incluso podría ampliar la brecha entre el Norte y el Sur (Keohane y Nye, 1970: xxvii y 396).[23]

Ya no es operativa la definición tradicional de diplomacia, como la aplicación de la inteligencia y el tacto para conducir las relaciones entre lo gobiernos de Estados independientes. Lawrence T. Woods (1993) busca escapar de las concepciones de diplomacia restringidas por la visión Estado–céntrica, a fin de incluir las actividades de las ONGs. Para ello propone una definición de diplomacia según cuatro criterios funcionales: representación, información, comunicación y negociación. Concluye que la prueba de que estas funciones sean diplomáticas es que se desarrollen para los gobiernos o que ejerzan influencia significativa en la elaboración de la política exterior de los gobiernos. Asimismo, Keohane y Nye subrayan la importancia de analizar las actividades de las ONGs por su impacto sobre los gobiernos y la forma como influencian la

[23] Los costos de tratar de aumentar el control gubernamental sobre la actividad transnacional tienden a ser altos, sobre todo para los países en desarrollo.

elaboración de nuevos intereses estatales (Keohane y Nye, 1977; Lindblom, 1968). Estas perspectivas refuerzan la noción de que estos grupos sólo interactúan con gobiernos o que necesitan gobiernos como interlocutores en sus relaciones con terceros.

Lawrence E. Susskind (1994: viii) busca una nueva forma de asegurar el nivel de acción colectiva requerida para enfrentar los riesgos globales de la próxima generación. Para estos efectos considera que debe impulsarse el arte y la ciencia de la diplomacia. Diplomáticos, políticos, ciudadanos, grupos sociales, científicos, líderes empresariales, periodistas y muchos otros deben encontrar formas alternativas para trabajar juntos y promover una cooperación efectiva. La función de las ONGs es tratar que sus gobiernos actúen responsablemente frente a problemas globales o regionales donde no exista una autoridad central que garantice el cumplimiento de tratados internacionales. Asimismo, pueden servir como asesores científicos o recopiladores de información; ser promotores que movilicen a la opinión pública; hacer que las negociaciones internacionales sean más democráticas; ser agentes de cambio al proponer políticas alternativas; monitorear la información difundida por los gobiernos; y ser intermediarios o facilitadores para ayudar a la implementación de acuerdos. Por tanto afirma que la comunidad de ONGs debe ser reconocida de manera separada y distinta a los demás actores en la arena mundial. Sus intereses deben estar en la mesa de negociaciones para lograr un consenso aun cuando no tengan derecho a votar, y deben tener una participación informal en las sesiones de trabajo con representantes gubernamentales y representar los intereses de las generaciones futuras (Susskind, 1994: 46–61).

Esta forma ampliada de hacer diplomacia surgió a partir de la Segunda Guerra Mundial y César Sepúlveda (1994) la define como "diplomacia democratizada". La diplomacia se democratizó en el sentido de que han surgido muchos cuerpos en la sociedad política con carácter representativo que buscan comunicarse con sus iguales a lo largo del mundo. Muchas materias de la diplomacia –de carácter económico, social, cultural, técnico, humanitario y ambiental– han llegado a ser asuntos no sólo de los gobiernos, sino de los pueblos, siendo cada vez más los individuos sus destinatarios (Sepúlveda, 1994: 187–188).

Otros términos semejantes son los de diplomacia informal y diplomacia ciudadana. La diplomacia informal se refiere a espacios, condiciones y canales de participación propios de las ONGs en las relaciones internacionales que son diferentes a aquellos de los Estados, gobiernos, corporaciones y otras organizaciones poderosas como las iglesias y los partidos políticos (Landim, 1987: 36). Cathryn L. Thorup adopta el término de diplomacia ciudadana para referirse a "...las acciones de ciudadanos privados –y los grupos no gubernamentales que forman– de un país con respecto a un tercer país" (Thorup, 1993: 2). Agrega que "implica la usurpación de funciones consideradas previamente como un dominio exclusivo de actores gubernamentales" (*Ibid.*). Asimismo, enfatiza la necesidad de una aproximación más comprehensiva que explore los vínculos transnacionales que establecen entre sí las ONGs

–proactivas o reactivas– y todas las actividades que desarrollan con o sin relación con el gobierno. Esto permite hablar de la evolución del término de interdependencia societal (Thorup, 1993: 7–8; Ronfeldt y Thorup, 1994: 31).

David Ronfeldt sostiene que la nueva generación de ONGs y de sus redes son el preludio de una nueva fase en la evolución de las sociedades. Construye el "modelo **IMN**" según el cual las sociedades complejas a gran escala han evolucionado a través de tres formas organizativas: **I**nstituciones jerárquicas, **M**ercados competitivos y redes multiorganizacionales (***N**etworks*). Considera que el progreso histórico representa un proceso de suma o adición, ya que depende de la habilidad de una sociedad para usar y combinar estas tres formas. A través de los siglos, las sociedades institucionalistas (**I**, solamente) han cedido frente a las sociedades de institución más mercado (**I + M**). Señala que podríamos estar en el umbral de una nueva fase de evolución en la que las sociedades **I + M** serán seguidas por sociedades de institución más mercado más red (**I + M + N**).[24] En esta progresión, el Estado se constituyó en el reino clave de los principios institucionales jerárquicos y la economía de los principios del mercado competitivo. El reino más significativo para los principios de la red multi–organizacional parece ser la sociedad civil, que podría fortalecerse frente al Estado y el mercado en las décadas futuras (Ronfeldt y Thorup, 1994; 22–28; Ronfeldt, 1993).[25]

El modelo IMN plantea que las relaciones entre sociedades de diferente tipo son asimétricas. Considera que en la era de la información, la diplomacia ciudadana de la nueva generación de ONGs y sus redes podría contribuir a superar las diferencias entre los tres tipos de sociedades, porque participan en conflictos que tienden a estar más ligados a temas e intereses sectoriales, intersectoriales y transnacionales que a cuestiones nacionales.[26] Hay una gran diferencia entre la interpretación de Keohane – Nye (1970) y la de Ronfeldt – Thorup (1994) sobre la incidencia de la participación cívica transnacional en la profundización o superación de las asimetrías entre sociedades de diferente nivel de desarrollo o tipo. Los primeros tienen como referencia un mundo interdependiente dirigido por Estados expuestos al contrapeso de fuerzas transnacionales con poder diverso; los segundos parten de tendencias actuales que interpretan como signos posibles del advenimiento de una sociedad I+M+N, en la que se daría un equilibrio nuevo en las relaciones entre las fuerzas del Estado, el mercado y la sociedad civil.

[24] David Ronfeldt da algunos ejemplos sobre los tres tipos de sociedad: a. tipo I, Imperio romano, Europa medieval, Unión Soviética y la Cuba de Castro; b. tipo I + M, Inglaterra, Estados Unidos, así como Chile, China y recientemente México; y c. tipo I + M + N, tal vez Norteamérica el siglo XXI.

[25] El Estado–nación moderno es la manifestación más avanzada de las sociedades del primer y segundo tipo. Todavía queda por verse si éste será el caso en el tercer tipo de sociedad.

[26] Ronfeldt y Thorup toman como caso de estudio al efecto catalítico que tuvo la primera etapa del proceso de negociaciones del TLCAN en la organización sin precedentes de coaliciones y redes transnacionales de grupos laborales, ambientalistas y de derechos humanos (1994: 29–34).

Los enfoques pluralistas sobre la interdependencia y la diplomacia ciudadana, abordados en este inciso, son útiles para entender la acción transnacional de las ONGs y su función innovadora en la sociedad civil. No obstante, una limitación de la teoría de las relaciones internacionales son las referencias marginales y frecuentemente operativas que hacen de los movimientos sociales. No es lo mismo un movimiento de ONGs a un movimiento social, pero un movimiento de ONGs puede ser parte de un movimiento social transnacional. Es necesario trascender la noción de grupos no gubernamentales utilizado en la teoría de relaciones internacionales con el fin de redimensionar las concepciones, acciones y relaciones de individuos y grupos integrantes de nuevos movimientos sociales.

3. Vinculación de teorías sociológicas y de relaciones internacionales: movimientos sociales y diplomacia ciudadana

¿Cómo pueden articularse la sociología de los movimientos sociales y las relaciones internacionales? Son contados los autores que se han planteado este reto, y su forma de abordarlo ha sido en el nivel mas general de la relación entre sociedad mundial y política mundial. A continuación recupero estas reflexiones, para después comparar y retomar algunos elementos de los estudios sobre los movimientos sociales –abordados en los dos incisos anteriores–: primero, los enfoques actuales de la globalización y la turbulencia en la política mundial; segundo, la sociología y las relaciones internacionales hasta principios de los años ochenta; y, tercero, las perspectivas incipientes sobre la sociología del riesgo y la diplomacia ciudadana.

3.1 La sociedad civil global y los movimientos sociales

B. J. Walker (1994) parte de dos dificultades para analizar conjuntamente los conceptos de movimientos sociales y política mundial: primero, un problema de escala, los movimientos sociales son como 'mosquitos' comparados con el poder y el alcance de una política mundial apropiada; y segundo, un obstáculo de jurisdicción, los movimientos sociales son fenómenos que ocurren dentro de las naciones, mientras que la política mundial ocurre en espacios que rebasan el marco del Estado–nación. Las instituciones de la sociedad civil todavía se definen generalmente en base a criterios nacionales, y por esto tienen problemas para vincularse a relaciones interestatales. El autor subraya la necesidad de encontrar una mediación entre estos niveles analíticos distintos. Para resolver este problema, propone dos premisas: abandonar los límites estatistas de la política moderna para hablar de la política mundial, y reconocer una sociedad mundial que haga posible un pluralismo internacional que permita una

responsabilidad universalista o solidaria entre los distintos países (Walker, 1994: 691–694).

Martin Shaw (1994) reconoce que la teoría de las relaciones internacionales está superando el estatismo tradicional y evolucionando hacia conceptos sociológicos y globalistas, a fin de explicar la presencia de actores societales significativos. Advierte la importancia creciente que se le ha dado a los movimientos sociales en la arena mundial, mientras que la teoría de relaciones internacionales ha puesto poca atención al debate sociológico de esos movimientos y su relevancia en la escena global e interestatal. Shaw propone situar a los movimientos sociales en el contexto de la sociedad civil,[27] en tanto que red de instituciones a través de las cuales los grupos en la sociedad nacional se representan, unos a otros o frente al Estado. Advierte que con el debilitamiento del Estado–nación ha surgido una crisis de las sociedades civiles nacionales, y que el tema de la 'sociedad civil global' se ha puesto a discusión. La sociedad civil global está compuesta por tres tipos de instituciones: organizaciones formales que vinculan instituciones nacionales (organizaciones de partidos, iglesias, sindicatos, profesiones, medios,..), relaciones entre redes informales y movimientos (mujeres, homosexuales, paz, medio ambiente,..) y organizaciones globalistas (*Amnesty International, Greenpeace, Médecins sans Frontières,..*). Por tanto, los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil deberían ser concebidos como actores normales de la política global y no intrusos que vienen a complicar las relaciones interestatales 'puras', como se mira desde una perspectiva realista ortodoxa.[28]

La debilidad de la propuesta de Shaw está en que traslada al ámbito mundial la relación de las sociedades civiles con sus Estados, y habla de la sociedad civil global y del Estado global. Considero que la autoridad de los Estados así como el control que ejercen sobre sus ciudadanos y territorio nacional, no pueden reproducirse a nivel internacional. Más que un problema de Estado global se trata de un asunto de gobernación mundial a través de organismos internacionales con representaciones estatales y societales, facultados para asumir funciones de justicia, preservación del medio ambiente, de protección de los derechos humanos y demás, mismas que no han logrado resolver los Estados nacionales.

Los autores siguientes proponen una solución que incluye a la política mundial como una actividad indisoluble de la sociedad civil global y no como una función exterior a ella con asiento en un gran Estado supranacional. Walker (1994) atribuye a la sociedad civil global una función de vehículo para una política

[27] La sociedad civil no es un actor, sino un contexto que comprende organizaciones representativas (partidos, iglesias, sindicatos y asociaciones profesionales), organizaciones formales funcionales (escuelas, universidades y medios) y redes sociales y políticas más informales (grupos voluntarios locales, coaliciones de activistas y movimientos sociales coordinados nacional o internacionalmente).

[28] El involucramiento específico de las relaciones internacionales en las dinámicas del cambio social pueden rastrearse en siglos anteriores y la dimensión internacional ha llegado a ser especialmente prominente en la presente era de globalización.

más democrática en la comunidad global; Justin Rosenberg (1994) considera, en la misma línea, que los Estados deberían ser vistos como parte del 'imperio de la sociedad civil' en donde se originaron y de la cual dependen; y, por último, Jan Aart Scholte (1993) y Antonio Tuyol y Serra (1987) afirman que hay una 'sociedad mundial' con dimensiones locales, nacionales e internacional –inseparables–, que se caracteriza por relaciones sociales interpenetradas en una determinación mutua de lo político, económico, cultural, psicológico y ecológico.

3.2 La globalización y la política postinternacional

El enfoque sociológico de la globalización y la teoría de las relaciones postinternacionales bien pueden ser considerados como esfuerzos afines y complementarios. La globalización es un proceso de intensificación de las relaciones sociales mundiales de la modernidad, que vincula sucesos locales en espacios distantes con fenómenos globales, y a la inversa. Las relaciones sociales mundiales se dan a través y entre las cuatro instituciones de la globalización: el sistema de los Estados–nación, la economía mundial, el orden militar mundial y el sistema de división internacional del trabajo. Estas instituciones generan amenazas a la democracia, los derechos laborales, la paz y el medio ambiente, frente a las que se organizan los movimientos sociales. Por otra parte, la política postinternacional o la turbulencia de la política mundial es también un proceso caracterizado por una complejidad social creciente, resultado de la interdependencia entre actores estatales y societales con objetivos incompatibles, produciendo una gran incertidumbre en los resultados de sus intereses y acciones. Esta situación tiende a debilitar la autoridad de las instituciones estatales y su política internacional, y a crear oportunidades para ampliar la política transnacional de individuos e instituciones societales, incluyendo la participación de los movimientos en la definición y desarrollo de temas globales. En consecuencia, ambas perspectivas conciben la globalización y la política mundial como producto de relaciones sociales y políticas cada vez más mundializadas y complejas.

El gran aporte del enfoque de la globalización a la sociología es la propuesta de un sistema mundial multidimensional con instituciones ya no solamente económicas, y con la participación de movimientos orientados al cambio social. Asimismo, la gran contribución del enfoque de la política postinternacional a la teoría de relaciones internacionales es el reconocimiento del protagonismo de los actores societales –incluyendo a los movimientos– en la conducción de la política mundial. Ambas perspectivas atribuyen a los movimientos sociales una función útil e innovadora en el planteamiento de nuevos temas, problemas y soluciones globales, al igual que un papel importante de vigilancia y monitoreo de las actividades interestatales, aun cuando no se ocupan de su organización.

Finalmente, la sociología de los movimientos sociales y la teoría de las relaciones internacionales hacen aportaciones mutuas importantes. Sin embargo, no estudian la transnacionalización de los movimientos sociales ni la participación de ONGs en los movimientos sociales. La sociología de los movimientos sociales profundiza en el estudio del surgimiento, la organización, la movilización y las concepciones de éstos en el ámbito de la sociedad civil, que todavía es predominantemente nacional en su forma. Sus contribuciones al respecto son muy útiles. No obstante, su principal limitación es que no concibe la política como inherente a los nuevos movimientos sociales, sin que ello les reste su contribución al cambio de las orientaciones socioculturales. Por último, tanto la perspectiva instrumental como la culturalista han dejado fuera las variables internacionales,[29] asumiendo únicamente en algunos casos la preocupación de los movimientos por temas globales. En el caso del enfoque pluralista de la teoría de las relaciones internacionales, se pone énfasis en el estudio de las ONGs y las coaliciones de ONGs como grupos de interés o grupos de interés públicos que operan transnacionalmente. Por lo general, este enfoque se refiere marginalmente a los movimientos sociales como actores políticos y conglomerados de ONGs, ya que el campo de las relaciones internacionales se caracteriza por su discurso político.

Considero que los movimientos sociales se concentran con frecuencia en contradicciones que son sociales y culturales más que políticas en sentido estricto; aun cuando tienen objetivos directamente políticos o internacionales, tienen fuertes orientaciones socioculturales.[30] El poder político de los movimientos sociales no proviene de posiciones en instituciones políticas, sino principalmente de su poder de movilización cultural y de que sus ciclos de movilización coincidan con el momento de mayores oportunidades para influir en el Estado. En conclusión, para afectar las relaciones interestatales, los movimientos sociales deben ir más allá del nivel nacional. Necesitan influenciar a todos los Estados involucrados en las relaciones interestatales en cuestión, que a su vez requieren movimientos equivalentes en cada nación que desarrollen vínculos transnacionales, incluyendo idealmente una estrategia común.

3.3 Los riesgos mundiales y la diplomacia ciudadana

Por último, la sociología del riesgo y los planteamientos de la teoría de las relaciones internacionales sobre la diplomacia ciudadana presentan coinciden-

[29] Cabe aclarar, que los movimientos sociales de los años setenta y principios de los ochenta aún no se habían mundializado.

[30] Actualmente hay dos tipos diferentes movimientos sociales, el primero con mayor peso cultural y el segundo político. Por ejemplo, el movimiento de las mujeres que es difuso pero con una base social permanente y la habilidad de generar constantemente nuevos temas; y el movimiento por la paz que surge al elevar demandas políticas particulares frente a los Estados o niveles interestatales, a través de paradigmas de oposición relativamente simples.

cias de fondo, ya que ambas se ocupan de la acción ciudadana a nivel mundial. La sociología del riesgo concibe a los movimientos sociales como movimientos ciudadanos que enfrentan los riesgos generados por la toma de decisiones políticas internacionales sin responsabilidad social. A su vez el enfoque de la diplomacia ciudadana ayuda a explicar los mecanismos a través de los cuales los ciudadanos pueden influir en la política mundial. El problema está en que las definiciones de diplomacia ciudadana restringen el análisis a un nivel operativo y circunstancial, al utilizar las nociones de ONG, coaliciones y redes de ONGs. Para los propósitos de la tesis, recupero el término de diplomacia ciudadana y lo refiero a las relaciones transnacionales de organizaciones y movimientos de la sociedad civil, entre sí y frente a gobiernos, organizaciones internacionales o multilaterales. De esta manera, abro la posibilidad de hablar de grupos y sus relaciones transnacionales como integrantes de movimientos sociales, a la vez que redimensionar su participación en términos históricos y socioculturales, sin por ello omitir lo instrumental.

El análisis de la literatura teórica contenida en este inciso y los dos anteriores nos permite rescatar los conceptos de globalización, política mundial, relaciones sociales mundiales y diplomacia ciudadana, así como integrar e incorporar las dimensiones sociocultural, instrumental y transnacional de movimientos sociales.

4. Teorías interactivas: Estado–sociedad y política nacional–diplomacia

Hasta aquí he hecho una revisión crítica sobre la literatura pertinente para estudiar los movimientos sociales y sus prácticas diplomáticas en el contexto de la política mundial. Ahora es necesario identificar estructuras analíticas que permitan incorporar las aportaciones de los tres apartados anteriores. Se analizan propuestas de la administración pública, la sociología, y la economía política que estudian la generación y el cambio de políticas públicas como resultado de la interacción entre Estado y sociedad. Por último, se estudia una contribución de la teoría de relaciones internacionales sobre la vinculación entre la política nacional y la diplomacia, que constituye la dimensión regional y mundial en la que confluyen los procesos de cambio de las políticas públicas nacionales y la participación de movimientos sociales transnacionales.

4.1 Modelo dinámico de procesos de políticas estatales

Los estudiosos actuales del proceso de políticas se hallan concentrados en superar los análisis tradicionales de políticas públicas como un circuito cerrado[31]

[31] Los estudios de políticas públicas como circuitos cerrados pueden clasificarse en tres enfoques. El primero intenta explicar por qué se adoptó una política. Conciben al Estado como un escenario pasivo en

y una sucesión de etapas.[32] Esto se debe a la incorporación creciente de actores sociales en estos procesos, la necesidad de tomar en cuenta los grandes cambios e influencias del contexto en que se encuentran inmersos, y la de introducir una perspectiva histórica. (Oszlak y O'Donnell, 1976; Lindblom, 1990; deLeon, 1994; Sabatier, 1993; y Cabrero, 1996; entre otros autores).

Por ejemplo, Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell (1976) proponen un modelo dinámico de procesos. Su relevancia está en que estudian las políticas públicas nacionales desde una aproximación sociopolítica integral, que enfatiza la importancia de analizar la relación del Estado y la sociedad, así como de la sociedad como receptora y promotora de políticas estatales. Para ello contemplan cuatro niveles: las políticas estatales en sí mismas; el proceso social que contiene las políticas estatales y privadas; la agenda, recursos, conflictos y coaliciones en que los actores se hallan involucrados; y la estructura económico, política y social que forma el contexto global de las políticas estatales (Oszlak y O'Donnell, 1976; 29–32). Dos niveles son especialmente importantes para estudiar la participación de los movimientos y redes sociales: el proceso social y la agenda, por ser aquellos en los que las políticas y los actores privados influyen, entran en conflicto o cooperan con las políticas y actores públicos.

Desconfío de la noción de políticas estatales ya que tiene una connotación general de políticas que fueron percibidas, definidas, diseñadas, ejecutadas y evaluadas casi exclusivamente desde el Estado, trátese de regímenes autoritarios o democráticos. Este no es el propósito de Oszlak y O'Donnell, ya que parten del estudio del contexto Estado–sociedad y subrayan la participación necesaria de coaliciones desde la sociedad. Considero más apropiada la noción de políticas públicas, donde lo público no significa exclusivamente lo estatal, sino el encuentro de la racionalidad estatal con la voluntad social. Lo público es un espacio de todos, del Estado como ente abstracto, del gobierno como redes de instituciones, y de la sociedad como el tejido ciudadano (Cabrero, 1996: 3).

el que se ajustan y resuelven demandas o inputs de grupos sociales, así la esfera propiamente de lo político depende de un dinamismo que le es impuesto desde afuera. El segundo enfoque se pregunta cuáles han sido los impactos de una determinada política estatal. Distingue entre la política misma y sus efectos o outputs, y su finalidad es diagnóstica. El tercero, consiste en la yuxtaposición de los dos enfoques anteriores. Añade la dimensión temporal intrínseca a las políticas estatales y sus impactos. Estos enfoques tienen la limitante de excluir toda posibilidad de iniciativa relativamente autónoma por parte del Estado y concebirlo como una caja negra. Además, pasan por alto su contexto, ignoran los impactos inesperados de las políticas, y se restringen a estudiar el corto plazo (Oszlak y O'Donnell, 1976: 11–16).

[32] El modelo de etapas de las políticas públicas deriva de los trabajos de Harold Lasswell, "The policy orientation" (1951), y David Easton, A systems analysis of political life (1965), entre otros. Lasswell desarrolló un modelo orientadas más específicamente a las etapas de las políticas: inteligencia, recomendación, prescripción, invocación, aplicación, evaluación y terminación. Mientras que Easton desarrolló un modelo sistémico de políticas que identifica el funcionamiento de los inputs, througputs, outputs y mecanismos de retroalimentación, inmersos en contextos más amplios: social, ecológico, psíquico y biológico, por ejemplo. Sabatier (1993: 3–4) señala las limitaciones principales de estos modelos: análisis estrictamente causal; incapacidad de comprobar empíricamente sus hipótesis; descripciones inexactas; enfoque legalista de arriba hacia abajo; énfasis inapropiado al ciclo de políticas como la unidad temporal de análisis; e incapacidad para integrar el análisis de políticas con el proceso de aprendizaje político.

Este modelo dinámico de procesos es un esfuerzo teórico incipiente que plantea la interacción entre Estado y sociedad a través de proposiciones generales, preguntas y variables –sin llegar a operacionalizarlas–, compatibles con los enfoques de los subincisos siguientes.

4.2 El pacto de dominación y las corrientes políticas

La contraparte sociológica a la literatura sobre procesos de cambio de políticas públicas está representada por los estudios de políticas sociales de Viviane Brachet Márquez (1996) y de políticas distributivas de Jonathan Fox (1992), entre otros.

Los términos de pacto o de pacto de dominación han estado presentes en la literatura latinoamericana para explicar las relaciones interactivas entre Estado y sociedad, en períodos históricos determinados. (O'Donnell, 1977, 1983; y Cardoso,1977, 1979; entre las más destacadas). Brachet Márquez analiza estas y otras propuestas para concluir con una definición matizada y útil para estudiar procesos históricos de largo plazo.

> "El concepto de 'pacto de dominación' engloba dos elementos aparentemente contradictorios: pacto implica negociación, resolución de conflictos e institucionalidad; mientras que dominación tiene una connotación de desigualdad, antagonismo y coerción. La yuxtaposición de ambos términos intenta expresar la idea de que la gente acepta la subordinación y la explotación; mas no a cualquier precio. La noción de dominación pactada, por tanto, denota simultáneamente el control del Estado sobre las clases dominadas y los medios institucionales o extrainstitucionales que éstas tienen a su disposición para modificar los términos de su subordinación" (1996: 54).

Los pactos de dominación provienen de la interacción dinámica entre las decisiones del Estado y las resistencias de grupos organizados y socialmente activos. Estos grupos tendrán una participación variable según permanezcan en el juego político, se apoyen en los grupos inactivos pero potencialmente movilizables o sean excluidos de las negociaciones.

La propuesta de Jonathan Fox (1992) explica también la acción estatal a través de la interacción entre Estado y sociedad, –porque los cambios en la correlación de fuerzas en el Estado se corresponden con los que se dan en la sociedad–. Propone los conceptos de rutas de acceso institucional y corrientes políticas orientadas a lograr reformas distributivas. Las rutas de acceso son filtros estructuralmente selectivos en el aparato estatal que hacen a algunas instituciones vulnerables a las preocupaciones de actores sociales particulares. Las corrientes políticas son alianzas objetivas entre actores estatales y societales cuyos esfuerzos políticos empujan al Estado en direcciones similares y

mutuamente reforzadas. Algunas veces esas corrientes políticas están coordinadas por coaliciones explícitas, pero en otras ocasiones, aquellos que están presionando al Estado en direcciones paralelas están divididos.

Este enfoque sugiere que propuestas de reforma distributiva dependen menos del aislamiento y coherencia de un Estado fuerte que de divisiones internas que favorecen a los reformistas. Las corrientes políticas pro reforma deben de perseguir estrategias que los fortalezcan a ellos y a sus aliados a la vez que debiliten a sus oponentes. Algunas reformas son iniciadas desde arriba mientras que otras son una respuesta a presiones desde abajo. Pero en ambos casos se requiere frecuentemente presión desde abajo para realizarlas –tal es el caso de México. La puesta en práctica exitosa de las políticas distributivas depende de la naturaleza de la interacción política entre fuerzas pro reforma en el Estado y la sociedad. Si su acción se fortalece mutuamente, entonces el esfuerzo de reforma internaliza el conflicto social en el Estado. Esta interacción recíproca entre actores estatales y sociales puede conducir a resultados políticos inesperados (Fox, 1992: 39–40).

Los trabajos de Brachet Márquez y Fox tienen coincidencias importantes al concentrarse en el análisis de las reformas sociales como producto de relaciones interactivas entre el Estado y la sociedad, y al tomar a México como caso de estudio. No obstante, los alcances de ambas investigaciones son diferentes. El objetivo de Brachet Márquez es hacer sociología histórica. En su libro profundiza en los momentos de confrontación social en México capaces de conducir a la redefinición de los distintos pactos de dominación mediante los cuales el Estado ha regulado las relaciones entre capital y trabajo de 1910 a 1995. Por otra parte, Jonathan Fox se propone estudiar las variaciones en la voluntad y la capacidad de ejercicio del poder de un Estado frente a corrientes políticas pro reforma durante períodos de corto plazo. Con este propósito, compara las políticas alimentarias mexicanas durante el boom petrolero de 1978 a 1982 en una etapa de gran autonomía estatal en México.

En última instancia, la preocupación de ambos autores es explicar cómo y por qué sectores de la sociedad civil han llegado a tener mayor participación en la formulación de las reformas sociales dirigidas por el Estado. Los conceptos de pacto de dominación y corrientes políticas son importantes, para los propósitos de la tesis; el primero porque pone énfasis en situaciones recurrentes de desigualdad, dominación y acuerdo desde una perspectiva histórico de largo plazo, y el segundo en tanto que se concentra en momentos de mayor competencia política.

4.3 La tesis del doble movimiento

"La tesis del doble movimiento" de Karl Polanyi (1992, 1944c) se refiere también a la rivalidad entre fuerzas político–sociales, desde una perspectiva de economía política. Reconstruye el proceso histórico de formación y desarrollo de la

sociedad de mercado producto de un sistema económico autorregulado, para concluir con el estudio de la dislocación social que ha generado y la afirmación contundente de que la sociedad humana se ha convertido en un accesorio del sistema económico. Postula que el movimiento liberal que trata de difundir el sistema de mercado, choca con un movimiento proteccionista o una contracorriente colectivista que tiende a restringirlo (Polanyi, 1992: 150). Concluye que los contramovimientos de este tipo son una respuesta a la magnitud de los intereses sociales y naturales vitales afectados por la expansión mundial del mecanismo de mercado.

El autor señala que el punto crucial de las contradicciones de la sociedad de mercado es que la mano de obra, la tierra y el dinero son mercancías ficticias porque a diferencia de las demás no fueron originalmente producidas para su venta en el mercado. No obstante, son elementos esenciales de la industria que deben organizarse en mercados. Enfatiza que si se permitiera que el mecanismo del mercado fuese el único director de la cantidad y el uso de la fuerza de trabajo, de los recursos naturales y del poder de compra, se destruirían a los individuos poseedores de la fuerza del trabajo, se ensuciarían las ciudades, se agotarían los recursos naturales, y se producirían liquidaciones periódicas de empresas. Concluye que ninguna sociedad podría soportar estos efectos si su sustancia humana y natural, al igual que su organización empresarial no estuviesen protegidas de los excesos del mercado autorregulado –de este molino satánico– (Polanyi, 1992: 82).

La tesis del doble movimiento de Polanyi permite bosquejar el caso de estudio seleccionado en esta investigación: el proceso de negociaciones de un tratado de libre comercio regional (TLCAN) frente al que los ambientalistas organizaron un contramovimiento para oponerse a que la protección del medio ambiente fuera concebida como una externalidad comercial.

4.4 Estructura de coaliciones de abogacía

Paul Sabatier y Hank C. Jenkins–Smith (1993) plantean la Estructura de Coaliciones de Abogacía (ECA), (*Advocacy Coalition Framework*, ACF), como un modelo histórico interactivo de mediano plazo para analizar los procesos de cambio de políticas públicas como resultado de la competencia política.[33] Estos autores sintetizan muchas de las aportaciones de la literatura sobre la utilización del conocimiento,[34] especialmente aquellas referidas a la función de iluminación, y del análisis de abogacía.

[33] El desarrollo de la ECA es una alternativa al modelo de etapas que ha prevalecido durante veinte años en la literatura de administración pública para conceptualizar las políticas públicas. En particular discute la heurística de etapas desarrollada por Jones (1977).

[34] El ECA de Sabatier recupera gran parte de la propuesta de "aprendizaje orientado a políticas" de Hugh Heclo (1978 y 1974), pero difiere de su énfasis en coaliciones con base ideológica y de su concepción sobre las dinámicas del aprendizaje orientado a políticas. Por otra parte, la estructura de coaliciones de

La ECA considera que el cambio de políticas en el tiempo es una función de tres conjuntos de procesos.

> El primero trata de la interacción de *coaliciones de abogacía* que compiten en un subsistema de políticas. Una coalición de abogacía está compuesta por actores de una gran variedad de instituciones públicas y privadas a todos los niveles del gobierno que comparten un conjunto de concepciones básicas (objetivos de política así como percepciones causales y de otro tipo) y que buscan manipular las reglas, el presupuesto y el personal de las instituciones gubernamentales a fin de alcanzar estos objetivos. El segundo conjunto de procesos se ocupa de los *cambios externos al subsistema* en las condiciones socioeconómicas, coaliciones gobernantes a lo largo del sistema, y efectos de otros subsistemas que proveen de oportunidades y obstáculos a las coaliciones competidoras. El tercer conjunto se refiere a los efectos de los *parámetros estables del sistema* –tales como estructura social y reglas constitucionales– sobre las limitaciones y recursos de los diferentes actores del subsistema (Sabatier y Jenkins–Smith, 1993: 5).

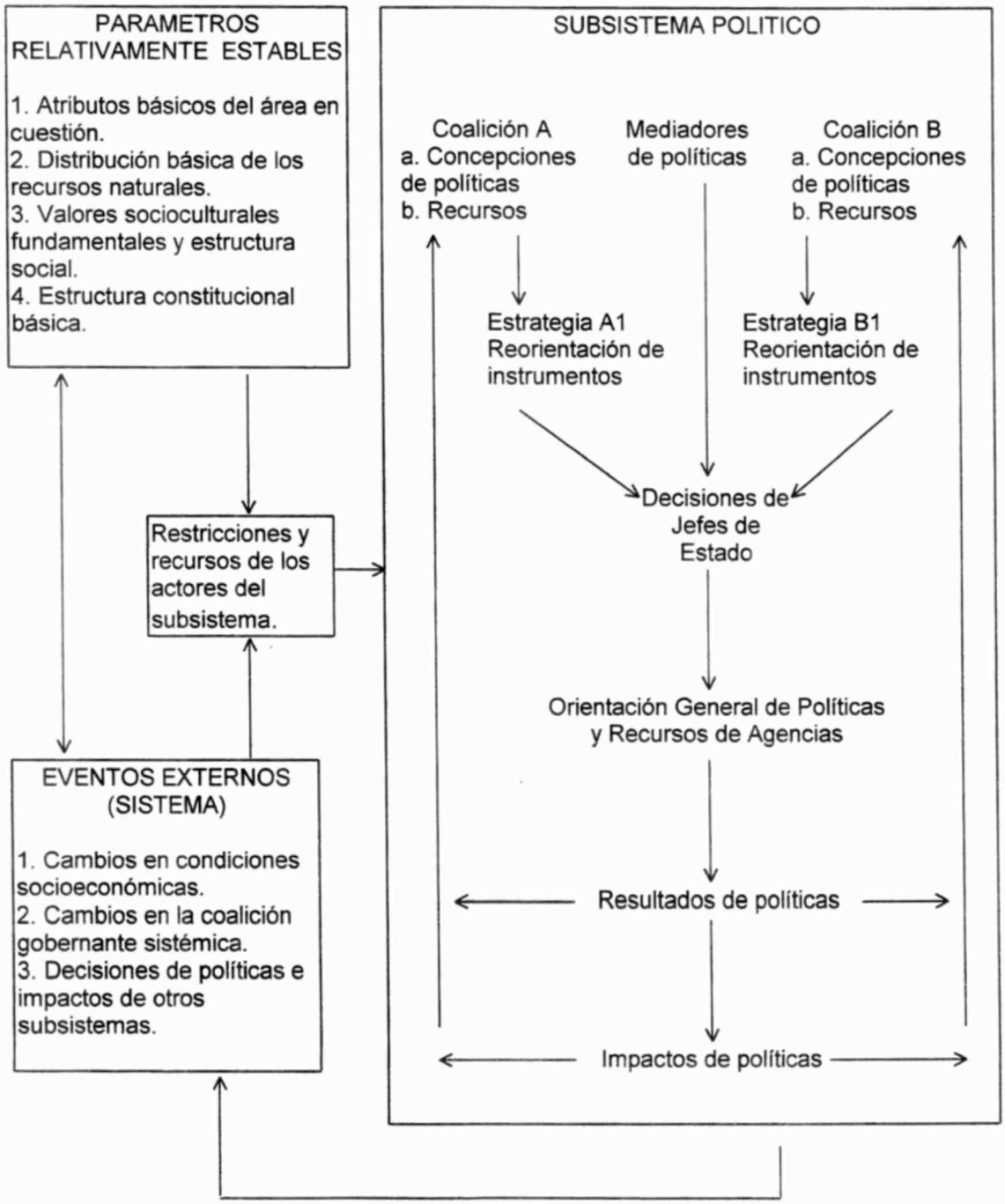
La estructura de coaliciones de abogacía asume que en los sistemas de concepciones y políticas públicas se puede distinguir el "núcleo" de los elementos "secundarios". Las coaliciones se organizan alrededor de concepciones comunes en los elementos del núcleo; se hipotetiza que estas concepciones comunes son relativamente estables en períodos de una década o más. Las coaliciones buscan aprender acerca de cómo opera el mundo y los efectos de diferentes intervenciones gubernamentales a fin de realizar sus objetivos en el tiempo. Debido a la resistencia a cambiar las concepciones del núcleo, dicho "aprendizaje orientado a políticas" se concentra generalmente en los aspectos secundarios de los sistemas de concepciones. Cambios en los elementos del núcleo de políticas públicas requieren del cambio de la coalición dominante por otra y se hipotetiza que esta transición resulta primeramente de cambios externos al subsistema.

La ECA estudia el aprendizaje en y el cambio de políticas de acuerdo con el esquema (véase esquema 2.1) elaborado por Sabatier (1993: 18).

abogacía de Sabatier es afín a la propuesta de los regímenes internacionales de Wendt, por su enfoque cognitivo. Ambos atribuyen un papel normativo y causal a las concepciones de los actores que participan en procesos de cambio de políticas públicas o en la formación de regímenes internacionales, respectivamente. Véase el subinciso "Enfoques sobre los regímenes e instituciones internacionales" en este capítulo.

Esquema 2.1

Estructura de Coaliciones de Abogacía en el Cambio de Políticas.



Fuente: Sabatier, 1993: 18.

Sabatier y Jenkins–Smith (1993) pusieron a prueba la ECA, al solicitar a especialistas en políticas públicas que aplicaran críticamente su modelo para incorporar sus resultados en seis capítulos de su libro.[35] La ECA fue diseñada para aplicarse en todas las áreas de políticas cuando menos en las poliarquías industriales modernas. Los casos analizados probaron la viabilidad de su aplicación, aun cuando los autores sugirieron varias modificaciones.

Por otra parte, Stewart (1991) argumentó que la teoría de elección racional institucional tenía más poder explicativo para entender subsistemas conformados por una coalición dominante y con coaliciones minoritarias prácticamente inexistentes. Los autores arguyeron que la ECA sigue siendo útil porque permite analizar el sistema de concepciones de la coalición dominante (Sabatier y Jenkins–Smith, 1993: 226). Una respuesta semejante obtendría Cabrero (1996: 7–8), quien afirma que en realidades con un sistema semidemocrático y estatista, cuya tradición es el aislamiento del proceso de políticas –como el caso mexicano– no se aplica el concepto de coaliciones de abogacía sino el de redes corporativas –redes más pequeñas de intermediación y control, con grados de autonomía relativa funcionales al aparato gubernamental, o bien con arreglos cupulares–.

La estructura de coaliciones de abogacía de Sabatier y Jenkins–Smith para explicar el proceso de cambio de políticas incluye la participación de movimientos sociales –integrados por individuos y organizaciones con posiciones diversas. Los casos analizados por Munro (1993), Jenkins–Smith y St. Clair (1993), así como por Sabatier y Brasher (1993), abordan la identificación de los movimientos con las concepciones de las coaliciones de abogacía, su fuerza política, sus propuestas de políticas, recursos y aprendizaje en el proceso del cambio de políticas.

La propuesta de Sabatier sobre la competencia de coaliciones de abogacía para lograr cambios de políticas y la de Fox acerca de las corrientes políticas pro reforma distributiva, se asemejan a la de Polanyi sobre "la tesis del doble movimiento" entre fuerzas a favor del mercado autorregulado o el proteccionismo. Tanto las coaliciones de abogacía como las corrientes políticas y los movimientos tienden a referirse a estructuras paralelas integradas, cada una, por sectores sociales y gubernamentales. No obstante, Polanyi es el único que analiza la transnacionalización de estos movimientos porque representan la pugna a favor y en contra de la mundialización creciente del libre mercado.

[35] Escogieron seis casos relevantes de procesos de cambio de políticas públicas en países y localidades distintos: educación en Canadá (Mawhinney, 1993); la regulación y desregulación de aerolíneas comerciales en Estados Unidos (Brown y Stewart, 1993); la controversia entre proyectos adicionales de agua en California (Munro, 1993); el desarrollo de estándares de diseños de televisión por la Comisión Federal de Comunicaciones (Barke, 1993); la regulación de extraer petróleo más allá de la plataforma continental (Jenkins–Smith y St. Clair, 1993); y la regulación del uso de la tierra y de la calidad del agua en el Lago Tahoe (Sabatier y Brasher, 1993).

4.5 El modelo de dos niveles

En los subincisos anteriores se han estado revisado diferentes teorías interactivas –Estado-sociedad– sobre el cambio de políticas públicas. Aquí se abordará la relación entre procesos nacionales e internacionales. Éste es un problema que la teoría de las relaciones internacionales ha tratado de resolver de diferentes maneras. Algunos autores clásicos propusieron soluciones unidireccionales al afirmar que las acciones de los Estados–nacionales –independientemente de su régimen político interno– determinan la política internacional (Waltz, 1959; y Morgenthau, 1986) o que los procesos internacionales determinan la política nacional (Gourevitch, 1978). Estas interpretaciones perdieron de vista la bidireccionalidad o causalidad recíproca de estos procesos, así como la forma en que las políticas internas de diferentes países se relacionan a través de una negociación internacional.

El tema de las relaciones entre asuntos nacionales e internacionales ha sido objeto de una amplia literatura, que no obstante ha presentado soluciones parciales. Algunos ejemplos son los análisis sobre integraciones regionales (Deutsch, 1957; y Haas, 1958), regímenes internacionales (Krasner, ed., 1983; y Keohane y Nye, 1977), el modelo de la política burocrática (Allison, 1971), así como acerca del impacto de la economía internacional en la política y la *policy* económica nacionales (Evans, 1979; Gourevitch, 1986; y Katzenstein, 1985).

Putnam (1993) propone la lógica de los juegos de dos niveles para superar los problemas anteriores. Cada lider político nacional aparece en dos mesas de juego: la internacional y la nacional.

> La política de muchas negociaciones internacionales puede ser concebida adecuadamente como un juego de dos niveles. En el nivel nacional, los grupos internos buscan satisfacer sus intereses al presionar a su gobierno para que adopte políticas favorables y los políticos buscan el poder al construir coaliciones entre esos grupos. En el nivel internacional, los gobiernos nacionales buscan maximizar su habilidad para satisfacer las presiones internas, a la vez que minimizar las consecuencias adversas de desarrollos externos. Ninguno de los dos juegos puede ser ignorado por negociadores centrales, siempre y cuando sus países permanezcan independientes, aún soberanos (Putnam, 1993: 436).

Este juego de dos niveles es muy complejo.[36] El autor propone descomponer el proceso en dos etapas: 1. La discusión entre los negociadores que resulte en un acuerdo tentativo, llámese Nivel I; 2. Las discusiones separadas con cada grupo de electores acerca de la ratificación o no del acuerdo, llámese

[36] Por ejemplo, las decisiones que toma un negociador en una mesa pueden ser racionales pero resultar políticamente contraproducentes en la otra mesa.

Nivel II.[37] El hecho de que todo acuerdo del Nivel I tenga que ser ratificado en el Nivel II impone un vínculo teórico entre ambos. Esto se logra al determinar el tamaño de los conjuntos ganadores (*win–set*) –para la ratificación– de los acuerdos posibles del Nivel I entre los electores de un determinado Nivel II (Putnam, 1993: 438–439).

Para entender por qué un acuerdo del Nivel I es o no ratificado en el Nivel II es importante analizar las circunstancias que afectan el tamaño del conjunto ganador, ya que mientras mayor sea mayores posibilidades de que el acuerdo del Nivel I sea aprobado. El tamaño del conjunto ganador **depende** principalmente de tres condiciones: 1. la distribución del poder, las preferencias y las coaliciones posibles entre los electores del Nivel II;[38] 2. las instituciones políticas del Nivel II;[39] y 3. las estrategias de los negociadores del Nivel I[40] (Putnam, 1993: 443–452).[41]

Putnam enfatiza la responsabilidad del negociador en jefe por considerarlo el único vínculo formal entre el Nivel I y el Nivel II. Reconoce que en este sentido el modelo es Estado–céntrico, por lo cual la política transnacional recibe menos atención que en algunos enfoques interdependentistas (Huntington, 1973; Keohane y Nye, 1977). Sin embargo, afirma que ignorar las alianzas entre los Niveles II es una simplificación debido a las evidencias empíricas. Por esto concluye que estudios futuros sobre el modelo de dos niveles deberán ocuparse de las implicaciones estratégicas de la comunicación directa entre actores del Nivel II (Putnam, 1993: 459).

Putman elaboró el modelo de los dos niveles para explicar negociaciones económicas entre países occidentales. Un año después el modelo se aplicó a once casos de estudio que incluyen además temas de seguridad y derechos humanos, así como las tensiones entre países del Norte y del Sur. Este esfuerzo colectivo matizó y amplió el modelo original de varias maneras (Evans, Jacobson y Putman, 1993). Para efectos de la tesis interesa resaltar la revaloración de las relaciones transnacionales y el caso de estudio sobre la política de derechos humanos.

[37] En casos complicados, los puntos de vista de los electores pueden evolucionar en el curso de las negociaciones.

[38] Esto marca el tipo de conflicto (homogéneo o heterogéneo), la politización y/o vinculación de temas.

[39] Estas condicionan la fuerza y autonomía del jefe negociador frente a sus electores.

[40] Por ejemplo, los pagos o recompensas paralelas (side–payments) a cambio del apoyo de los electores y los beneficios de las transacción para el jefe negociador.

[41] Otras tres condiciones que pueden altera las probabilidades de ratificación de un acuerdo del Nivel I son: 1. la incertidumbre de los negociadores producto de su desinformación acerca de la política del Nivel II de sus electores y sobre todo de los electores de sus contrincantes; 2. el impacto o rebote ya sea negativo o positivo en el Nivel II, de los esfuerzos para reestructurar las negociaciones del Nivel I; y 3. las preferencias del negociador en jefe que pueden divergir de las de sus electores (Putnam, 1993: 456–458).

1. Las alianzas transnacionales tienen lugar cuando grupos internos en más de un país acuerdan cooperar o intercambiar ventajas políticas a fin de prevalecer sobre otros grupos internos o la oposición gubernamental.
2. La hipótesis del modelo de dos niveles o de la diplomacia de doble filo (*doble–edged diplomacy*) sobre la función de intermediario del jefe negociador entre políticas nacionales e internacionales, no es teóricamente incompatible con las alianzas transnacionales.[42] La primera enfoca al jefe negociador como el actor principal, y la segunda a los actores societales. Moravcsik (1993: 32) sintetiza las estrategias alternativas de dos niveles para el jefe negociador y los actores nacionales en una tipología integrada por cuatro categorías: a. modificación del conjunto ganador nacional; b. modificación del conjunto ganador de otro país; c. alianzas transnacionales; y d. acciones de grupos nacionales para debilitar a un lider extranjero (véase el esquema 2.2).
3. El trabajo de Martin y Sikkink (1993) analiza la política estadounidense de derechos humanos frente a Argentina y Guatemala en la década de los 70. Este caso se diferencia de los demás por: a. la incertidumbre endémica de la información en negociaciones de derechos humanos; b. el vínculo entre los temas de derechos humanos, ayuda militar y económica; c. la asimetría marcada en el poder y los costos de las negociaciones –Norte–Sur–; así como, d. el carácter moral del tema y las relaciones transnacionales de las ONGs de derechos humanos.[43]

Estas cuatro características están presentes en el caso de estudio de la tesis, con las diferencias que implica la vinculación de los temas de libre comercio, medio ambiente y movimientos sociales en el proceso de integración regional entre Estados Unidos, México y Canadá. Sin embargo, un problema en el modelo de dos niveles es la falta de contraste entre contextos históricos, así como del análisis sobre la dimensión y la trascendencia de los cambios actuales en el ámbito global.

La posibilidad de articular la estructura de coaliciones de abogacía de Sabatier y el modelo de dos niveles de Putman es considerable. La primera ofrece una estructura para estudiar los procesos de cambio de políticas públicas como resultado de la competencia política y el segundo vincula este nivel con el de las negociaciones internacionales. Ambas propuestas son interactivas

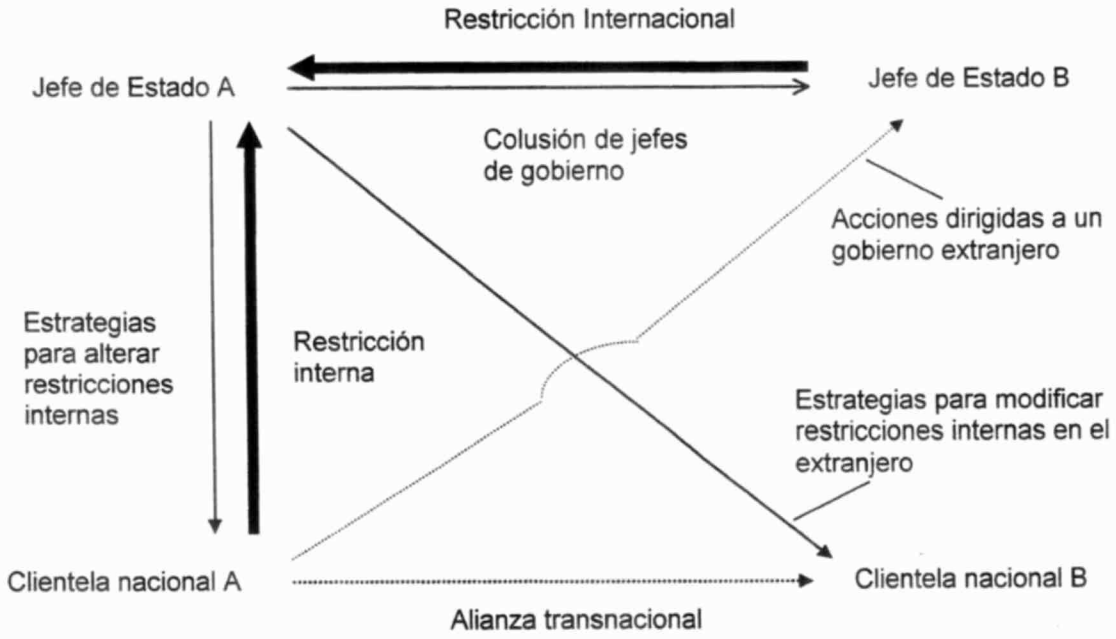
[42] Las alianzas transnacionales tienen lugar cuando grupos internos en más de un país acuerdan cooperar o intercambiar ventajas políticas a fin de prevalecer sobre otros grupos internos o la oposición gubernamental.

[43] Uno de los factores que definió el éxito de la política de derechos humanos de la administración Carter en Argentina, frente a su fracaso en Guatemala, fue la importancia de las relaciones transnacionales para influir en el tamaño y contorno del conjunto ganador. "... las actividades de las organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales proporcionaron la información esencial que condujo a la emergencia del tema y permitió monitorear el cambio. Allí donde las incertidumbres de la información eran pronunciadas y pocos grupos de interés competían por influencia, ONGs relativamente pequeñas con información relevante tuvieron la posibilidad de tener un efecto substancial en la política" (Martin y Sikkink, 1993: 356).

porque analizan la participación de actores sociales y gubernamentales en coaliciones, y en la vinculación de los ámbitos nacional e internacional.

Esquema 2.2

Estrategias Alternativas en el Modelo de Dos Niveles



Fuente: Moravcsik, 1993: 32.

5. Conclusiones

En vista de que no hay una teoría que explique los cambios en las concepciones y la movilización de movimientos sociales para influir en negociaciones internacionales, recurrí –en este capítulo– al estudio de enfoques diversos de las teorías sociológica, de relaciones internacionales y de políticas públicas. El resultado de esta exploración muestra una variedad importante de vetas de análisis con gran potencial analítico.

Primero, tenemos las explicaciones de los movimientos sociales como fuerzas instrumentales regidas por la lógica del poder y orientadas a las acciones estatales, o como fenómenos alternativos portadores de un cambio socioculturales a largo plazo. Autores que optan por circunscribir el estudio de los movimientos sociales a espacios nacionales o que indagan su incipiente transnacionalización como respuesta a los procesos actuales de globalización.

Segundo, se presentan análisis acerca de los escenarios internacionales, incluyendo o excluyendo las estrategias de diplomacia ciudadana en la solución de los grandes problemas mundiales y la prevención de riesgos globales con efectos locales, o viceversa. Estos son los escenarios Estado–céntrico y multicéntrico: el primero regido por la lógica de los gobiernos y el segundo caracterizado por una estructura plural donde los Estados pasan a ser uno entre otros actores en la escena mundial. En este contexto, se incluyen enfoques sobre la formación y permanencia de regímenes internacionales que privilegian: a. el poder relativo entre los Estados; b. el juego de los grandes intereses de gobiernos y corporaciones transnacionales; o, c. procesos surgidos de concepciones ampliamente arraigadas en las sociedades y que culminan en instituciones internacionales.

Tercero, se encuentran interpretaciones sobre la política mundial y la sociedad global, donde los movimientos sociales y la ciudadanía internacional contribuyan a resolver los problemas de la sociedad de riesgo actual. Estas incluyen análisis acerca de las nuevas estrategias de la acción colectiva para desarrollar funciones de gobernabilidad mundial, que vayan más allá de fungir como meros contrapesos de los gobiernos.

Cuarto, finalmente, podemos incorporar perspectivas interactivas entre Estado y sociedad que incluyen la participación de los movimientos sociales en los procesos de cambio de políticas públicas, así como enfoques integradores de la política interna y la política internacional que revelan la creciente importancia de las alianzas transnacionales –entre actores societales–.

La riqueza de todos estos enfoques contribuye a explicar desde muy diversos ángulos aspectos particulares e importantes del tema de la tesis. Ahora, el objetivo es beneficiarse de estas perspectivas teóricas y realizar un esfuerzo a la vez selectivo e integrador. El capítulo siguiente elabora la construcción de un marco analítico que contribuya a explicar **por qué** y **cómo** los movimientos sociales se transforman al tratar de influir en procesos de integraciones regio-

nales y de globalización, teniendo como referencia directa el caso del movimiento ambientalista norteamericano frente al TLCAN y el ACAAN.

III. Movimientos de abogacía y diplomacia social

Diplomacia y movimientos sociales son dos conceptos que no aparecen juntos en discursos académicos, oficiales o informales, y menos aún unidos en el término diplomacia social. Sin embargo, a través de la historia, grandes movimientos y revoluciones se generalizaron cruzando fronteras, debido a la reacción de líderes, grupos y redes sociales ante fuertes intereses ideológico–estratégicos, de expansión económica y de transculturación. Tal fue el caso de los procesos centenarios de las cruzadas en la edad media, de la revolución industrial en Occidente y de los movimientos de descolonización en los antiguos imperios británico y francés del siglo XVIII. Desde la segunda guerra mundial y especialmente en los últimos diez años, las sinergias transnacionales se han intensificado y difundido con mayor rapidez. El movimiento por la democracia de 1989 surgió y se expandió de Berlín a Beijing en unas cuantas semanas, tomando por sorpresa a la comunidad internacional. Por otra parte, el movimiento ambientalista organizó el Foro Global de ONGs paralelo a la Conferencia (intergubernamental) de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo en Río de Janeiro de 1992. Más próximo al interés de esta tesis, se constituyeron movimientos laborales, ecologistas y multitemáticos trinacionales como respuesta a las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y sus posibles efectos en la región.

La diplomacia de los movimientos sociales ha aumentado debido a cambios exógenos y endógenos. En los primeros destacan la revolución de las comunicaciones y los riesgos generados por el proceso actual de globalización económica, que han generado nuevas oportunidades políticas y recursos para la movilización social transnacional y su interdependencia global. En las transformaciones endógenas se distinguen la capacidad autorreflexiva de las organizaciones e individuos de los movimientos, así como la universalización de sus referentes culturales–axiológicos y sus repertorios de acción colectiva frente a los códigos culturales hegemónicos e instituciones políticas dominantes. Estas tendencias externas e internas muestran la capacidad creciente de las organizaciones sociales para comunicarse a través de redes transfronterizas, regionales y mundiales, a fin de protestar e incluso proponer alternativas a los acuerdos intergubernamentales y/o frente a las demás dinámicas aceleradas por la globalización.

Cuatro problemas surgen en la relación entre diplomacia y movimientos sociales que me interesa destacar. ¿Por qué surgen y varían los procesos de transnacionalización de la acción colectiva? ¿En qué medida los ciclos de mo-

vilización y diplomacia social obedecen a las oportunidades políticas del exterior y/o a la organización interna de los movimientos? ¿Qué procesos de aprendizaje adquieren los movimientos sociales en sus interacciones con otras fuerzas sociales y con el Estado? ¿Cómo se desarrolla la diplomacia social en ámbitos nacionales con miras a influir en eventos internacionales y viceversa?

Estas preguntas dan cuenta de la preocupación central de la tesis, acerca de por qué y cómo se transforma la acción colectiva, y en particular los movimientos sociales, al tratar de influir en procesos de globalización e integración regional de América del Norte. El objetivo es, por tanto, explicar por qué y cómo la acción colectiva surgida de estos dos procesos se transforma en diplomacia social, concepto que defino más adelante.

1. Enfoque de la tesis

En el capítulo 2, incursioné en teorías sociológicas, de relaciones internacionales y de *policies*, en busca de instrumentos conceptuales para estudiar las transformaciones de los movimientos sociales frente a negociaciones internacionales. El resultado fue la identificación de vetas de estudio interesantes pero parciales, que tienden a la fragmentación conceptual del objeto de estudio. El por qué de la transformación de los movimientos sociales es principalmente una preocupación sociológica culturalista que obedece al advenimiento de las sociedades postindustriales; el cómo se encuentra dentro de la esfera de las visiones instrumentalistas y de alcance medio de la sociología, así como de las teorías liberales de las relaciones internacionales. El problema se plantea entre privilegiar una dinámica centrífuga que trate de dar respuestas multidisciplinarias a problemas complejos u otra centrípeta que se limite a articular la investigación desde una de sus esferas de análisis. Este dilema hace reflexionar acerca de la necesidad de un equilibrio entre ambas alternativas.

Definí un enfoque sociológico e interactivo para construir el concepto de diplomacia social. Por una parte, la diplomacia de movimientos sociales frente a negociaciones internacionales es un problema sociológico por tratarse de relaciones sociales. Por otra, este fenómeno requiere un enfoque interactivo porque los movimientos sociales son unidades que están en relación continua con otros actores en la diada Estado–sociedad, y en interacción constante en sus contextos nacionales e internacional.

Los estudios sobre los movimientos sociales han tendido a privilegiar su carácter social o político. Las teorías culturalistas de los nuevos movimientos sociales se concentran en los procesos de cambio cultural de largo plazo en la sociedad, mientras que las teorías instrumentalistas enfocan su atención en la acción política de los movimientos sociales y en el Estado. La preocupación por analizar los movimientos en la intersección entre el Estado y la sociedad está presente en las teorías de alcance medio de los movimientos sociales y la teoría postinternacional. Aún cuando admiten el carácter proactivo de la sociedad, reconocen que el Estado sigue siendo el protagonista en la escena mundial. El

estudio de los movimientos sociales a través de un enfoque interactivo Estado–sociedad está mejor logrado en los análisis sociológicos de *policies* (re)distributivas y mejor contextualizado en la propuesta de coaliciones de abogacía.

La mayoría de las teorías sobre los movimientos sociales, ya sean culturalistas o instrumentalistas, tienen como referente el ámbito nacional. Cuando aluden a la transnacionalización de los movimientos sociales, lo hacen desde una lógica reactiva o radicalizada ante la estructura económica mundial o las instituciones de la globalización.[1] Por otra parte, la participación integrada de alianzas transnacionales –sin referencia a los movimientos sociales– en los ámbitos nacional e internacional es una propuesta de la teoría de la diplomacia de dos niveles.[2]

Opté por no usar el concepto de diplomacia ciudadana porque se ha utilizado para estudiar la transnacionalización de la participación cívica individual, y las relaciones transnacionales de las ONGs como grupos de interés o grupos de interés públicos.[3] De esta manera da una visión política fragmentada y pierde de vista los movimientos y procesos sociales amplios en que se inserta. Los esfuerzos por vincular las reflexiones sociológicas con las de relaciones internacionales han tendido hasta ahora a incluir a estas últimas como un nivel de análisis de la sociología (Aron, 1967 y 1985; Merle, 1986; Zabludovsky, 1992) o un subsistema de la sociedad civil global, o bien a adoptar la noción de movimientos en el escenario multicéntrico de las relaciones internacionales.[4]

Desde la perspectiva lakatosiana de los programas de investigación científica, [5] considero que el núcleo fijo de la sociología son las relaciones sociales. La expansión de su heurística positiva obedece a la incorporación de la dimensión transnacional–diplomática, y la ampliación del "cinturón protector" puede incluir teorías de *policies* y de relaciones internacionales para analizar los movimientos sociales como parte del entramado de relaciones políticas–sociales e internas–externas. En este contexto teórico general, el objetivo de la tesis se concentra en estudiar la diplomacia de los movimientos sociales.

A continuación desarrollo el marco analítico de diplomacia social a través de los pasos siguientes: primero, defino los requisitos para la movilización de movimientos sociales; segundo, circunscribo a los movimientos de abogacía en la interacción Estado–sociedad en el ámbito general de la intersección entre gobiernos y movimientos sociales; tercero, defino los componentes básicos de

[1] Véase capítulo II, pp. 23-24.

[2] Véase capítulo II, pp 46-49.

[3] Véase capítulo II, pp 31-34.

[4] Véase capítulo II, pp. 34-38.

[5] Véase capítulo I, pp. 12-17.

la diplomacia social como la participación de integrantes de movimientos sociales en movimientos de abogacía; cuarto, profundizo en el estudio de la diplomacia social en su dualidad nacional–internacional; y, por último, presento en las conclusiones un marco analítico integrado de la diplomacia social que sintetizan los elementos más importantes de los cinco incisos. Expongo los tres conceptos de movimientos sociales, movimientos de abogacía y diplomacia social partiendo del mas general e inclusivo y concluyendo con el más específico y circunscrito. Es decir, el concepto de diplomacia social es un tipo particular de movimiento de abogacía, y parte de éste último está contenido en el concepto más amplio de movimientos sociales. El desarrollo de los tres conceptos citados incluye la definición del contexto mundial, las concepciones profundas, y las percepciones de riesgo y peligro, con las particularidades que les corresponden en cada caso.

2. Movilización de movimientos sociales

Los **movimientos sociales (MSs)** son corrientes socioculturales amplias y fuerzas políticas integradas de manera laxa por individuos, grupos,[6] coaliciones,[7] alianzas,[8] campañas,[9] y redes formales e informales.[10] Son difícilmente delimitables, variables y amorfos, además de no siempre ser visibles, debido a que atraviesan por fases alternativas de movilización y latencia. Están formados por todas aquellas personas y organizaciones sociales que comparten las mismas concepciones profundas (valores básicos, supuestos causales y percepción de problemas determinados) y que son susceptibles de movilizarse,

[6] Los grupos que forman parte de movimientos sociales están constituidos por: a. códigos de significación portadores de las metas, concepciones del mundo u orientaciones culturales del grupo o red; b. la organización da cuenta de la autoridad y jerarquía de funciones, de las reglas de integración y funcionamiento del grupo o red; c. recursos humanos y materiales más o menos adecuados y suficientes para ejercer presión sobre sus destinatarios; d. las actividades son las líneas de acción y proyectos concretos del grupo o red que requieren diferentes grados de profesionalización y especialización; y, prácticas sociales que les permiten reproducir al grupo a través de relaciones de interdependencia entre sus miembros, así como de interacciones externas de autonomía y dependencia con instituciones políticas y otros grupos de la sociedad civil (Giddens, 1988).

[7] Las coaliciones son agrupaciones de individuos y organizaciones que llegan a acuerdos políticos que suscriben plenamente ante eventos y coyunturas específicas y que los deslinda de fuerzas oponentes. Son agrupaciones de unidades políticas diferentes frente a un adversario común.

[8] Las alianzas son pactos de unidad más o menos formales y de largo plazo entre personas y grupos sociales que se organizan con el propósito de ayudarse recíprocamente ante riesgos y peligros comunes.

[9] Campaña es el conjunto de actividades organizadas por individuos y grupos sociales que se movilizan para apoyar una causa común. Ejercen presión sobre legisladores, funcionarios u organizaciones privadas, a fin de fortalecerse ante la falta de activistas de base permanentes.

[10] Las redes sociales son las relaciones que conectan las posiciones sociales en un sistema y permiten crear una representación sistemática de las estructuras sociales globales y sus componentes.

tanto en defensa de estas concepciones como en torno a riesgos y peligros comunes.

A *grosso modo* la organización de los movimientos sociales consta de tres componentes: a. organizaciones formales y complejas que identifican sus metas con las preferencias de los movimientos sociales y tratan de alcanzarlas; b. la organización de acción colectiva, que es la forma como se conducen las confrontaciones y los antagonismos, desde agrupaciones temporales de opositores hasta células formales, siendo las más efectivas las redes sociales en las que las personas viven y trabajan normalmente, porque su confianza mutua e interdependencia puede transformarse fácilmente en solidaridad; y, c. las estructuras de movilización conectivas que vinculan a los líderes con la organización de la acción colectiva permitiendo la coordinación del movimiento y logrando que perduren (Tarrow, 1995: 135–136).

Los movimientos son redes sociales simbólicas y organizativas con niveles muy variables de cohesión y liderazgo, que expresan los conflictos sociales a través de ciclos de abogacía de diferente intensidad. La participación de los movimientos sociales en *policies* (o *policy)*[11] y negociaciones internacionales se da a través de la incorporación de algunos de sus integrantes en movimientos de abogacía.

A partir de la década de los ochenta, los movimientos sociales tienden a ser transnacionales porque sus concepciones, organización y acciones exceden los límites de las sociedades nacionales. Su transnacionalización sigue un proceso de causa y efecto con el contexto internacional. Por una parte, los patrones actuales de globalización favorecen el debilitamiento de los Estados y crean oportunidades para la colaboración transnacional; y por la otra, las actividades de los movimientos sociales sirven para intensificar la complejidad y el dinamismo de la política mundial. Clasifico a los integrantes de movimientos sociales en tres categorías: 1. grupos locales o nacionales, 2. grupos globalizados (son grupos locales o nacionales vinculados con sus homólogos en otros países o con acceso a influir jefes de Estado de otra nación); y 3. grupos transnacionales (son grupos con membresía en dos o más países).

Mi análisis parte de la siguiente proposición teórica. *Para que un movimiento social transnacional se movilice, se requiere de una situación de conflicto que involucre al menos dos países y en la que confluyan siete condiciones esenciales: percepciones de riesgos o peligros globales, confrontación de las concepciones profundas, eventos de oportunidad política, canales de comunicación ágiles, repertorio de acción colectiva, sistema de operación de recursos, e interpretación y manejo de diferencias culturales*. La relevancia de cada con-

[11] La diferencia entre políticas públicas y política tiende a ser confusa en español porque ambos conceptos se denotan con la palabra de "política". Esta distinción es explícita en inglés por el uso de los vocablos *policy* y *politic(s)*. Por esta razón, incorporo el concepto de *policy* cuando aporta mayor claridad en la redacción de la tesis.

dición y su combinación con las demás variará según las circunstancias, pero todas ellas son necesarias.[12]

1. **Movilización** significa aquí una intensificación de la acción colectiva en forma de protesta pero sin contornos propositivos claros (*vgr* protesta por la paz, en contra de explosiones nucleares, etc.). Por lo tanto no se trata de la participación en la elaboración de una *policy* aunque tal movilización pueda generar, en algunos casos, agendas de *policies*.

2. **Percepción generalizada de riesgos o peligros globales** significa el reconocimiento de un problema –de origen local y efectos globales o a la inversa– que puede constituirse en el motivo de la acción colectiva transnacional. La percepción de riesgos y peligros globales cambia a través de un proceso de aprendizaje colectivo que se da a medida que se obtiene mayor información y se interactúa con organizaciones y movimientos con posiciones contrarias o diferentes, lo cual hace evolucionar la movilización.

3. **Confrontación de concepciones profundas** del movimiento por los opositores genera la polarización de las fuerzas participantes en el conflicto frente a las estrategias adecuadas para enfrentar los riesgos o peligros, hasta llegar a posiciones no negociables.

4. **Eventos cruciales de oportunidad política**[13] favorecen u obstruyen la acción colectiva. Estos eventos pueden aportar recursos externos al movimiento con los cuales éste tenga la posibilidad de crear nuevas oportunidades políticas. La forma como actúa frente a las oportunidades políticas –las aproveche o las contrarreste– estará condicionada por sus percepciones de riesgos y peligros globales y sus concepciones profundas.

5. **Canales de comunicación ágiles** y rápidos –correo aéreo o electrónico, fax, panfletos y televisión– entre líderes, organizaciones y redes sociales, son fundamentales para elevar la conectividad entre los integrantes del movimiento y coordinar la acción colectiva en los ámbitos nacional y transnacional. Son los canales a través de los cuales se configuran las percepciones de riesgo y peligro, y se refuerzan las concepciones profundas que constituyen la identidad del movimiento.

6. **Repertorio de acción colectiva** universalizado y abierto a la innovación –desplegados, conferencias, manifestaciones, paros, visitas casa por casa, actos simbólicos y cabildeo–. Cada grupo, red social, organización y movimiento en general tiene su propia historia de acción colectiva, así como capacidades para aprender y crear nuevas modalidades. La puesta en práctica del

[12] Hay una tendencia generalizada entre los teóricos de los movimientos sociales a atribuir mayor peso a una de las condiciones que consideran necesarias para que se dé la movilización social. Por ejemplo, Tilly (1978) privilegia a los recursos e intereses, Tarrow (1995) a la estructura de oportunidades políticas y Melucci (1989) a las redes simbólicas o redes de los movimientos.

[13] Los eventos cruciales forman parte del contexto general de la movilización de movimientos sociales transnacionales.

repertorio de acción colectiva es lo que hace visible a los movimientos, aumenta su cohesión e intensifica su acción generando ciclos de abogacía. Estos son los períodos en que los movimientos difunden ampliamente sus percepciones de riesgo y defienden públicamente sus concepciones profundas a través de los canales de comunicación disponibles. De esta manera ejercen presión directa e indirecta sobre los responsables de solucionar los problemas.

7. **Sistema de gestión de recursos** adecuado y oportuno. La captación, generación, asignación y/o (re)distribución de los recursos es fundamental para mantener al movimiento el tiempo necesario para alcanzar sus objetivos. La difusión del problema, las posiciones del movimiento y la evolución del conflicto, así como las prácticas de acción colectiva, requieren de recursos materiales y humanos mínimos para su sobrevivencia.

8. **Interpretación y manejo de diferencias culturales** son los mecanismos indispensables para traducir, comprender y compatibilizar las formas de hacer, sentir y pensar de los integrantes de países distintos en un movimiento transnacional. De esto depende la coordinación y adaptación de las seis condiciones anteriores a fin de mantener el movimiento y abordar las asimetrías a su interior.

La confluencia de estas ocho condiciones marca el ritmo y las modalidades de la movilización, que se manifiesta en ciclos de abogacía de intensidad alta, media o baja. Propongo el término de ciclos de abogacía –en vez del de ciclos de protesta de Tarrow (1995)– porque además de contener el concepto de protesta, refleja mejor las actividades propositivas, de promoción y gestoría a favor de las causas del movimiento.

3. Movimientos de abogacía: interacción Estado–sociedad

En el inciso anterior definí la lógica de los MSs transnacionales en general y las condiciones bajo las cuales operan. En este inciso analizo la acción de los MSs frente a procesos de *policies* como portadores de concepciones profundas susceptibles de generar y sostener demandas sociales que puedan o no llegar a formar parte de la agenda de *policy*.

La pregunta pertinente es *¿cómo se insertan los movimientos sociales en las negociaciones de policies, y qué transformaciones sufren en éste proceso?* Cabe aclarar que no se trata de la participación autónoma de los movimientos frente a *policies*, sino de la interacción de una fracción de sus miembros con otros grupos organizados (gubernamentales o no–gubernamentales) involucrados en tales *policies*. *Propongo que los movimientos sociales pueden actuar en la formulación de policies a través de la incorporación de algunos de sus integrantes en movimientos de abogacía (MA)* –nacionales e internacionales–, mismos que compiten con otros en este proceso bajo el influjo de elementos externos dinámicos y de parámetros relativamente estables. En este transcurso, los MAs (y por vías de consecuencia, los MSs de los que surgen) adquieren un aprendizaje que los transforma.

Esta propuesta se basa en el citado esquema de coaliciones de abogacía (*Advocacy Coalition Framework*) de Sabatier y Jenkins–Smith (1993) que afirma que el proceso de generación de nuevas *policies* en el tiempo resulta de tres procesos: la competencia entre coaliciones de abogacía alrededor de una *policy* determinada, cambios externos a esta arena de *policy*, y efectos de parámetros relativamente estables.[14] El enfoque que planteo difiere de este esquema en tres aspectos importantes. Primero, hablo de movimientos, en vez de coaliciones de abogacía, lo cual implica una menor estructuración interna de estas unidades. Segundo, analizo el proceso a partir de la experiencia adquirida por una clase de actores[15] –los movimientos sociales– en el ciclo de formación de las *policies*, en lugar de centrarme en las *policies* mismas. Tercero, busco aplicar la noción de MA a transacciones internacionales, en vez de restringirla al ámbito nacional.

Un **movimiento de abogacía (MA)** está constituido por coaliciones, redes, grupos e individuos que comparten las mismas concepciones profundas (valores básicos, supuestos causales y percepción de problemas determinados) y que se movilizan de manera coordinada y/o descoordinada con base a estas concepciones. A diferencia de la movilización de un MS, la abogacía es una forma propositiva de protesta, de justificación y elaboración de una posición frente a una agenda de *policy* por parte de actores societales y estatales definidos. Un MA, por tanto, es un conjunto de coaliciones, redes, grupos e individuos que comparten las mismas creencias profundas, protestan propositivamente, justifican y elaboran una posición, y se movilizan competitivamente frente a otros MAs (de manera más o menos coordinada) en relación con una misma área de *policy*. Los sistemas de concepciones y *policies* de tales conjuntos tienen elementos nucleares (esenciales) y otros secundarios (prescindibles).

Los MAs se organizan en torno a los elementos nucleares contenidos en las concepciones profundas y de *policy*, y buscan un aprendizaje instrumental orientado a influir *en policies* que inciden en los aspectos secundarios de su sistema de concepciones. Los cambios en los elementos nucleares de las *policies* implican un reemplazo de un movimiento dominante por otro, resultado principalmente de cambios externos al área de *policy*. Se presupone que un MA busca manipular las instituciones gubernamentales para traducir sus creencias nucleares en *policies*. La lógica de los movimientos de abogacía se reproduce también en el ámbito mundial frente a negociaciones internacionales. Estos MAs están integrados por actores estatales y societales de dos o más países. Son MAs que cruzan las fronteras para influir en procesos de cambio regionales o globales.

[14] Véase capítulo II, pp. 42-45.

[15] Concibo a los actores sociales como agentes que deciden, inventan, negocian y promueven cambios en una situación, en vez de representar sólo un papel predeterminado.

Defino el área de *policy* como el conjunto de los MAs y otros actores en competencia que intentan influenciar activamente el proceso de formación de tal *policy*. El área de *policy* está integrada por actores gubernamentales y societales, organizaciones formales y redes informales. La *policy* tiene varios componentes desde la formulación de la agenda hasta la implementación de sus resultados.

A continuación expongo dos elementos que deben examinarse para analizar la puesta en marcha de un ciclo de *policy*: parámetros relativamente estables y cambios externos al área de *policy*,[16] para después formular el proceso de los MAs cuando se involucran en un ciclo de *policy*.

1. **Efectos de parámetros relativamente estables** en los recursos y restricciones de los diferentes actores potenciales de un área de *policy* determinada. Algunos ejemplos son valores fundamentales, instituciones políticas y sociales, leyes constitucionales, distribución de recursos naturales y atributos básicos del área de *policy*. Estos factores pueden ser internos o externos a dicha área, y tienden a no ser contemplados en las estrategias de los MAs porque perciben dificultades para cambiarlos. No obstante, constituyen mecanismos continuos que los vertebran y afectan el resultado de sus acciones.

2. **Cambios externos al área de *policy***: tales como las modificación de condiciones socioeconómicas, de coaliciones nacionales gobernantes y de resultados de otras áreas de *policy*. Estos cambios proveen a los MAs competidores de oportunidades y obstáculos, y constituyen los principales elementos dinámicos que provocan el arranque de un nuevo ciclo de *policy*. Además, retan de manera continua la capacidad de aprendizaje de los actores incluidos en el área de *policy* y adoptan acciones congruentes con sus concepciones e intereses.

Al integrarse, los MAs pasan por un **proceso de abogacía** que consiste en: 1. la percepción de un problema que afecta sus creencias profundas; 2. la disposición o apropiación de recursos necesarios; 3. la búsqueda y circulación de información relacionada con la gravedad del problema y sus causas; 4. la identificación de una o más causas; 5. la ubicación de los canales, instancias y mecánica institucional requeridos para resolver el problema; 6. la propuesta de una o más *policies* para alcanzar sus objetivos. Aquellos que se consideran afectados por las *policies* propuestas organizan otro MA y reaccionan siguiendo el proceso de: 1. cuestionamiento de la validez de los datos relacionados con la seriedad del problema; 2. movilización de recursos necesarios; 3. manejo de información distinta y contrafactual; 4. ubicación de causas diferentes; 5. utilización de los mismos o nuevos canales institucionales; 6. propuesta de una o más *policies* diferentes u opuestas. Es de esperarse que los MAs existentes

[16] Los parámetros relativamente estables (o continuos) y los cambios externos al área de política (y los eventos cruciales) forman parte del contexto general de los movimientos sociales, los movimientos de abogacía y la diplomacia social.

inicien uno o varios debates políticos y analíticos. Este proceso generalmente cuenta con mediadores de *policies* (*policy brokers*) interesados en mantener el conflicto dentro de límites aceptables. Si éstos tienen éxito, el resultado es una propuesta de *policy* común; si no, las posiciones se polarizan, prevaleciendo al final un MA sobre el o los otros.

El **aprendizaje** adquirido por un MA en el transcurso de un ciclo de *policy* se da de dos maneras: en la confrontación de las concepciones profundas y la *policy* en el interior de un MA, o entre las concepciones y *policies* de dos o más MA . En el primer caso, el aprendizaje ocurre en la búsqueda por parte del MA por mejorar su comprensión sobre las causas del problema de una manera acorde con sus concepciones profundas de *policies*. En el segundo caso, puede darse: 1. un diálogo de sordos entre las concepciones profundas y de *policy* en conflicto hasta que haya una modificación de las condiciones externas que produzcan un cambio en el equilibrio de poder; o 2. iniciarse un debate político y analítico entre los movimientos de abogacía en competencia donde al menos uno modifique sus concepciones profundas o secundarias de la *policy* en cuestión. Para que esto último suceda, influyen tres variables: a. un nivel intermedio de conflicto que no polarice en extremo y haga irreconciliable el debate; b. la posibilidad de seguimiento analítico del tema debido a la disposición de datos cuantitativos y teorías; y c. la presencia de foros de discusión regidos por normas profesionales.

¿De qué manera participan los MSs en los MAs y con qué consecuencia? Los movimientos sociales participan en movimientos y procesos de abogacía nacionales e internacionales a través de algunos de sus integrantes. Estos se incorporan en las redes, alianzas o coaliciones que conforman a los MAs. Los miembros de un MS pueden dividirse e incorporarse a diferentes MAs en competencia, cuando el tema o área de *policy* en cuestión no sea el que les otorga su identidad como MS, aún cuando ambos estén vinculados.[17] Las transformaciones que los MSs sufren en estos procesos son resultado de su aprendizaje endógeno, en interacción con los demás integrantes del o de los MAs en los que participan o en conflicto con los miembros de otros MAs.[18]

[17] Tal es el caso de la división del movimiento ambientalista norteamericano entre un MA a favor del libre comercio y otro a favor del comercio regulado durante las negociaciones del TLCAN y del ACAAN.

[18] La propuesta de MAs es compatible con "la tesis del doble movimiento" de Karl Polanyi (1992, 1944c) para la sociedad de mercado. Según el autor, este sistema económico autorregulado ha generado la dislocación social porque la sociedad humana se ha convertido en un accesorio del sistema económico (véase capítulo II, pp. 41 y 42). El movimiento liberal encargado de difundir el sistema de mercado choca con un movimiento proteccionista o una contracorriente colectivista que tiende a restringirlo (Polanyi, 1992: 150). Los contramovimientos de este tipo son una respuesta a la magnitud de los intereses sociales y naturales vitales afectados por la expansión mundial del mecanismo de mercado.

4. Componentes básicos de la diplomacia social

Ahora puedo formular el concepto de **diplomacia social**[19] **(DS)** que recoge los elementos conceptuales anteriores. Lo defino como *el conjunto de las relaciones transnacionales estratégicas de movimientos sociales que responden a riesgos o peligros globales de acuerdo con: el contexto mundial, sus concepciones profundas, sus interacciones con otros actores sociales y/o gobernantes en movimientos de abogacía, y su participación simultánea en los ámbitos nacional e internacional.* A continuación examino brevemente cada uno de los componentes de esta definición.

1. **Relaciones transnacionales estratégicas de movimientos sociales.** Estas ocurren cuando los miembros de movimientos sociales establecen contactos e interacciones con sus homólogos, y/o distintos actores sociales y políticos en otros países, que escapan más o menos al control de las autoridades estatales. De esta manera, los MSs rebasan las fronteras.[20]

2. **Riesgos o peligros globales.** Los riesgos globales son amenazas a las sociedades del mundo generadas por las decisiones políticas de instituciones u organizaciones nacionales, internacionales o multilaterales,[21] mientras que los peligros globales son catástrofes naturales fuera del control del ser humano. La situación y percepción de los posibles afectados por estos riesgos o peligros de la globalización –de origen local y efectos regionales o globales y viceversa– son un motivo importante que propicia las relaciones transnacionales de los MSs a través de los MAs.[22]

3. **Contexto mundial.** La diplomacia social se da actualmente en un contexto crecientemente globalizado en lo económico, lo político, lo social y lo cultural. De este entorno es necesario distinguir tres cuestiones: a. los parámetros relativamente estables en la última década; b. los cambios externos relacionados con el área de *policy* sujeta a negociaciones internacionales o regional; y c. los eventos cruciales que generan recursos y abren oportunidades políticas a las relaciones transnacionales de los movimientos sociales.

4. **Concepciones profundas.** Las concepciones colectivas son marcos de referencia culturales, axiológicos, ideológicos y cognitivos que describen los

[19] La tesis considera la diplomacia social como sinónimo de la diplomacia de movimientos sociales.

[20] Véase capítulo II, pp 31 y 32, sobre el concepto de relaciones transnacionales de Keohane y Nye (1970).

[21] Véase capítulo II, pp. 24-26, para las referencias a Beck (1992), Ibarra (1994), Luhmann (1992) y Rabasa (1994).

[22] Véase capítulo II, p. 26, para los conceptos de globalización y mundialización de los movimientos sociales de Giddens (1993).

significados comunes que animan la acción colectiva solidaria.[23] Estas concepciones permean las representaciones de los MSs y los MAs sobre la magnitud de los riesgos o peligros globales, así como de la afectación de sus intereses. Las percepciones de riesgo o peligro y los intereses de los integrantes de MSs en MAs podrán diferir siempre y cuando sean compatibles con las concepciones profundas que los vertebran.

5. **Interacciones gobernantes–actores sociales.** Las acciones transnacionales de miembros de MSs se dan en interacción directa o indirecta con gobernantes y otros actores sociales a través de los MAs para enfrentar riesgos o peligros globales.[24] Estas relaciones se dan en situaciones de competencia política y de concepciones profundas,[25] ahí donde surgen posiciones divergentes para dar solución a los problemas internacionales. Con este propósito, la diplomacia social desarrolla estrategias de información, comunicación, representación y negociación,[26] según corresponda a los actores involucrados y a las dinámicas de cooperación o conflicto que priven. Puede llegarse a acuerdos transnacionales sin participación o evadiendo a los gobernantes, si de esta manera se logran mayores ventajas sociales, económicas y/o políticas para amortiguar los riesgos o peligros globales.

6. **Participación nacional–internacional.** La diplomacia social se da simultáneamente en los ámbitos nacional e internacional. Para que los MSs establezcan relaciones transnacionales se requiere que sus integrantes en dos o más países acuerden cooperar para enfrentar la oposición de otros grupos sociales y/o de gobernantes en MAs en cuando menos uno de sus países. La diplomacia social está dirigida a negociar con fuerzas nacionales divergentes con impacto en ámbitos internacionales y/o con fuerzas transnacionales e internacionales con efecto en ámbitos nacionales.

5. Diplomacia social: dualidad nacional–internacional

En la tesis me interesa estudiar la relación entre política interna e internacional en el ámbito de la *policy* ambiental centrada en el TLCAN por medio de la actuación de los MSs y MAs que participaron en esta área de *policy*. Para llevar a

[23] Véanse capítulo II, pp. 21 y 22, 29 y 43, para los conceptos de marcos de acción colectiva de Tarrow (1995), de ideas de Goldstein (1993), de creencias de Sabatier y Jenkins–Smith (1988 y 1993).

[24] Véase capítulo II, pp. 32, acerca de Susskind (1994) sobre una nueva diplomacia que asegure el nivel de acción colectiva requerida para enfrentar los riesgos globales de la próxima generación.

[25] Véase capítulo II, pp. 41-49, para los conceptos de competencia entre movimientos liberales y proteccionistas de Polanyi (1992), competencia de coaliciones de abogacía de Sabatier y Jenkins–Smith (1988 y 1993), y competencia de coaliciones de clientelas políticas –*constituencies*—de Putnam (1993).

[26] Véase capítulo II, p. 31, sobre los cuatro criterios funcionales de la diplomacia según Woods (1993).

cabo este análisis retomaré la teoría del doble juego de Robert Putnam (1993, c1988; Evans, Jacobson y Putnam, 1993) que analiza la relación entre política interna y política internacional desde la perspectiva del jefe de Estado. Concibe la diplomacia como un proceso de interacción estratégica en la que los jefes de Estado tratan de tomar en cuenta y, si es posible, influir al mismo tiempo en las reacciones esperadas de otros actores a nivel interno e internacional. Las fases internacional (de negociaciones) e interna (de ratificación) están entrelazadas y son simultáneas, ya que las expectativas y los acontecimientos en una arena afectan las negociaciones en la otra. Se postula que cada Estado tiene un "conjunto ganador", definido como los acuerdos que podrán ser ratificados potencialmente por su clientela política.[27] Las acciones del jefe de Estado están limitadas por la naturaleza de su conjunto ganador, por las presiones y resultados de las negociaciones internacionales, y (como consecuencias de ambas) por las posibilidades de llevar a cabo sus preferencias.

Evans, Jacobson y Putman (1993) afirman que el modelo de dos niveles no es teóricamente incompatible con enfocar al jefe negociador o a los actores sociales como el actor principal.[28] Revaloran el tema de las alianzas transnacionales que tienen lugar cuando grupos internos en varios países acuerdan cooperar o intercambiar ventajas políticas a fin de influir o prevalecer sobre otros grupos internos o sobre la oposición gubernamental. Las alianzas transnacionales son centrales para la DS y su desarrollo conceptual es una aportación de esta tesis doctoral.

A continuación examino la participación de los MSs en los ámbitos nacional e internacional: primero, en la situación global actual *vs* las negociaciones entre países del Norte y del Sur; segundo, considerando a los jefes de Estado como actores principales *vs* concibiendo a los movimientos sociales como actores principales; tercero, describiendo sus estrategias para obtener el apoyo de clientelas; cuarto, definiendo las formas de participación de los MSs en sus prácticas de DS; y, quinto, analizando la vinculaciones entre bienes colectivos y bienes privados.

1. **Situación global *vs* negociaciones Norte–Sur**. El patrón de globalización de los últimos veinticinco años se ha caracterizado por la integración creciente y directa entre las dinámicas internas e internacionales. Esto se manifiesta en la generalización de marcos conceptuales compartidos, tal es el caso del "neoliberalismo", y en la organización de alianzas transnacionales cada vez más extensas en torno a temas regionales y globales. Los movimientos

[27] El conjunto ganador se expandirá si aumentan los beneficios de un acuerdo o los costos de un no acuerdo.

[28] Véase capítulo II, pp. 48 y 49, donde Moravcsik (1993: 32) sintetiza las estrategias alternativas de dos niveles para el jefe negociador y los actores sociales en una tipología integrada por cuatro categorías: a. modificación del conjunto ganador nacional; b. modificación del conjunto ganador de otro país; c. alianzas transnacionales; y d. acciones de grupos nacionales para debilitar a un líder extranjero.

sociales son actores importantes de las alianzas transnacionales; además, de que participan, promueven y se ven atravesados por marcos conceptuales amplios vigentes o en formación.

La estrategia de dos niveles en relaciones entre países del Norte y del Sur, tiende a caracterizarse por la diplomacia coercitiva. Esta consiste en que un jefe de Estado logre la ratificación de un acuerdo internacional por su clientela política bajo amenaza de un jefe de Estado de otro país. La diplomacia coercitiva es producto de diferencias y asimetrías de poder, y puede manifestarse en las alianzas transnacionales de movimientos sociales. La pregunta es ¿hasta qué punto la diplomacia coercitiva favorece la cooperación o el conflicto entre organizaciones de movimientos sociales nacionales, globalizados o transnacionales?

2. **Jefes de Estado como actores principales *vs* movimientos sociales como actores principales**. En estrategias de dos niveles donde los jefes de Estado son los actores principales, los integrantes de MSs forman parte, ya sea de la clientela[29] (y por tanto del conjunto ganador) o de la oposición a la ratificación de un acuerdo negociado en el ámbito internacional. Sean dos jefes de Estado *A* y *B*, con sus respectivos MSs de clientelas y oposición a nivel nacional *a* y *b*, las posibilidades son varias: 1. *a* apoya a *A*; 2. *a* apoya a *A* y entra en alianza con *b* para conseguir su apoyo a *A* y su oposición a *B*; 3. *a* apoya a *A* y busca influir directamente a *B*; 4. *a* se opone a *A*; 5. *a* se opone a *A* y busca el apoyo de *b* contra *A*; y, 6. *a* se opone a *A* y busca el apoyo de *b* a *B* que se opone a *A*.

En estrategias de dos niveles, los integrantes de MSs pueden ser actores principales si están globalizados y buscan metas transnacionales sin la participación (o la participación subordinada) de los gobiernos. Sean dos representantes de MSs *C* y *D* con sus respectivas bases y oposición *c* y *d*, las posibilidades son: 1. *C* busca el apoyo de *c*; 2. *C* busca el apoyo de *d* para que se oponga a *D*; 3. *D* busca el apoyo de *d*; 4. *D* busca el apoyo de *c* para que se oponga a *C*; 5. *c* busca el apoyo de *C*; 6. *c* busca el apoyo de *d* para que se oponga a *D*; 7. *d* busca el apoyo de *D*; 8. *d* busca el apoyo de *c* para que se oponga a *C*.

3. **Estrategias para obtener apoyo de clientelas** (nacionales y de otro país), incluidos los MSs. Son cinco estrategias: a. colusión entre jefes de Estado o representantes de MSs para fortalecer al más débil frente a su clientela; b. vinculación de temas para ampliar los recursos a distribuir; c. recompensas (*side payments*) en la misma o en otra área de *policy*; d. reverberación o alteración de las expectativas de clientelas de otros países; y, e. amenazas en el caso de diplomacia coercitiva.

4. **Formas de participación en la diplomacia social**. Las modalidades de participación de grupos locales o nacionales, globalizados y transnacionales

[29] Utilizo el concepto de clientela como traducción de *constituency* en la tesis.

en la DS son seis: a. grupos locales o nacionales que apoyan o se oponen a su jefe de Estado; b. grupos globalizados que se alían con su contraparte en otro país para influir indirectamente a su jefe de Estado o al otro; c. grupos globalizados que buscan influir directamente al jefe de Estado de otro país; d. grupos transnacionales que apoyan o se oponen a su jefe de Estado; e. grupos transnacionales que se alían con su contraparte en otro país para influir indirectamente a su jefe de Estado o al otro; f. grupos transnacionales que buscan influir directamente al jefe de Estado de otro país.

5. **Vinculación entre bienes colectivos y bienes privados**. La vinculación de temas en negociaciones internacionales pueden crear relaciones sinergéticas entre el nivel nacional y el internacional. Así se evita la polarización de posiciones (juegos de suma–cero) y se introducen nuevos recursos que benefician o eliminan costos a las partes. Esta dinámica es aún más intensa en la articulación de temas sobre bienes colectivos (medio ambiente, paz, derechos humanos) y bienes privados (comercio internacional, tecnología). Mientras más transnacionales sean las alianzas y más globalizados o mundializados sean los MSs, éstos tienden a erigirse en abogados de los bienes colectivos y a confrontar los bienes privados más excluyentes.

6. Conclusiones: integración del marco analítico de diplomacia social

La definición de diplomacia social que propongo intenta conciliar una explicación acerca del por qué y el cómo de las relaciones transnacionales de los MSs, sin definir a éstos *a priori* como activos o inactivos en el proceso de formación de *policies*; y sintetiza el doble enfoque sociológico e interactivo de la tesis a través de las relaciones Estado–sociedad y nacional–internacional que acontecen en los MAs. De esta manera, busco resolver el *impasse* de los estudios culturalistas e instrumentalistas sobre los movimientos sociales.

Estudio la diplomacia social de los movimientos como un problema sociológico porque el objeto de estudio es el conjunto de las relaciones sociales transnacionales. Con este propósito ha sido necesario enriquecer el "cinturón protector" de las teorías sociológicas de los movimientos sociales y de la globalización con teorías interactivas de movimientos de abogacía (actores gubernamentales/actores societales) provenientes del estudio de las *policies* y de la diplomacia dual o modelo de dos niveles (política interna/política internacional) de la teoría de negociaciones internacionales, entre las más importantes.

Las líneas centrales del marco analítico que he definido en este capítulo pueden sintetizarse como sigue:

1. Las relaciones transnacionales de los MSs operan en los **contextos mundial y regional, Norte–Sur**, que son hoy en día entornos crecientemente globalizados. En ellos hay que destacar los cambios externos al área de *poli-*

cy sujeta a negociaciones internacionales y los eventos cruciales que generan oportunidades políticas y recursos para la movilización transnacional de los integrantes de los MSs en los MAs.

2. Los movimientos sociales participan y enriquecen sus **concepciones profundas** (básicas y de *policies*) que son cada vez más universales y las concepciones secundarias que tienden a ser circunstanciales. Entran en debates sobre concepciones profundas en competencia y toman posiciones que defienden con gran convicción, mostrando flexibilidad en la modificación de las concepciones secundarias. A través de estos lentes, perciben los peligros y riesgos globales que se constituyen en motivos importantes para la acción y reflexionan sobre su propia experiencia, viviendo procesos de aprendizaje importantes.
3. Las **relaciones transnacionales de los movimientos sociales** se conducen con viejos y nuevos repertorios de acción colectiva y la movilización de recursos. Algunos de sus integrantes entran en ciclos de abogacía (protesta, promoción de una causa) caracterizados por períodos alternativos de intensificación y latencia de la acción colectiva. Se movilizan cruzando las fronteras y generando procesos de comunicación por medio de redes sociales cada vez más globalizadas.
4. La participación política e internacional de los movimientos sociales se da en interacción con actores gubernamentales y otros actores sociales. Esto se logra con su incorporación parcial en **movimientos de abogacía en competencia política**, en donde algunos de sus integrantes defienden sus concepciones profundas, desarrollan alianzas, ponen en práctica su repertorio de acción política y movilizan sus recursos.
5. Por último, **la diplomacia social opera con una lógica dual** permitiendo que los integrantes de movimientos sociales participen simultáneamente en la política interna y la política internacional. Forman parte de la clientela o la oposición nacional de jefes de Estado en negociaciones internacionales, pero también algunos representantes de movimientos sociales llegan a jugar el papel de negociadores internacionales teniendo a sus bases como su clientela y a otras fuerzas sociales y políticas como su oposición. Participan de manera directa o indirecta en la formulación de la agenda y las negociaciones internacionales, propiciando la vinculación de temas sobre bienes colectivos y bienes privados.

IV. Movimientos ambientalistas en Norteamérica: 1960–1990

La cuestión ambiental aparece hoy como una problemática global y compleja a nivel mundial, que se configura en un campo de cohesiones y tensiones donde confluyen diversos intereses. Los problemas prioritarios del Norte como la lluvia ácida, el efecto invernadero y el adelgazamiento de la capa de ozono, no lo son en igual grado para los países del Sur. Allí los procesos de degradación ambiental tales como la deforestación, la desertificación, la erosión y la urbanización están asociados a la pérdida de recursos, la segregación social, falta de empleos productivos y pauperización de las mayorías. La cuestión ambiental se ha ido configurando como una problemática social generalizada. Los ajustes económicos y la reconversión ideológica hacia el "neoliberalismo hegemónico" se producen en un mundo atravesado por múltiples procesos de inequidad social y degradación ambiental, en el que prevalecen las profundas desigualdades entre el Norte y el Sur. El ambientalismo, entendido de manera amplia, emerge en un nuevo discurso de la globalidad, la interdependencia y la complejidad, resignificando viejas luchas sociales y abriendo vías de desarrollo inéditas para la humanidad entre los poderes dominantes y los derechos fundamentales de las mayorías.

El ambientalismo ha avanzado considerablemente en los últimos cien años, manifestándose en un avance en la conciencia ecológica de los pueblos, en la variedad de temas, en cambios importantes en las *policies* relevantes y en la incorporación de una gran variedad de nuevos participantes en este amplio movimiento. De manera más específica, se atestigua una evolución en la preocupación por la preservación de los recursos naturales hasta llegar a la incorporación de temas ambientales de tercera generación, tales como la lluvia ácida, el calentamiento global y la desertificación. Paralelamente, se observa un cambio en las *policies*, que va desde intentos de fomentar el uso racional de los recursos naturales hasta actividades preventivas de la contaminación y la minimización de los desechos. Acompañando y promoviendo estos cambios, los patrones de participación han pasado de un estilo elitista a fines del siglo pasado a formas democráticas participativas en la década actual. Como resultado, los debates sobre la cuestión ambiental en los años ochenta y noventa han pasado del registro de simples temas de discusión a la constitución de una agenda de elaboración, implementación y evaluación de *policies* en el ámbito local, nacional, regional y global. Durante este lapso se ha observado un tránsito en

la atención de temas ecológicos de un abordaje científico a una preocupación ética (Paehlke, 1989; Young, 1990).

En la región de América del Norte, la preocupación por la calidad del medio ambiente, aunque presente desde principios de siglo, alcanzó proporciones significativas desde la segunda guerra mundial, en especial entre los años sesenta y ochenta, dando lugar al surgimiento de nuevos movimientos sociales. Estos trascendieron como un fenómeno social que ha reorientado las percepciones, las actitudes y el comportamiento de las sociedades estadounidense, canadiense y mexicana. Esta transformación adquiere matices diferentes en los tres países, dependiendo de su pertenencia al Norte o al Sur; del proceso social de la detección y percepción de problemas ambientales; de la variedad, la profundidad y el radicalismo de las concepciones ambientalistas; del nivel de apertura del sistema político imperante; de la historia y el grado de desarrollo de la abogacía social; de la amplitud y el dinamismo de los sectores sociales más activos; así como de la coexistencia de posiciones diferentes en el espectro ambientalista (Luke, 1994).

En este capítulo abordo la formación de movimientos ambientalistas en Norteamérica de 1960 a 1990 como un antecedente para explicar la participación de grupos de Estados Unidos, Canadá y México que trataron de influir en las negociaciones del TLCAN y el ACAAN.

1. Panorama general

El antecedente más directo de la era actual es la revolución industrial que surgió en Inglaterra hace doscientos años, y se difundió hacia el resto del mundo con ritmos y consecuencias dispares. Las nuevas tecnologías basadas en el uso de la energía de vapor generada por la combustión del carbón se aplicaron sin límite. La contaminación resultante, aunque local en la mayoría de los casos, era humanamente intolerable al igual que las condiciones de trabajo de las mayorías. Más adelante, el avance de la tecnología hacia nuevas formas de generar energía siguió ocasionando nuevos problemas. La industria se hizo mucho más compleja y diversificada, su producción aumentó enormemente, y sus productos intermedios y residuales (en muchos casos tóxicos y no biodegradables) se liberaron en la biosfera. Además, el aumento global de la población y su concentración en las grandes ciudades, con un enorme consumo de energía, de bienes y de servicios, fue haciendo cada vez más difícil la eliminación de las aguas residuales y de los residuos sólidos.

Desde 1945 las explosiones atómicas en Hiroshima y Nagasaki impactaron a científicos, poetas y la opinión pública mundial. Pero fue hasta los sesentas cuando destacados intelectuales como Rachel Carson (1962) y Murray Bookchin (1962) impulsaron la discusión sobre la globalización de los riesgos ambientales, producto del proceso de desarrollo moderno, y Marcuse (1967) hizo una reflexión contracultural sobre la guerra de Vietnam que abrió el camino a una corriente ecologista radical. A nivel político, una primera confrontación

global se dio entre la conferencia de las Naciones Unidas sobre "Medio ambiente humano" de 1972, en la que participaron 134 organizaciones no gubernamentales, y las actividades no oficiales de un mayor número de organizaciones ciudadanas activistas que protestaron simultáneamente en las calles (Conca, 1995: 443).

Hacia fines de la década de los sesenta se suscitó una preocupación nueva y general por los problemas del medio ambiente. Las señales visuales y sensoriales de la contaminación ya eran difíciles de ignorar: ríos sucios, polución, lagos atrofiados, vertido de residuos tóxicos, fugas radiactivas y otros síntomas innumerables. Esta incipiente conciencia de las amenazas del medio ambiente llevó al surgimiento de movimientos medioambientalistas y conservacionistas en todo el mundo, y especialmente en los países industrializados. A medida que aumentaba la presión de la opinión pública, los gobiernos empezaron a incorporar el medio ambiente en su agenda de *policies*.

Muchas de las manifestaciones más espectaculares del deterioro ambiental estaban asociadas directa o indirectamente con la energía: la lluvia ácida, las fugas de petróleo, los accidentes en los reactores de energía nuclear, y más adelante la amenaza del calentamiento del planeta. Esto planteó la cuestión del papel que deberían desempeñar la ciencia y la tecnología en la sostenibilidad del medio ambiente, así como su articulación cuidadosa con los aspectos económico, social y político.

1.1 Conservacionismo, ecologismo y ambientalismo: Tres concepciones de la relación naturaleza–hombre

Un amplio espectro de filosofías influye en la organización y las acciones de los movimientos ambientalistas en América del Norte. La gran efervescencia intelectual y las inquietudes de la comunidad ambientalista entre los años sesenta y ochenta poseen raíces filosóficas antiguas (Altmeyer, 1976).

El pensamiento ambiental contemporáneo en Norteamérica tiene tres grandes vertientes: conservacionismo, ecologismo y ambientalismo (Macdonald, 1991; Paehlke, 1989). El primero se refiere al manejo adecuado de los recursos naturales para asegurar la sustentabilidad de las generaciones futuras. El ecologismo gira en torno a una concepción holista que afirma los valores intrínsecos de la naturaleza y la unión de la humanidad con el mundo natural. El ambientalismo busca mitigar y eliminar los impactos negativos de la sociedad industrial consumista moderna.[1] La mayoría de los grupos ambientalistas que

[1] La literatura tiende a diferenciar claramente al conservacionismo, pero este no es el caso en los conceptos de ecologismo y ambientalismo. Para efectos de esta tesis se utilizará ambientalismo y movimientos ambientalistas cuando se trate de un uso genérico del término.

actúan contra la contaminación están influenciados principalmente por lo que podría llamarse un ambientalismo reformado.[2]

El conservacionismo, el ecologismo y el ambientalismo en América del Norte ofrecen a los grupos ambientalistas una gama de conocimientos extensos sobre el cual basarse. Sin embargo, no existe una vinculación directa entre un grupo social determinado y una línea de pensamiento. Las corrientes intelectuales que han surgido integran estas categorías en enfoques nuevos y mas complejos, y algunos grupos suscriben aspectos de las tres (Macdonald, 1991).

El conservacionismo tiene raíces históricas profundas en Estados Unidos y Canadá desde el siglo pasado, cuando John Muir fundó el *Sierra Club*. Aparece en México en los 50 con la creación por Enrique Beltrán del *Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables*. La mayoría de los grupos a favor de la vida salvaje, llamados naturalistas, adoptan claramente el conservacionismo como su orientación dominante.[3] La preocupación actual sobre la capacidad de sustentabilidad planetaria es la expresión más reciente del antiguo interés del hombre por la preservación del mundo natural y el deseo de mejorar el medio ambiente en el que habita.

Los grupos que se ubican en el margen radical de los movimientos ambientalistas están influenciados sobre todo por las diferentes corrientes del ecologismo.[4] Sin embargo, las teorías importadas como la ecología profunda (*deep ecology*) comienzan a alejarse del margen radical y jugar un papel más importante en la formación del pensamiento ambientalista canadiense y mexicano. Este cambio ha favorecido una transición de la concepción de las reservas naturales a la de los valores intrínsecos. En particular, durante la década de los 70, se cristalizaron diversos esfuerzos políticos, culturales y científicos que iniciaron una progresiva articulación de un enfoque ecológico social amplio en México.

El concepto ecologista se aplica principalmente a grupos activistas que basan su estrategia en reivindicaciones directa y específicamente ambientales, mientras que la expresión ecológico–social denota luchas sociales más amplias, en las que las reivindicaciones de carácter ecologista forman parte de una estrategia más integral de lucha social. En algunos casos, los ecologistas puros soslayan esas luchas como la campesina, la de comunidades forestales, o las reivindicaciones muy locales y politizadas porque las ven ajenas a su práctica específica (González, 1991). Por último, la veta holista y espiritualista del ecologismo introduce una visión indígena del mundo en el pensamiento ambientalista. La creciente politización de los grupos indígenas y los vínculos entre te-

[2] Este es el caso de los organismos siguientes: *Pollution Probe*, *Energy Probe*, *Instituto Autónomo de Investigaciones Ecológicas* y *Greenpeace* en los tres países.

[3] Por ejemplo, *Nature Conservacy of Canada, Canada Nature Federation, Canadian Wildlife Federation, National Wildlife Federation, World Wildlife Fund, Grupo de los 100 y Pronatura*, entre otros.

[4] Por ejemplo, *Friends of the Earth, Earth First!, Canadian Environmental Law Association, Grupo de Estudios Ambientales y Greenpeace* en los tres países, entre otros.

mas ambientales e indígenas fortalecen el papel que la filosofía ambientalista puede jugar en los conflictos que oponen las comunidades aborígenes a la sociedad dominante.

Finalmente, las concepciones ambientalistas se globalizaron paulatinamente en el lapso que va de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano de 1972 a la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992. Las expresiones ambientalistas más exaltadas afirman la unidad del hombre con la naturaleza y el interés común de éste con el bienestar ecológico del planeta (Yearley, 1996).

1.2 Apertura de los sistemas políticos a la agenda ambientalista

Los movimientos ambientalistas buscan definir sus estrategias en la esfera del poder, actuando por lo general fuera de las instituciones políticas y del régimen de partidos establecido. En los países del Norte, estos movimientos han llegado a consolidar partidos verdes que abogan por la protección de la naturaleza, la paz y la lucha antinuclear. En los países en desarrollo, ha sido más accidentada tanto la definición de los actores sociales del ambientalismo como la constitución de sus instituciones políticas y la legitimación de sus liderazgos. En tales contextos, los intentos de fusión y alianzas entre diferentes fracciones de movimientos, tanto de los partidos dominantes como de nuevas bases sociales (*vgr*; grupos ecologistas, asociaciones vecinales, comunidades de base popular) han generado redes sociales fragmentadas.

La sociedad civil ha desbordado al Estado en momentos de crisis y ha mostrado su capacidad creativa de movilización y de eficaz autoorganización ante situaciones de emergencia, como fue el caso de los sismos de México en 1985. Los principios ambientalistas de gestión local de los recursos, de descentralización económica y de democracia participativa han logrado penetrar en muchos casos en los programas de gobierno. De esta forma, el discurso oficial de cada país ha venido incorporando algunos conceptos de la gestión ambiental. Más aún, ha habido un avance sustantivo en las legislaciones ambientales que reconocen la necesidad de establecer gestiones participativas y descentralizadas de los recursos naturales. Sin embargo, en México no se ha salvado la distancia entre la norma legal, el discurso formal y la acción ambiental eficaz.

Los sistemas políticos como los que prevalecen en Estados Unidos y Canadá se basan esencialmente en decisiones a corto plazo enmarcadas dentro de ciclos electorales de cuatro a seis años. Por lo tanto, es necesario introducir nuevos mecanismos que permitan actuar sobre problemas con plazos más amplios. Esto implica la aceptación de una orientación prospectiva en toda la maquinaria de los gobiernos de la región.

Los diálogos que se han establecido entre el ambientalismo de los Estados, los partidos y las sociedades civiles de Norteamérica han configurado diferentes ámbitos de acción ecológica. Algunos grupos canadienses y mexicanos nacen dentro de las redes clientelares del poder institucionalizado, mientras

que otros reclutan y generan nuevos actores sin experiencia ni estrategia definida en sus luchas de defensa ambiental. Las alianzas de los distintos grupos ambientalistas de clase media no sólo se ven fraccionadas por las tácticas de cooptación del Estado, sino por su rompimiento frente a opciones de militancia partidista en donde lo ambiental aparece todavía como superfluo o inasible.

También se produce un efecto de cooptación de los sentidos y concepto del movimiento ambiental por las estrategias del Estado. Es ésta una cuestión de poder que deben enfrentar los movimientos sociales con estrategias creativas y eficaces. En particular, el movimiento ambientalista mexicano se enfrenta a la ambivalencia entre una "retórica antiestatal" que se relaciona con sus aspiraciones de autonomía y una "fascinación por el Estado" debida a su necesidad de obtener apoyos tanto políticos como económicos (Kürzinger, *et al.*, 1991).

1.3 Abogacía social

En un sentido amplio, los grupos ambientales de América del Norte son organizaciones de abogacía social. Comparten características comunes con otras organizaciones en la región como los movimientos de la mujer, de derechos humanos, por la paz, y los movimientos étnicos. En esta tesis se ha definido la abogacía social como una forma positiva y propositiva de protesta llevada a cabo por un grupo o red social definida. La abogacía social desafía los valores y creencias dominantes por medio de la protesta. Se provee de un conocimiento científico y cultural nuevo que promueve varias formas de compromiso político. La abogacía es un proceso comunicativo mayor en las democracias modernas por el que formas alternativas de conocimiento entran en la construcción de la sociedad. Los grupos ambientalistas son extraparlamentarios pero no violentos; combinan actividades para elevar la conciencia y adquirir fuerza política, con el propósito de cuestionar a las legislaturas parlamentarias en nombre del interés público.

Los grupos ambientalistas norteamericanos emplean una amplia variedad de tácticas para influir en las actitudes de las poblaciones, las prácticas empresariales y las acciones gubernamentales. Para fines analíticos, resulta útil dividir sus actividades entre las que tratan de incidir en el comportamiento general de la sociedad, y las que buscan influir en la política ambiental. La mayoría utilizan tácticas combinadas. Entre las tácticas indirectas utilizadas para influenciar los procesos de *policies* se encuentran: 1) la intermediación que consiste en proporcionar la organización del activismo ciudadano y articular una amplia variedad de opiniones y demandas;[5] 2) el llamado de conciencia entre el público, que fortalece la lealtad de los ciudadanos hacia los valores fundamentales a través de la crítica a las prácticas adoptadas por corporaciones, gobier-

[5] Movilizaciones ambientalistas exitosas o no, incluyen al *Valle Mackenzie*, la *Bahía James*, el *Río Oldman* y la *Campaña del Río Rouge*, todos éstos en Canadá.

nos, sindicatos, iglesias y demás;[6] 3) la transmisión en los medios de comunicación del mensaje de grupos que carecen del presupuesto necesario para financiar campañas publicitarias;[7] 4) la construcción de redes sociales que funcionan como mecanismo de apoyo para grupos pequeños, y como medio político poderoso para los grupos organizados;[8] 5) el apoyo internacional, creando redes de oposición para detener proyectos específicos[9] o para participar en foros mundiales;[10] y 6) la adopción de posiciones extremas para incitar la simpatía o la indignación del público.[11]

Las siguientes tácticas directas se utilizan con el mismo propósito: 1) participación en consultas a fin de ejercer presión sobre los gobiernos cuando se dan cambios en la legislación, las *policies*, la regulación o los programas;[12] 2) nombramientos en consejos asesores, mesas redondas, grupos de trabajo gubernamentales y en algunas compañías que expresan las perspectivas ambientalistas;[13] 3) investigación científica realizada por grupos ambientalistas, actuando como un sistema de alerta o como base para proyectos mayores;[14] 4) programas contratados con los gobiernos para apoyar la participación ambientalista significativa y equilibrada;[15] 5) investigación para el desarrollo de políticas para asesorar a las instituciones gubernamentales y multilate-

[6] Por ejemplo, grupos que proponen valores y actitudes alternativas para el reciclaje, la descarga de desechos tóxicos, el uso de animales para la investigación y el consumo de energía.

[7] Tal es el caso de David Suzuki, columnista comprometido y conductor del programa *The Nature of Things* (La Naturaleza de las Cosas) de la CBC, quien dedica su espacio para criticar prácticas industriales y políticas gubernamentales.

[8] La *Canadian Environmental Network* funciona como un secretariado que facilita los vínculos entre los grupos ambientalistas y otras organizaciones interesadas en todo el país.

[9] Grupos ambientalistas canadienses en colaboración con los grupos europeos lograron que el Parlamento Europeo restringiera la importación de productos de cachorros de foca harpa canadiense.

[10] Participación internacional en la preparación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente y el Desarrollo (UNCED por sus siglas en inglés) realizada en Brasil, en 1992.

[11] Activistas de *Earth First!* se encadenan a máquinas taladoras y practican el sabotaje ecológico en los bosques, facilitando el trabajo a grupos que no emplean esas tácticas para negociar con los gobiernos y las compañías sobre los mismos temas.

[12] Un ejemplo en donde la consulta pública ha sido institucionalizada en el proceso de toma de decisiones gubernamentales es la enmienda de 1988 a la *National Parks Act* (Ley de Parques Nacionales).

[13] Un buen ejemplo de esto fue el *National Task Force on Environment and Economy* (NTFEE) (Grupo de Trabajo Nacional sobre Medio Ambiente y Economía), que tuvo dos representantes de grupos ambientalistas en un total de 17 miembros.

[14] El *Western Canada Wilderness Committee* (WCWC) ha llevado a cabo la investigación más grande del mundo sobre selvas altas perennifolias en el Valle Carmanah en Columbia Británica.

[15] Uno de los ejemplos más conocidos fue la *Canadian Coalition on Acid Rain*, que recibió fondos del Ministerio de Medio Ambiente de Canadá para generar conciencia en los Estados Unidos y Canadá sobre la lluvia ácida.

rales en sus actividades;[16] 6) trabajo de abogacía y cabildeo directo a gobiernos, defendiendo posiciones en proyectos y *policies*, y promoviendo alternativas;[17] y 7) protesta, ataque, procedimientos judiciales, monitoreo, y apoyo a políticos, programas o leyes cuestionados por la industria, otro nivel gubernamental o aún por otros grupos ambientalistas.[18]

El movimiento ambientalista es multiclasista. Esto significa que no se borran las divisiones de clase acentuadas por la segregación y la marginación, e inducidas por los procesos de degradación ambiental. Las demandas diferenciadas y la expresión de los intereses particulares de grupos sociales diversos dificulta la constitución de un movimiento solidario de la sociedad civil hacia la causa ambiental. Estos movimientos, enfocados en acciones locales y de alcances limitados, se conectan con un conjunto de valores universales (la vida, la paz, la igualdad, la justicia, la libertad, la autonomía y la dignidad humana), que articulan sus demandas particulares a consensos generales a partir de la eficacia simbólica y el potencial aglutinador de valores morales compartidos. Esto ha llevado a esfuerzos del movimiento ambientalista de diversos países para vincular los diversos grupos locales en un frente común.

Las clases medias ilustradas se han constituido en los voceros más elocuentes del movimiento ambientalista. Pero ello no significa la ausencia, en el caso de México, de un movimiento de resistencia tradicional del campesinado y de grupos indígenas que incorpora, a sus demandas por la tierra y la autonomía, la lucha por el acceso a medios ambientales de producción para satisfacer sus necesidades fundamentales y elevar su calidad de vida. Asimismo viene desarrollándose una vertiente del movimiento ambientalista menos reactiva y denunciativa, y más creativa y propositiva, que busca instrumentar proyectos alternativos de manejo integrado y sustentable de los recursos de las comunidades rurales y urbanas, con la recuperación y el mejoramiento de las prácticas productivas tradicionales.

1.4 Coexistencia en el espectro ambientalista

No es raro que los ambientalistas tengan membresía en varios grupos y que los activistas entre ellos no pertenezcan exclusivamente a una organización. Los directivos principales de los grupos ambientalistas actuales han dirigido a otros

[16] En 1989, una coalición de 28 grupos publicó un documento consensado, *The Greenprint for Canada: A Federal Agenda for Environment* (Informe Ambiental de Canadá: Una Agenda Federal del Medio Ambiente), que bosquejaba una agenda ambiental de política gubernamental.

[17] En relación con la nota anterior, el Comité del *Greenprint* se reunió con el Primer Ministro y el Ministro del Medio Ambiente en junio de 1989 para abogar a favor de la creación de una estrategia ambiental general acorde con los lineamientos del *Greenprint*.

[18] Por ejemplo, la *Canadian Wildlife Federation* recurrió a las cortes para oponerse al proyecto del gaseoducto del *Valle Mackenzie* en los años setenta y al proyecto de la presa *Rafferty–Alameda* en Saskatchewan en los años ochenta.

grupos, ayudado a conseguir fondos, realizado actividades educativas y de toma de conciencia en ellos, o incluso fueron fundadores de otras organizaciones ambientalistas. Los activistas veteranos generalmente usan varios "sombreros" en el movimiento. Hay un esfuerzo consciente, que en ocasiones no soporta la fricción de personalidades, para construir relaciones que celebren los éxitos de otros y que ofrezcan información conjunta al público.

Algunas tácticas de los grupos más radicales no son del agrado de los grupos conservacionistas y viceversa. No obstante, hay un reconocimiento creciente de que ambos tienen algo que aportar para la consecución de los objetivos ambientalistas. Por ejemplo, grupos radicales como *Greenpeace* y *Earth First!* y organizaciones activistas como *Friends of the Earth* y *Energy Probe* son considerados necesarios porque critican fuertemente a los gobiernos y a las industrias que no han cumplido con los programas ambientales. Asimismo, se consideran necesarios grupos ambientalistas como *Pollution Probe* y el *Institute for Research and Public Policy* porque participan en foros de discusión y cuestionan al Ministerio de Medio Ambiente y a los demás ministros (MacInnes, 1989). La preocupación por comunidades urbanas limpias, reservas naturales y áreas verdes refleja un sentimiento compartido por los grupos conservacionistas, ambientalistas y ecologistas. Aún las iniciativas que vinculan temas económicos y ambientales han ganado apoyo amplio a través de todo el espectro del movimiento.

Dentro del movimiento ambientalista, las tendencias a una mayor convergencia están contrarrestadas por una comprensión realista de las fuerzas que generan conflicto. Hay, por ejemplo, diferencias de opinión en la comunidad ambientalista sobre acciones o estrategias específicas[19] que giran alrededor de dos temas. El primero es la colaboración con los sectores corporativos: el acceso a los fondos empresariales ayuda a nivelar la situación financiera de los grupos, pero a la vez genera la amenaza y el temor constantes ante la cooptación. El caso de cooptación más citado es el de *Lob–laws–Pollution Probe*.[20] El segundo es el debate sobre la reforma o el cambio social. Por ejemplo, existen divergencias fuertes entre los ambientalistas en torno al libre comercio.

Existen puntos donde la convergencia es posible y también otros de intenso desacuerdo. El éxito del movimiento en el largo plazo depende en parte de su habilidad para tolerar un amplio espectro de puntos de vista, lo cual no es fácil en un movimiento que incluye tanto a radicales que pregonan el regreso a la naturaleza como a cazadores por deporte. Una constatación sorprendente es que se encuentran ambientalistas serios a todo lo largo del espectro político, de izquierda a derecha (Paehlke, 1989). No obstante, haciendo a un lado las orientaciones políticas discordantes, varios grupos de abogacía ambiental han

[19] Por ejemplo, no hubo acuerdo en si los grupos ambientalistas deberían haberse rehusado a participar en negociaciones sobre el cambio climático con el gobierno federal a principios de la década.

[20] *Pollution Probe* decidió apoyar la campaña verde de *Loblaws*, una gran cadena de supermercados.

evitado la competencia por los recursos y creado una red que vincula a los grupos más grandes con los grupos pequeños que promueven cuestiones ambientales locales.

2. El movimiento ambientalista estadounidense

La historia del movimiento ambientalista en Estados Unidos se divide *grosso modo* en dos períodos: de 1960 a 1980, y de 1980 en adelante. Es durante este último período que adquiere un carácter más participativo. Sus antecedentes fueron dos modalidades del movimiento conservacionista que continúan actualmente con variantes (Douglas y Lester, 1995): la eficientista que privó de 1890 a 1920, y la preservacionista que dominó de 1920 a 1960. Incluso pueden rastrearse algunos esfuerzos para proteger el medio ambiente desde principios del siglo XIX,[21] pero éstos fueron interrumpidos por la Reconstrucción que siguió de la Guerra Civil (1865–1890). Este último período se caracterizó por la subordinación de los recursos naturales al desarrollo industrial; la construcción de los asentamientos habitacionales y el fomento a la libre empresa.

2.1 El movimiento conservacionista

De 1890 a 1920 el movimiento conservacionista eficientista giró en torno a las pugnas entre republicanos y demócratas por influir en la planeación del gobierno para promover un desarrollo efectivo y el uso de todos los recursos naturales. En los años noventa del Siglo XIX, funcionarios federales forestales e hidrógrafos organizaron una campaña para sustituir el enfoque de "salvar árboles", por el del manejo productivo racional y eficiente de los recursos forestales.[22]

Conservacionistas eficientistas como W. J. McGee, Gifford Pinchot,[23] John Wesley Powell, Frederick Newell, George Maxwell y otros —la mayoría contratados por el gobierno federal, especialmente en la Inspección Geográfica de Estados Unidos (*U.S. Geological Survey*)— externaron su preocupación por la explotación irracional de los recursos naturales del país, y formularon los cuatro principios básicos del futuro movimiento conservacionista: a). la conservación no es la prohibición del uso de los recursos naturales sino su desarrollo y manejo sabio; b). la conservación es el mayor bien para el mayor número en

[21] El gobierno federal adoptó medidas para proteger las maderas para la construcción de barcos, y el presidente John Quincy Adams estableció en 1827 un programa de reservaciones forestales.

[22] Entre 1891 y 1892 el poder ejecutivo tuvo la iniciativa de abrir las reservas forestales federales y autorizar selectivamente la tala y el comercio de madera.

[23] Gifford Pinchot fue un vínculo importante entre los intelectuales y científicos fundadores del movimiento conservacionista, y Theodore Roosevelt el presidente republicano. Bajo su dirección, la administración Roosevelt amplió las reservas nacionales forestales de 41 a 159 (Hays, 1959).

el tiempo más largo; c). las tierras públicas federales pertenecen a todos; y d). la planeación y desarrollo de las cuencas de los ríos y recursos acuíferos de la nación deben ser comprensivos y con propósitos múltiples (Caulfield, 1989).

Entre 1908 y 1920 surgieron numerosos conflictos sobre el uso de la tierra. Por ejemplo, la mayoría de las actividades agropecuarias del oeste dependían de las tierras propiedad del gobierno federal pero disponibles para el uso de cualquiera. Pronto surgieron enfrentamientos entre ganaderos y pastores de ovejas por un lado, y ambos contra los granjeros, por el control de las tierras públicas de pastoreo.

Según el historiador Samuel Hays, el significado más profundo del movimiento conservacionista radicó en la pregunta: ¿cómo debían de tomarse las decisiones y por quienes? Mientras que para los conservacionistas puros la política era un anatema, los eficientistas consideraban que con técnicas adecuadas y métodos científicos podían decidir sobre todos los asuntos de desarrollo, el uso de recursos naturales y asignación de recursos. Hays afirma que lo central del evangelio de la eficiencia descansaba en un método científico para tomar decisiones tecnológicas desde una autoridad central. De aquí derivó una tensión inevitable entre los intereses de la población y las élites tecnocráticas de este período que sería encarada posteriormente (Douglas y Lester, 1995).

El conservacionismo preservacionista difiere del anterior en que estaba más preocupado por el hábitat que por la sustancia. Tal preocupación surgió bajo la presión creciente del tiempo libre, el alto nivel de vida y el uso creciente del ocio en actividades al aire libre. Integraron este movimiento miembros de la clase media alta, grupos de cazadores y pescadores, así como algunos representantes de la clase trabajadora. Los conflictos sobre políticas de recursos naturales se centraron entre aquellos que estaban a favor del "uso múltiple" de tierras públicas, y los que defendían la "preservación pura" (Schnaiberg, 1980). Mientras que el movimiento eficientista había mostrado tensiones entre las industrias extractivas del oeste y las manufactureras del Este, el preservacionista frecuentemente estuvo apoyado por empresarios.[24]

A principios de 1920, los partidos Republicano y Demócrata pusieron especial énfasis en el uso del agua y el carbón como fuentes de energía, al control de inundaciones, y a la preservación de la vida salvaje. Gran parte del énfasis en los recursos naturales cambió de la conservación de tierras públicas a programas de conservación de propietarios privados. Otra gran diferencia entre los dos movimientos fue que las preocupaciones del conservacionista eficientista residía con corporaciones y agencias nacionales y locales, mientras que las del conservacionista preservacionista se centraban en organizaciones locales y nacionales voluntarias, como el *Sierra Club*, el *National Wildlife Federation* y el *Wilderness Society*.

[24] Por ejemplo, Laurence Rockefeller facilitó la preservación de grandes extensiones de tierras alrededor de los hoteles que construyó.

El período de 1921 a 1950 dio un nuevo giro, incluyendo objetivos sociales y económicos amplios en la legislación federal para recursos naturales. Tal fue el caso, por ejemplo, de la Ley del Ajuste Agrícola (*Agricultural Adjustment Act*), las agencias de promoción del empleo del *New Deal* y los Cuerpos Civiles de Conservación (*Civilian Conservation Corps*), que adquirieron responsabilidades importantes para la protección ambiental. En este período, los congresistas demócratas tuvieron mayor número de votos que los republicanos sobre temas de medio ambiente y recursos naturales (Englebert, 1961). Sin embargo, en la década de los 60, el movimiento empezó a cambiar profundamente a medida que las preocupaciones ambientales se ampliaban e incluían nuevos temas que involucrarían a grupos previamente inactivos.

2.2 El movimiento ambientalista

Según Costain y Lester (1995) las diferencias mayores entre el movimiento conservacionista (1890–1960) y el movimiento ambientalista que le siguió (1960–1980) son las siguientes. Primero, el movimiento conservacionista fue un esfuerzo de élites en la ciencia, la tecnología y el gobierno para lograr un desarrollo más eficiente de recursos naturales; por tanto, se caracterizó por procesos de arriba hacia abajo. En contraste, el movimiento ambientalista fue el producto de un cambio fundamental en los valores sobre el uso de la naturaleza que se manifestaron por un mayor énfasis en la calidad del ambiente humano. Tal movimiento procedía de organizaciones de base (*grassroots*) y procesos de abajo hacia arriba. De hecho, el movimiento ambientalista integró los temas del hábitat y de sustentabilidad heredados de los movimientos eficientista y preservacionista, pero amplió su perspectiva sobre los ecosistemas, incluyendo nuevos temas sobre la relación entre el bienestar social y el manejo del crecimiento.

La segunda diferencia entre ambos movimientos está en el origen social de sus miembros y en las estrategias de influencia política. Los conservacionistas habían utilizado mecanismos convencionales como la negociación, los apoyos corporativos y los pequeños grupos de presión. En cambio el movimiento ambientalista utilizó el cabildeo, la litigación, los medios de masas, la política electoral, y hasta la desobediencia civil. La base de apoyo del movimiento estaba constituida por un sector amplio del público, incluyendo a las clases media y trabajadora. Esto atrajo la atención de los políticos quienes, en el contexto del debilitamiento de la lealtad electoral hacia los partidos programáticos nacionales fuertes, buscaban ligarse con las causas populares por medio de los temas ambientales.

El movimiento ambientalista contemporáneo (1980–1990) ha sido descrito por la literatura reciente de varias maneras. Unos señalan un cambio hacia la acción directa y un viraje de la democracia representativa a la democracia participativa (Goldsteen y Schorr, 1991). Otros analizan la política ambiental actual en términos de abogacía social, en la que grupos a nivel federal, estatal

y local forman coaliciones con el propósito de apoyar temas ambientales u oponerse a ellos (Sabatier y Jenkins–Smith, 1988; 1993). Aún otros afirman que estamos evolucionando hacia el "postambientalismo" en el que se adoptan métodos ambientales sólidos de producción industrial, tecnología solar, reciclaje, tecnología de transporte ecológico y agricultura sustentable (Young, 1990).

La evolución de los temas conservacionistas y ambientalistas puede rastrearse a través del surgimiento de tipos particulares de grupos. En un inicio, los grupos preservacionistas, de cazadores y de pesca se fundaron y participaron visiblemente en los debates de política del período. Hay sin embargo, una gran distancia entre las dos categorías de grupos. La *National Audubon Society* y el *Sierra Club* eran minúsculos en comparación con la membresía de los clubes de deportistas, pero sus miembros estaban por lo general bien conectados con la política nacional y las élites económicas, por lo que su influencia fue mayor que su tamaño.

Los grupos fundados durante la era ambiental se concentraron deliberadamente en practicar la abogacía social. Dependían de su base amplia de miembros y de donadores para fundar sus gestiones, así como del financiamiento de las fundaciones. Desde entonces, el universo de los grupos ambientalistas ha crecido abarcando un espectro amplio de organizaciones, desde los corredores de bienes raíces en el *Nature Conservancy* hasta la retórica teatral de *Earth First!* Más que dedicarse a competir con los grupos viejos, los grupos nuevos tendieron a crear nuevos nichos de participación. Esto indica una expansión del ambientalismo con temas y grupos establecidos coexistiendo con organizaciones y causas nuevas. El ritmo de creación de grupos nuevos también varió, desde muy pocos en los 1950 hasta el florecimiento de los años 1960.

2.3 Abogacía ambiental

Los estudiosos del impacto del movimiento ambientalista en la política coinciden en señalar que desde mediados de la década de los 60 hasta principios de los 70, tanto los viejos como los nuevos ambientalistas irrumpieron en el ámbito cerrado de la formulación de *policies* (Sabatier y Jenkins Smith 1988 y 1993). Este fue también el período en que aumentó el surgimiento de nuevos grupos y se revitalizaron las organizaciones existentes. Tales grupos se han aglutinado alrededor de cuestiones relevantes en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y en el sector privado, mostrando un cambio significativo en el nivel de involucramiento de la ciudadanía (Costain y Lester, 1995).

En resumen, los principales cambios en la política ambiental han sido la evaluación de la severidad de los problemas ambientales y el nivel de participación gubernamental y ciudadana. Se evolucionó de los problemas de primera generación (recursos naturales) a los de segunda generación (ambientales), y por último a los de tercera generación (globales). La opinión pública ha pasado

de un apoyo blando que se disolvía ante preocupaciones de desarrollo económico a fines de los años 60 y principios de los 70, a un apoyo fuerte que demandaba regulación de protección ambiental estricta y disposición a pagar nuevos impuestos desde fines de los años 80, frente a la tendencia desreguladora del gobierno federal. Por último, con el "nuevo federalismo" se ha observado el creciente involucramiento en los 70 y 80 de los estados, las ciudades y las organizaciones de base en el manejo ambiental, en virtud del cual, éstos han tenido que asumir mayores responsabilidades ambientales que correspondían anteriormente al gobierno federal.[25]

En las últimas décadas, la preponderancia inicial de leyes sobre la regulación de tierras públicas, cacería y pesca ha cedido ante un espectro mayor de leyes contra la contaminación y a favor de la preservación. Al mismo tiempo, hay una continuidad histórica entre las leyes de protección a la naturaleza y las especies en extinción de los años 1970 y 1980 con las leyes de reservas forestales y refugio de la vida salvaje de nueve décadas atrás. Sin embargo, durante los gobiernos de Reagan y Bush, la legislación ambiental fue sujeta a la desregulación –de igual manera que otras áreas de *policies*— revirtiéndose el proceso con la administración Clinton. 1970 es, sin embargo, el año asociado con el nacimiento del movimiento ambientalista moderno, por sus acciones frente a la contaminación de aire, agua y tierra. La mayoría de las leyes que rigen al gobierno y a la industria para adoptar una amplia gama de medidas ambientales específicas surgen a partir de 1970.

De aquí se deriva la pregunta de a quiénes ha beneficiado la tendencia actualmente dominante contra el derecho al consumo privado ilimitado de bienes públicos, ya fueran bosques nacionales o el aire. Los conservadores arguyen que los ganadores han sido la clase alta y los activistas ambientalistas, y los perdedores los pobres.

El movimiento ambientalista estadounidense parece avanzar hacia lo que podríamos llamar el postambientalismo (Roussopoulos, 1993; Young, 1990). Su objetivo es la redefinición de la calidad de vida por oposición a la sociedad de consumo basada en la ideología del crecimiento y de la acumulación sin límites. Esto significa una democracia con amplia participación social y una organización ambiental global.

3. Movimiento ambientalista canadiense

El movimiento ambientalista canadiense es muy diverso. Tiene alrededor de 2000 grupos que varían desde grandes organizaciones multimillonarias autofinanciadas hasta pequeños grupos locales con causas concretas (Gallon, 1991). Cuatrocientos de ellos, aproximadamente, residen en la provincia de

[25] Cabe aclarar que los estados varían en su capacidad para asumir el manejo ambiental en los 90 (Lester, 1995).

Ontario, incluyendo a la mayoría de los que tienen mas recursos económicos y reconocimiento público como *Greenpeace*, *World Wildlife Fund Canada*, y una filial del *World Wide Fund for Nature*.

Las estrategias de acción utilizadas por estos grupos se basan principalmente en la abogacía cooptada (Etzioni– Halevy, E., 1990). Esto significa que la mayoría de las organizaciones de abogacía carecen de una base de miembros lo suficientemente grande como para ser autónomas, por lo cual tienen que depender directamente del financiamiento gubernamental. Otras obtienen ayuda financiera a través de contratos de consultoría otorgados por el gobierno. Aún en esos casos, como el de *Pollution Probe*, no pueden contar con un ingreso anual seguro, sobre todo en tiempos de recesión económica. En tal contexto, los grupos de abogacía suelen dedicar la mayoría de su tiempo a combatir crisis financieras recurrentes. *Greenpeace* es una excepción; después de los años de carestía a principios de los ochenta, ha logrado sostenerse completamente con las donaciones de su base.

Todos los grupos de abogacía ambiental, incluyendo a *Greenpeace*, sufren de una gran rotación de personal. *Greenpeace* ha controlado este flujo de personal separando a su consejo ejecutivo de sus comités cotidianos de recolección de fondos, telefonía y acción local. Pero otras organizaciones de abogacía tienen recursos demasiado escasos para adoptar esta solución. Sus ejecutivos son responsables de todos los aspectos de movilización y constantemente tienen que escoger entre actividades alternativas: investigación o recolección de fondos, educación pública a través de publicaciones u oposición política, organización de actividades comunitarias o construcción de redes con otras organizaciones ambientalistas. El eterno problema es estar por encima de las demandas principales de sobrevivencia organizacional para mantener sus posiciones como cabilderos efectivos.

La escasez de fondos, el exceso de compromisos y la tentación de mejores salarios y condiciones son una combinación poderosa que propicia cambios constantes en el personal. Como es de esperarse, esta situación tiende a reducir al conjunto de organizaciones de abogacía a actores claves. Entre veinticinco y cincuenta actores sociales mantienen a las organizaciones cooptadas unidas.

3.1 Organización del movimiento ambientalista

La abogacía ambiental en Canadá adopta tres formas. La primera, y más importante, es la abogacía legal que tramita órdenes judiciales de las cortes o revisiones ambientales. La segunda es el cabildeo político de agencias provinciales, federales e internacionales; y la tercera es la abogacía ejercida a través de los medios de comunicación (Harries–Jones, 1993).

La abogacía legal es necesaria para los ambientalistas porque los contribuyentes comunes no pueden dar curso a acciones legales contra las grandes corporaciones, y porque la acción individual contra la contaminación del aire y

otros asuntos ambientales aún no está permitida. La *Canadian Environmental Law Association* estableció el *Environmental Defense Fund* que ayuda a las organizaciones de base a vencer las desventajas de su tamaño para librar disputas locales en las cortes. Su objetivo es sentar precedentes legales en los criterios de las revisiones ambientales para contribuir a que en el futuro haya una contabilidad estricta de la sustentabilidad ambiental en el país.

La responsabilidad de la política ambiental está dividida entre las jurisdicciones federal y las provinciales. Esta jurisdicción dividida se complica con las disputas entre los ministerios y los departamentos en Ottawa que se resisten activamente contra cualquier posibilidad de que el Ministerio de Medio Ambiente de Canadá se convierta en un superministerio capaz de vigilar la compatibilidad de las *policies* gubernamentales. Esta situación se traduce, para los activistas, en lapsos largos de tiempo para lograr que los gobiernos intervengan. A menudo, estos activistas opinan que las obstrucciones a la acción ambiental tienen menos que ver con la falta de apoyo a sus iniciativas, que con el proceso de toma de decisiones de la burocracia gubernamental.

En años recientes, la Comisión Brundtland se ha transformado en referente principal para la actividad del conjunto de grupos ambientalistas en Canadá. El reporte de esta comisión reconoció el papel de los grupos ambientalistas y ciudadanos en impulsar y mantener la atención pública y política en los peligros ambientales, y en promover medidas prácticas para manejarlos (Brundtland, 1987). *La National Round Table on Environment and Economy*, así como las *Provincial Round Tables* fueron establecidas desde 1988 para cumplir con el compromiso de Canadá con el Reporte Brundtland. La Mesa Redonda se basa en un principio de asociación para el desarrollo sustentable, significando un procedimiento tripartita de toma de decisiones que involucra a grupos ambientalistas, gobiernos y empresas. Sin embargo, la adopción gubernamental del desarrollo sustentable y del principio de asociación ha sido un recurso de dos filos para la abogacía ambiental. Las deliberaciones de la Mesa Redonda han sido extremadamente lentas a los ojos de los ambientalistas, al grado que a menudo opinan que su participación es sólo un acto retórico. En muchos casos, los activistas se han desgastado por el proceso de dilación y por la carencia de respuestas de los ministerios gubernamentales. Por esta razón, los grupos ambientalistas canadienses funcionan a menudo en oposición a las *policies* gubernamentales en vez de asociarse con ellas. Se advierte que la estrategia de abogacía cooptada que los hace dependientes del financiamiento gubernamental no se traduce en incondicionalidad política.

3.2 Abogacía ambiental

Los movimientos ambientalistas canadienses no tienen generalmente dificultades para definir una posición opositora; en cambio, las tienen en presentar una plataforma unificada. Esto se debe, en parte, a que sus miembros, generalmente de clase media, provienen de posiciones políticas que van desde la so-

cial demócrata, marxista y anarquista hasta la centro–derechista. Sus opositores más comunes son los neoconservadores. Estos se identifican a nivel nacional con el Partido Conservador y sus "consejos de apoyo" asociados con intereses empresariales; con el Partido de Reforma; con la *Nationalist Citizen Coalition,* un grupo de empresarios populistas; y con una variedad amplia de *think tanks* (consultores) como el *C.D. Howe Institute.* Pueden identificarse tres orientaciones políticas principales entre los miembros de las organizaciones ambientalistas: abogacía conservacionista, abogacía radical y abogacía indígena activista. La abogacía conservacionista está integrada principalmente por reformistas pragmáticos. Sus integrantes se relacionan con la *Canada Environmental Network* a la que están vinculados electrónicamente a través de la red WEB, donde discuten los planes conjuntos. *World Wildlife Fund Canada (WWFC)* y *Conservation Council of Ontario* son ejemplos de esta corriente. El nivel de profesionalización de *WWFC* permite compararlo con una firma empresarial exitosa. Esta organización tiene un fuerte sentido del poder del *status quo*, por lo que está dispuesta a adoptar una política de adulación a empresas si ello las lleva a una acción positiva en cuestiones ambientales.[26]

En ocasiones, las tensiones del papeleo, la inactividad gubernamental y el encubrimiento pragmático por parte de la industria afecta la organización de los grupos ambientalistas. El caso mas notable fue el de *Pollution Probe* cuyo director, Collin Isaacs, decidió apoyar la campaña de consumo verde de Loblaws, una importante cadena de supermercados. Sus miembros insistieron en que renunciara, después de lo cual *Pollution Probe* sufrió una reorganización y reorientación total. Aún cuando continúa manteniendo una función política de investigación, presta ahora mas atención al aspecto público de la divulgación de información.

El *Conservation Council of Ontario* es una organización paraguas que abarca a 31 grupos, todos ellos organizaciones dedicadas a la planeación ambiental. A diferencia de otros reformistas pragmáticos, opera con muy poco contacto e incluso interés en los ciudadanos comunes. Los miembros del *Council* son básicamente representantes del *statu quo* que buscan reducir la influencia de los grupos ambientalistas de base, haciendo propuestas al proceso centralizado de toma de decisiones a través de los ministros.

Las universidades en Canadá son una importante fuente de recursos intelectuales para los movimientos. Juegan un papel más prominente en investigación de *policies* y abogacía social que en los Estados Unidos, donde las actividades de los grupos ambientalistas son fuertemente apoyadas por cabilderos profesionales (Harries–Jones, 1991). La universidad canadiense apoya algunas organizaciones de abogacía como *Pollution Probe*, *Probe International* y la *Coalition Against Acid Rain.* Sus vínculos con el movimiento ambientalista

[26] Un miembro anónimo de la WWFC inclusive reconoció que algunos de los contaminadores mayores en Canadá son donadores importantes al *Wildlife Toxicology Fund* establecido por la WWFC.

de base han sido moderados, debido a que el régimen de donaciones para la acción ambiental favorece la asociación entre universidades y empresas.

La abogacía radical está representada por *Greenpeace Canada*. Es radical en el sentido de que constantemente desafía la relación establecida entre el gobierno y las empresas, pidiendo que el gobierno reconozca la necesidad del involucramiento ciudadano. La demanda de participación ciudadana es general entre los radicales y conservacionistas, y se expresa a través de la *Canadian Environmental Network*.[27] Los radicales exigen que el gobierno se comprometa a: 1. apoyar públicamente a los grupos ambientalistas; 2. establecer comités para supervisar el impacto de las *policies* existentes y de los acuerdos en materia ambiental; y 3. colocar en la mira a las compañías individuales o a los ministros que rehusen obrar de acuerdo con las decisiones relacionadas con el ambiente.

Por un tiempo, *Greenpeace* estuvo dividido entre abogacía radical y activismo militante. En 1993, Paul Watson, uno de sus fundadores, organizó conjuntamente con organizaciones de derechos animales una campaña para prohibir la navegación en las aguas costeras de Newfoundland. A pesar de que la campaña fue un triunfo de *Greenpeace* en la Comunidad Europea, fue un desastre para sus miembros en Canadá,[28] y ocasionó que Watson renunciara algunos meses después. Luego fundó la *Sea Shepherd Conservation Society*, que entre otras cosas, se opuso vehementemente a la vivisección (Manes, 1990). Después Watson se mudó a los Estados Unidos donde organizó *Earth First!*, un grupo de acción política que ha asumido la responsabilidad de varios actos de sabotaje ecológico, ejecutados en nombre de la abogacía ecológica.[29]

Casi desde su fundación *Greenpeace* ha organizado prácticas simbólicas, vinculando los medios de comunicación con sus objetivos organizacionales. Su meta principal es dar testimonio de una variedad de situaciones insostenibles, señalándolas de la manera más dramática para hacer visibles los efectos de la degradación ecológica, que de otra forma quedarían ocultos. Recientemente, *Greenpeace* ha pasado de los ecodramas reales a la simulación de ecodramas, por lo que sus miembros dejaron de hacer viajes reales contra barcos armados para escalar torres y puentes desplegando carteles de protesta. Esta segunda estrategia es muy efectiva porque presenta los asuntos am-

[27] La *Canadian Environmental Network* ha protestado porque los gobiernos canadienses consultan a puerta cerrada con los grandes intereses antes de tomar cualquier decisión importante. En teoría, los canadienses viven en una democracia, pero en la práctica, como en la mayoría de las democracias, la concentración del poder económico y político en la sociedad canadiense limita la capacidad ciudadana para participar en su propio gobierno, incluyendo la protección del ambiente.

[28] La región costera de Newfoundland se caracteriza por ser una de las mejores y más extensivas zonas de pesca en el mundo, que constituye la base económica de la industria familiar de sus habitantes predominantemente indios y esquimales (*inuits*).

[29] *Earth First!* opera fundamentalmente en los Estados Unidos y la Columbia Británica, pero tiene algún apoyo en universidades de Ontario.

bientales complejos de un modo llamativo. Los ambientalistas han aprendido de los éxitos de *Greenpeace* al respecto.

David Suzuki es el intelectual más conocido del movimiento, por su influencia en columnas periodísticas y en la televisión. Ha sido un activista por la paz y un líder del pensamiento ecologista. Su serie de televisión *The Nature of Things* ha apoyado casos como el de grupos indígenas. Cree en su lucha contra el gran proyecto hidroeléctrico James Bay Two (Bahía James Dos). El protagonismo de David Suzuki tiene que ver con el cambio de la práctica cognoscitiva a la simbólica, como la forma predominante de conocimiento en Ontario. Sus intervenciones en los medios (especialmente en la televisión) son cruciales porque atraviesan el espacio político canadiense y contribuyen fuertemente a la formación de la *gestalt* del movimiento ambientalista.

La abogacía indígena activista se vincula a los movimientos ambientalistas con las demandas territoriales de *First Nations*. Este es un rasgo especial del movimiento ambientalista en Canadá. En la Columbia Británica y en Quebec, por ejemplo, la relación entre los dos ha alcanzado algunos éxitos. En el caso de la disputa de South Moreby en la Columbia Británica, las relaciones entre la industria maderera y el gobierno provincial se rompieron irremediablemente en mayo de 1990.

En Ontario la acción conjunta es vacilante y generalmente pobre, debido en parte a la ausencia, en *First Nations*, de una política ambientalista unificada, y en parte a los conflictos de personalidad y de aspiraciones culturales entre ambientalistas y líderes indígenas. Esto fue evidente en la protesta de la *Temagami Wilderness Society (TWS)*, cuando el jefe Gary Potts de *Tema–Awaugame* organizó dos bloqueos independientes. Su argumento para actuar de esa forma fue que la *TWS* se había preocupado únicamente por la protección de los árboles en territorio de la Corona, mientras que su propio grupo quería la protección de todos sus recursos naturales.

El movimiento ambientalista canadiense ha mostrado no tener una estructura monolítica ideológica ni organizativa. Las relaciones entre los grupos ambientalistas fluctúan constantemente. Eso refleja en parte la dinámica y el crecimiento acelerado que el movimiento ha tenido durante la última década. Los grupos ambientalistas entran en procesos de cooperación y conflicto crecientes, a la vez que algunos grupos se esfuerzan por lograr estabilidad financiera y madurez organizativa.

4. Movimiento ambientalista mexicano

El ambientalismo tiene en México sus raíces en el conservacionismo, cuyas preocupaciones han sido la conservación de los recursos naturales y la diversidad biológica del país. Este movimiento se originó a principios del siglo XX, cuando Miguel Ángel de Quevedo (1909) promovió esfuerzos para la defensa del patrimonio forestal. Los escritos de Enrique Beltrán (1946 y 1949) y de Emilio Alanís Patiño (1946 y 1953), entre otros, fueron también una contribución

importante en este sentido. La fundación, en los años cincuenta, del Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables mantuvo y aun acrecentó la actitud conservacionista, con la participación de numerosos especialistas, biólogos y agrónomos (Barrera y Beltrán, 1966). Hasta recientemente se han creado numerosas organizaciones de protección a la naturaleza entre las que destacan la Federación Conservacionista Mexicana, la organización nacional PRONATURA y BIOCENOSIS en Yucatán (Toledo, 1997).

El movimiento ambientalista mexicano sólo se desarrolla con relativa rapidez en las últimas dos décadas. Su telón de fondo es la modernización de la sociedad con sus principios de progreso y desarrollo, así como la incapacidad manifiesta de las instituciones corporativas tradicionales y de los partidos políticos por generar ideas e iniciativas en torno a la problemática ambiental. A principios de la década de los setenta, los mexicanos empezaron a cuestionar el modelo de vida existente. El progreso y el desarrollo no cumplían sus promesas: la desigualdad social había crecido y la dependencia se había agudizado, al tiempo que se había acelerado una degradación implacable de los ecosistemas y recursos de la nación. Este proceso iba a la par con la baja en la calidad de vida de amplios grupos de la población. En esa época, el académico Arturo Gómez Pompa denunció los desmontes de Uxpanapa, Veracruz, que destruyeron amplias extensiones de selva tropical perennifolia. Sin embargo, su mensaje permaneció latente, ante la ausencia de una conciencia ambiental colectiva. Las cuestiones ecológicas y la protección ambiental surgieron "desde afuera", con la influencia de la primera gran conferencia internacional sobre el medio ambiente organizada en Estocolmo, en julio de 1972, y con la formación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (Godau, 1985). Durante la segunda mitad de los setenta, México absorbió las ideas verdes de André Gorz, Rudolph Bahro y Dominique Simmonet, inspirados por los nuevos movimientos sociales en Europa. La ecología como disciplina científica aportaba un saber insustituible y un método sistemático y globalizador.

4.1 Organización del movimiento ambientalista

Algunos antecedentes de abogacía surgen hacia finales de los setenta, como la oposición de las comunidades ribereñas al proyecto de construcción de un reactor nuclear experimental que se pretendía instalar junto al lago de Pátzcuaro, o como las "brigadas verdes" de los vecinos de la Colonia del Valle en la Ciudad de México, movilizadas para defender su entorno destruido por los ejes viales. En esta época empezaron a formarse en las ciudades y el campo diversos grupos cuyo objetivo era atender directamente los problemas ambientales locales mediante la generación de proyectos propios, la organización de las iniciativas ciudadanas, la provisión de asesoría técnica o profesional, la realización de investigación y el cabildeo del Estado. Algunas de estas organizaciones llegaron a aglutinar a su alrededor la confianza y acción colectiva de sectores

importantes de las clases medias y populares urbanas y del campesinado pobre.

Al inicio de la década de los ochenta, la modernización[30] de la sociedad mexicana y la consecuente diversificación de actores e intereses ya era un hecho irreversible. Algunos individuos pasaron de la preocupación contemplativa a la actividad real, esto es a la abogacía social desarrollada desde pequeños grupos urbanos. Se observó un cambio cualitativo en la articulación progresiva de luchas campesinas, rurales, populares, de grupos estudiantiles principalmente de izquierda, de algunos científicos y sectores de clases medias, que fueron incorporando poco a poco un enfoque ambiental en sus estrategias de acción. El triunfo de la lucha antinuclear en Pátzcuaro, animó a muchos sectores a avanzar en una dirección ecologista emergente, que articulaba diferentes intereses productivos, reproductivos y político–filosóficos. Otro caso fue la movilización de las comunidades forestales oaxaqueñas en 1982 y 1983, apoyada por aliados comunitarios, laborales, civiles, ambientalistas, religiosos y populares, que confrontó la política forestal del Estado y lo obligó, a través de una huelga de producción de madera, a validar los amparos de las comunidades. Estos echaron abajo los decretos presidenciales de noviembre de 1982, que renovaban las Concesiones forestales mediante las cuales las comunidades estarían obligadas a vender su madera sólo a dos grandes consorcios industriales, por otros 25 años (González, 1991).

En 1984, los ambientalistas mexicanos encontraron aliados en la llamada *Red Alternativa de Eco–Comunicación*. En esa red participaron tecnólogos alternativos, antinucleares, conservacionistas de corte estadounidense, naturalistas, grupos de promoción vecinal, buscadores de experiencias trascendentales (meditadores y gurús), desencantados de las organizaciones de izquierda, amas de casa participativas, así como algunos resentidos y oficialistas con manejo de financiamientos obscuros. La Red Alternativa, con sus incompatibilidades y contradicciones, pasó con rapidez de las reivindicaciones locales a luchas de mayor envergadura, en algunos casos desproporcionadas en relación con la magnitud real del ambientalismo mexicano. Pero pronto el agotamiento y la dispersión de esfuerzos terminarían con afectarla irremediablemente.

En noviembre de 1985 se celebró el Primer Encuentro Nacional de Ecologistas, que sin habérselo propuesto, aprovechó la energía social liberada por los sismos de septiembre del mismo año. La década de los 80 se caracterizó por la proliferación de los movimientos de protesta en la sociedad mexicana así como por su organización en frentes y coordinadoras amplias. Por primera vez, se congregaron los ecologistas a discutir, con cierto rigor, las ideas comunes y la posibilidad de construir un movimiento más articulado. De inmediato surgió la antinomia entre eficiencia y horizontalidad, saliendo a escena los conflictos entre los líderes naturales, la desconfianza hacia el "autoritarismo", así como las

[30] Se entiende por modernización el conjunto de cambios en la esfera política, económica y social que han caracterizado el proceso de industrialización iniciado a mediados del siglo XX en México.

contradicciones propias de una membresía heterogénea. No obstante, se logró adoptar una agenda prioritaria de abogacía social, conformada por temas de alcance global, tales como la defensa de las selvas tropicales de México, la lucha contra la contaminación atmosférica en el Valle de México, y la oposición al proyecto nucleoeléctrico de Laguna Verde en Veracruz.

El Encuentro aumentó la presencia de los ambientalistas en los medios de comunicación, ampliándose así la difusión de sus actividades. No obstante, al marcarse las diferencias entre sus integrantes, se dio un proceso paulatino de segmentación entre tendencias, que para 1985 acabó por disolver virtualmente a la *Red Alternativa de Eco–comunicación*. Gabriel Quadri de la Torre distingue cuatro tendencias representativas: 1. la tradición libertaria y anarquista, corriente que vertebró al movimiento antinuclear; 2. la corriente conservacionista, con influencia de sus homólogos estadounidenses e importantes apoyos de fundaciones internacionales o vocación empresarial; 3. la corriente de la tecnología alternativa ligada a sectores populares suburbanos y campesinos, y a colonias residenciales al sur de la Ciudad de México; y 4. El ecologismo político orientado hacia convertir el movimiento en una fuerza social de opinión y de conciencia (Quadri, 1990). Después del Encuentro que impulsó y organizó esta cuarta corriente, su liderazgo se lanzó a construir una abogacía social ecologista, teórica y política consistente informalmente denominada *Grupos Ecologistas*. Esta se desligó del *Movimiento Ecologista Mexicano*, del que se desprendería la *Alianza Ecologista Nacional*, que luego se autonombró *Partido Verde*.

Los *Grupos Ecologistas* libraron varias luchas importantes, como por ejemplo influir decisivamente para cancelar la ampliación del aeropuerto de la Ciudad de México sobre terrenos del Proyecto Texcoco. Ganaron algunas batallas contra fraccionadores, y le dieron forma a la lucha contra la contaminación del aire en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. También perfilaron y consolidaron actividades en defensa de las selvas tropicales de México, del bosque del Ajusco y de la zona rural del Distrito Federal. Finalmente, ganaron la defensa del agua de Montemorelos, Nuevo León. En agosto de 1986, decidieron formalizar su organización para garantizar la autonomía de sus integrantes y cierta horizontalidad en las decisiones. Bajo estas premisas se desarrolló el *Pacto de Grupos Ecologistas* que inicialmente integró 16 grupos, y más adelante llegaría a incorporar 60.

En el primer semestre de 1986, dos cambios impulsaron al ambientalismo: se modificó la administración de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, y se abrió el Departamento del Distrito Federal a las opiniones de los ecologistas. Estas autoridades encauzaron las acciones de los grupos ecologistas dentro de ámbitos institucionales, como COPLADE en el DDF y múltiples canales en SEDUE, entre ellos la Comisión Intersecretarial para la Protección de la Selva Lacandona, foros sobre Laguna Verde, actividades sobre la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección Ambiental, y varios grupos de trabajo adicionales (Quadri, 1990: 62).

El Pacto pronto adquirió una trayectoria ascendente: el movimiento antinuclear ganó un impulso notorio y surgieron nuevas iniciativas para la defensa de las selvas tropicales, la mejoría de la calidad del aire en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), y la protección ecológica del Ajusco. Todas ellas tuvieron éxitos desiguales.

La mayoría de los ecologistas mexicanos en los 80 provenían de la clase media; eran profesionales de diversas disciplinas y se dedicaban parcialmente al ecologismo, con la notable ausencia de biólogos. El Instituto Autónomo de Investigaciones Ecológicas (INAINE) se formó en 1984 con el objetivo de prestar servicios de investigación y consultoría ambiental. El Pacto buscó dar solidez intelectual al movimiento y llegó a proponer una "alternativa de desarrollo socialmente justa y en armonía con la naturaleza". Con este propósito se llevó a cabo un proyecto editorial ambicioso con la revista *ECOLOGIA, política/cultura* publicada de 1986 a 1988. Se editaron siete números en los que participaron investigadores y ecologistas de las diversas tendencias. Este medio dio vida a "El Primer Manifiesto a la Nación", que fue un incipiente esfuerzo intelectual que reunió algunos diagnósticos y planteamientos sobre el desarrollo del país y sus relaciones con el medio ambiente y los ecosistemas.

En 1988 empieza a declinar la fuerza organizativa de los ecologistas. El Pacto rompió con la dirigencia de la Federación Conservacionista Mexicana (FECOMEX). Algunos antinucleares acusaron a los promotores más activos del Pacto de "colaboracionistas" con el gobierno, mientras que algunos conservacionistas los identificaron como "grillos" de izquierda. Las restricciones económicas afectaron a individuos clave del Pacto, dando pie para que los antinucleares aumentaran su presencia. En este contexto, los acontecimientos políticos generados en torno a las elecciones del 6 de julio de 1988 activaron las contradicciones latentes. Las fuerzas se polarizaron y se desgarraron progresivamente. El cardenismo condujo a posiciones enfrentadas. El desalojo de Lomas del Seminario –asentamiento ilegal producto de invasiones y ventas ilegales en una zona de reserva ecológica al sur de la Ciudad de México—mostró intolerancias y deslealtades entre los integrantes del Pacto que se filtraron en la prensa. La mayor parte de los fundadores del Pacto se separaron de él (Quadri, 1990).

En resumen, los resultados de la abogacía ecologista entre 1974 y 1988 fueron importantes. Empezó con la lucha contra los desmontes de Uxpanapa, Veracruz entre 1974 y 1976 bajo la dirección de Arturo Gómez Pompa, y la lucha contra el proyecto de reactor nuclear experimental de Pázcuaro, Michoacán llevadas a cabo por las organizaciones ribereñas. El movimiento alcanzó su clímax con el movimiento antinuclear de Laguna Verde en Veracruz y el D. F., y se debilitó con la salida y expulsión de importantes miembros del Pacto. En este transcurso, la ecología se volvió un tema prioritario de la agenda nacional: se hicieron reformas constitucionales y se instituyó la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Se ampliaron las redes entre los ecologistas y los sectores académico y político, y surgieron algunas iniciativas y proyectos conservacionistas y de desarrollo integral aún incipientes.

4.2 Abogacía ambiental

La relación entre el movimiento ambientalista mexicano y el Estado es ambivalente: por un lado, existe en el movimiento una retórica antiestatal; por el otro, se observa cierta "fascinación" hacia el Estado. Esto se explica por la omnipresencia del Estado en la cultura e historia política en México. Muchos grupos ven peligrar su desarrollo por los intentos de cooptación del Estado y, en algunos casos, por las medidas represivas. Por otra parte, algunos grupos han logrado imponer sus propios intereses en la política estatal, a través del ingreso de algunos de sus miembros a la administración pública sin ascender por la carrera política–burocrática normal, o estableciendo una comunicación directa con altos funcionarios más allá de las vías administrativas. Persiste, sin embargo, el peligro de cooptación y la ilusión sobre su participación real en el poder.

Se observa un "hiperdesarrollo" de las relaciones de los grupos ecologistas con el Estado que contrasta con un "subdesarrollo" relativo de los contactos con otros actores sociales. Por ejemplo, la desatención amplia de los grupos ecologistas respecto a la contaminación industrial no es ajena al temor del Estado de que condicionamientos ecológicos más estrictos desalienten a los inversionistas potenciales. Además, la acción contra empresas contaminantes haría más visible el éxito o el fracaso de los grupos ecologistas, que la cooperación con grupos destinatarios "amorfos" como los automovilistas en el Distrito Federal, la opinión pública o la sociedad civil (Kürzinger, 1991).

Por otra parte, tiende a haber una separación entre los grupos ambientalistas y la comunidad científica, que se concentra en universidades, agrupaciones gremiales, colegios y academias. El número de instituciones que realizan investigación y docencia sobre temas ambientales y ecológicos ha aumentado recientemente. A principios de la década de los noventa había 139 centros académicos en todo el país, sin contar las sociedades y colegios de científicos y profesionistas que participan colateralmente con actividades y opiniones en el debate ambiental (Ordóñez, *et al.*, 1992). Sin embargo, sólo un número reducido de sus miembros se involucra en actividades de formulación de *policies* o de proselitismo político.

Las relaciones entre el movimiento ecologista y el gobierno son fluctuantes y contradictorias. El gobierno tiene un gran control sobre los medios de masas en relación a temas ambientales. En la administración de De la Madrid el tema ambiental apareció ampliamente por primera vez en los medios en México. En el gobierno de Salinas se dieron dos tendencias, una gran visibilidad de los temas ambientales a la vez que cierta intolerancia a las publicaciones o menciones a grupos ecologistas radicales. Por otra parte, se inició la organización de programas ambientales federales. Michoacán fue el primer estado en que se organizó un programa social, destinando dinero de PRONASOL para fines ambientales en Pátzcuaro.

Las instituciones gubernamentales promueven a algunos grupos ambientalistas. El gobierno les da la posibilidad de discutir las políticas y espacio para presentar propuestas alternativas. También, les otorga dinero, materiales y

asistencia técnica para sus proyectos. Es notorio que los grupos con posiciones moderadas reciben apoyo a través de la aplicación de criterios selectivos; mientras que las acciones de organizaciones muy críticas tienden a ser ignoradas. Tal fue el caso del proyecto de Laguna Verde que polarizó las posiciones de los ecologistas. El Estado también desarrolla estrategias que dividen y norman. Un ejemplo claro fue la evacuación de colonos ilegales en el área ecológica de Lomas del Seminario en el Ajusco que ocasionó la división de los miembros del Pacto y la expulsión de algunos de ellos.

Otra estrategia estatal es la cooptación de líderes, que en ocasiones es más un tema de debate que una realidad. Por ejemplo, la contratación de Gabriel Quadri de la Torre y Teresa Aznar en la administración pública generaron suspicacias en el movimiento. Por otra parte, el gobierno promueve ataques y represión. Tal fue el caso de miembros del Pacto que se opusieron al proyecto de Laguna Verde y bloquearon la carretera entre la Ciudad de México y el Golfo de México. Después de unos días, fueron desalojados por la fuerza sin mayores consecuencias.

Las normas e impuestos que sujetan a los organismos civiles dificultan su operación y provocó que 75 de ellas formaran Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, en 1990. Convergencia se organizó con el propósito de presionar a la Secretaría de Hacienda para que se reconociera la naturaleza asistencial de estas organizaciones y se cambiaran las disposiciones que les impedían ser sujetos de exención de impuestos.[31] Las reacciones del movimiento ambientalista ante las medidas adversas del gobierno han sido su dedicación a actividades menos controvertidas y la búsqueda del apoyo de organizaciones homólogas en otros países (Demmers & Hogenboom, 1992: 39 a 63).

El gobierno mexicano ha tenido un papel preponderante en el desarrollo de los grupos ambientalistas. Durante el sexenio de De la Madrid, el gobierno necesitó la participación de organizaciones ecologistas como apoyo para el desarrollo de la *policy* ambiental. Como consecuencia estos grupos tuvieron un amplio espacio y apoyo. Con el gobierno de Salinas De Gortari el gobierno se interesó en la participación selectiva de los grupos ambientalistas y dejó de tolerar las manifestaciones de críticas radicales ofreciendo estructuras de participación con un papel de intermediación. El papel político de los grupos ambientalistas mexicanos se sintetiza en dos características. Tuvieron la función de introducir los temas ambientales en la agenda del gobierno y fungir de intermediarios entre la sociedad y el Estado.

[31] El 14 de noviembre, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia mandó una iniciativa al Congreso en la que solicitaba el reconocimiento legal de las organizaciones civiles como grupos sin fines de lucro. Pero fue hasta diciembre de 1993 que, las instituciones de asistencia privada y asociaciones civiles dedicadas a ciertas actividades pudieron obtener privilegios fiscales, sólo bajo condiciones particulares y en sectores específicos (Pérez–Yarahuán y García–Junco, 1998: 462).

5. Transnacionalización de los movimientos ambientalistas norteamericanos

El proceso de transnacionalización de los movimientos ambientalistas en Norteamérica surge en el marco del debate sobre estrategias de desarrollo alternativas.[32] Los grupos ambientalistas adoptan alguna de las variantes de la perspectiva de redistribución con crecimiento económico o la estrategia de las necesidades básicas para el desarrollo. Además, hacen suya la noción de desarrollo sustentable que privilegia patrones de desarrollo con preservación ambiental.[33] En este inciso, analizo la transnacionalización de los grupos ambientalistas estadounidenses hacia México como la tendencia predominante en la región, en 1990.

A principios de la década, había alrededor de veinte grupos ambientalistas estadounidenses interesados en influir en México.[34] Estos se subdividían en aquellos que tienen proyectos directos, y apoyan organizaciones y *policies* internamente en México, y los que tienen presencia indirecta o externa al influir en las *policies* del gobierno de Estados Unidos hacia México. En ambos casos los grupos influencian las *policies* y condiciones ambientales a través del cabildeo formal a funcionarios de gobiernos, de su relación con organizaciones privadas y apoyos financieros o técnicos.

Según Barkin y Mumme (1991), los grupos ambientalistas estadounidenses con presencia directa o interna en México en 1990 eran: *Border Ecology Project, Conservation International, Ducks Unlimited, Earth Island Institute, Inform, National Geographic Society, National Toxics Campaign, The Nature Conservancy, Sea Shepherd Conservation, Texas Center for Policy Studies* y *World Wildlife Fund/Conservation Foundation.* Los grupos con presencia indirecta o externamente involucrados en México eran: *Environmental Defense Fund, Friends of the Earth/Environmental Policy Institute, Greenpeace USA, Institute for Agricultural and Trade Policy, Institute for Policy Studies, National Audubon Society, National Wildlife Federation, Natural Resources Defense Council, Public Citizen, Rainforest Action Network, Sierra Club* y *World Resources Institute*.

[32] Dennis Goulet (1983) identifica cuatro posiciones en el debate sobre estrategias de desarrollo alternativas: 1. Enfatiza el crecimiento económico bajo la perspectiva del mercado capitalista liberal. 2. Prioriza la redistribución con crecimiento económico teniendo principios de equidad como referencia. 3. Destaca las necesidades humanas básicas (alimento, vivienda, educación y salud) que deberá satisfacer el crecimiento económico. 4. Subraya la resistencia de los valores tradicionales indígenas frente a las nociones de progreso y crecimiento económico.

[33] Como resultado del compromiso adquirido en la Cumbre de Río 92, el gobierno mexicano incorporó la noción de desarrollo sustentable en su *policy* de desarrollo. No obstante, algunos ambientalistas consideran que ésta es incompatible con la estrategia neoliberal de desarrollo puesta en práctica.

[34] Véase el tercer directorio de organizaciones ambientalistas de Buzzworm, 1991, y la colección de ensayos editados por James Lester (1989).

Para analizar la influencia potencial de estos grupos en los asuntos ambientales en México, es necesario mencionar dos componentes estructurales de su capacidad organizativa: el tamaño de su membresía y sus recursos económicos con estos propósitos. Por ejemplo, *National Wildlife Federation, Greenpeace USA y World Wildlife Fund* tenían más de un millón de miembros cada uno; y *National Audubon Society, Nature Conservancy y Ducks Unlimited* tenían por encima de medio millón de miembros. Estos grupos predominaban por sus recursos económicos. *Nature Conservancy, National Wildlife Federation, Ducks Unlimited y Greenpeace USA* tenían ingresos anuales de 50 millones de dólares; mientras que *National Audubon Society y World Wildlife Fund* tenían ingresos anuales por encima de los 25 millones de dólares.

Los componentes de tamaño y recursos no arrojan suficiente información para verificar su influencia real en Estados Unidos y México. Habría que mencionar sus formas de cabildeo o estilo político y el carácter del sistema político en el que buscan influir. Ward y Floyd (1985) midieron la reputación de la efectividad de cabildeo en el gobierno federal estadounidense e identificaron a *Natural Resources Defense Council* como el más influyente, seguido por *National Wildlife Federation, Conservation Foundation* (*World Wildlife Fund* desde su fusión en 1990), *Environmental Defense Council,* y *National Audubon Society* y *Friends of the Earth.* Otros grupos con gran membresía e ingresos altos como *Ducks Unlimited, Nature Conservancy* y *Greenpeace USA*, tenían baja influencia de cabildeo.

Evaluar la influencia de grupos ambientalistas estadounidenses en México es aún más complejo. El ejecutivo y el sistema político mexicano en general limitan los canales para ejercer influencia política en asuntos ambientales en comparación con lo que sucede en Estados Unidos. El congreso mexicano no es todavía un espacio para movilizar el apoyo y ejercer influencia política en temas ambientales. Además, los grupos estadounidenses distribuyen sus recursos en varios países, por lo que se ven limitados a apoyar objetivos específicos de *policies* en México, en vez de ejercer una influencia más comprehensiva y global. Las estrategias y tácticas de los grupos ambientalistas estadounidenses también dependen de los temas, las circunstancias y del impacto de sus actividades en la política interna en México. Su efectividad es vulnerable frente a la regulación de gobiernos extranjeros.

Las distinciones funcionales de los grupos estadounidenses directa o indirectamente interesados en influir en la *policy* ambiental en México, en 1990, eran aquellos que se: 1. concentran en temas de conservación o de contaminación y comercio; 2. dedican a influir en México en general frente a los que trabajan en la frontera México–Estados Unidos; 3. comprometen en financiar directamente proyectos en México y aquellos que dan un apoyo no material, técnico, educativo o solidario.

La mayoría de los grupos estaban especializados en temas de conservación y contaminación. Por ejemplo, *Conservation International, Ducks Unlimited, Earth Island Institute, Friends of the Earth, National Audubon Society y Green-*

peace, además de otros cinco grupos, promovían proyectos de conservación. Dos casos relevantes son la preservación de bosques en la región lacandona en Chiapas, y la protección de especies en peligro de extinción, especialmente los delfines y las tortugas marinas. Entre los diez grupos orientados a temas de contaminación estaban *Border Ecology Project, Environmental Defense Fund, Greenpeace USA, National Wildlife Federation y Natural Resources Defense Council.* Los grupos originalmente orientados al tema de comercio eran *Community Nutrition Institute, Institute for Policy Studies, Institute for Agricultural Trade and Policy, Public Citizen* y *World resources Institute.* De todos estos grupos, los que trabajaban en la frontera México–Estados Unidos eran sólo tres: *Border Ecology Project, National Toxics Campaign* y *Texas Center for Policy Studies.*

Acerca de la influencia de grupos estadounidenses en temas ambientales en México se puede concluir: Primero, los componentes organizacionales de tamaño y recursos reflejaron la capacidad potencial de los grupos pero no mostraron su influencia en Estados Unidos y menos en México. Segundo, la mayoría de los grupos se especializaron al tratar de influir directa o indirectamente en la *policy* ambiental mexicana. Hubo diferencias funcionales importantes entre los grupos que se concentraron en México en general y aquellos que trabajaban en la región fronteriza México–Estados Unidos. Sin embargo, es difícil determinar el nivel de influencia de los grupos de acuerdo con su especialización, porque depende de factores como la coyuntura, el tema y las condiciones políticas prevalecientes. En el capítulo siguiente, analizaré el giro en las actividades, la creciente transnacionalización y la participación de los grupos en los debates del congreso estadounidense relacionados con la extensión de la "vía rápida" en las negociaciones del GATT y el TLCAN, así como en las negociaciones del ACAAN, entre 1991 y 1993.

6. Conclusiones

El movimiento ambientalista norteamericano de 1960 a 1990 presenta algunos elementos en común, una gran variedad de características y comunicación muy limitada entre los tres países. La preocupación por el estado del medio ambiente y el surgimiento de nuevos movimientos sociales creció considerablemente en la década de los sesenta en Estados Unidos y Canadá, y abarcó también a México en los años ochenta. Estos influyeron considerablemente en la cultura, la política y la sociedad civil de la región.

El movimiento ambientalista tuvo manifestaciones diferentes en estos países, según su ubicación en el Norte o en el Sur; su origen interno y nacional, o bien producto de fuerzas "desde afuera" y eventos internacionales; el nivel de toma de conciencia de los problemas ecológicos de primera, segunda y tercera generación; el grado de involucramiento de los medios de comunicación y la opinión pública; el carácter de los sistemas políticos vigentes; las modalidades de las prácticas de abogacía social; y la coexistencia de una amplia gama de

posiciones, cada una con un aporte para la protección del medio ambiente. Se observaba una profunda asimetría entre los tres movimientos. Hay grupos grandes con organización empresarial, multiplicidad de actividades y recursos abundantes, y grupos pequeños, monotemáticos, de alcance local y de difícil sobrevivencia. Los movimientos ambientalistas estaban organizados en redes sociales e iban desde la promoción del cambio o las reformas hasta la cooptación por el Estado y la colaboración con los sectores corporativos.

El pensamiento ambiental contemporáneo tiene vertientes diversas en Norteamérica. Por ejemplo, en Estados Unidos privan el conservacionismo, el preservacionismo, el ecologismo y el ambientalismo; en Canadá coexisten el conservacionismo, el ambientalismo, y el ecologismo radical e indígena activista; y en México la tendencia libertaria y anarquista, la conservacionista, la de tecnología alternativa y el ecologismo político. La sociedad civil ha rebasado al Estado frente a desastres ecológicos y mostrado formas de acción social innovadoras en los tres países.

Las relaciones entre los ambientalistas y sus gobiernos varían de acuerdo con los alcances democráticos de los sistemas políticos en América del Norte, las posibilidades de introducir temas ambientales en la agenda gubernamental, de participar en la formulación de *policies* y de actuar como intermediarios entre la sociedad y el Estado. En Estados Unidos, el ambientalismo se comporta como un movimiento autónomo del Estado; en Canadá como un conjunto de grupos cooptados –aunque no incondicionales— debido a sus recursos económicos limitados; y en México se observa ambivalencia y correlación entre el apoyo del Estado y las coyunturas de mayor actividad en el movimiento. Los grupos ambientalistas norteamericanos practican la abogacía social como una forma positiva y propositiva de protesta que desafía manifestaciones culturales dominantes y favorece formas diferentes de compromiso político. Los movimientos actúan a través de tácticas directas e indirectas, son multiclasistas y sus voceros son las clases medias ilustradas.

El nivel de transnacionalización de los movimientos ambientalistas en América del Norte era muy limitado antes de las negociaciones del TLCAN y el ACAAN. Había relaciones entre grupos filiales de Estados Unidos y Canadá, interés de grupos estadounidenses en financiar proyectos con organizaciones afines e influir directa e indirectamente en la política ambiental de México, y una tendencia receptiva de grupos ambientalistas.

V. Medio ambiente y libre comercio en América del Norte: 1990–1993

Las posiciones y acciones de los actores políticos y sociales que se organizaron informalmente en movimientos de abogacía (MAs) para tratar de influir en las negociaciones del TLCAN y el ACAAN,[1] fueron favorecidas o limitadas por parámetros relativamente estables y eventos externos dinámicos. Estos factores explican la formación de las concepciones de los diferentes MAs, con sus componentes profundos, de *policies* e instrumentales.[2]

El objetivo de este capítulo es analizar el contexto en que surgieron los cuatro MAs norteamericanos frente al tratado y su acuerdo paralelo, para después caracterizar los actores que los integraron y sus concepciones sobre comercio y medio ambiente. Con este propósito, se incluyen a continuación los siguientes cinco incisos: Parámetros relativamente estables, Elementos dinámicos, Concepciones de MAs norteamericanos sobre libre comercio y medio ambiente (1991–1993), Composición de los movimientos de abogacía en el TLCAN y el ACAAN, y Conclusiones.

1. Parámetros relativamente estables

Los parámetros relativamente estables tendieron a serlo durante cuando menos una década anterior a las negociaciones del TLCAN, por lo que fueron factores tanto internos como externos que presentaron resistencia al cambio.

1.1 Estructura legal básica

Los sistemas políticos de Estados Unidos, Canadá y México presentan algunas semejanzas y diferencias importantes. Estados Unidos y Canadá comparten tradiciones legales básicas. Ambas se basan en el derecho consuetudinario,

[1] Las negociaciones del TLCAN se iniciaron en julio de 1991 y las del ACAAN concluyeron en agosto de 1993.

[2] El marco conceptual de movimientos de abogacía está desarrollado en el capítulo III, "La diplomacia social", en el inciso de "Movimientos de abogacía: Interacción Estado–sociedad", de esta tesis, pp. 65–67. Este marco presenta variaciones, adaptaciones y aportaciones al Enfoque de Coaliciones de Abogacía de Paul Sabatier y Hank C. Jenkins–Smith (1993), con el cual está en deuda.

tienen sistemas políticos descentralizados y regímenes políticos federales. Entre sus diferencias más importantes está el régimen presidencialista estadounidense y el parlamentario canadiense, además de que sus sistemas de legitimidad son pluralista, en el primer caso, y consociacionalista, en el segundo.[3] Ambas administraciones públicas tienden a ser eficientes, transparentes, con bajos niveles de corrupción y con amplia participación social (Hussain, 1997). Todos estos atributos describen democracias consolidadas y un amplio juego de movimientos de abogacía que buscan influir en procesos de negociaciones internacionales. En contraste, México presenta un sistema político presidencialista que está evolucionado rápidamente hacia la democracia y cuyo gobierno federal conserva aún rasgos fuertes de centralismo, clientelismo y corporativismo. Su administración pública tiene problemas serios de ineficiencia, corrupción y organización cerrada. Sin embargo, hay movimientos de abogacía crecientemente competitivos y con interés reciente de influir en negociaciones internacionales.

1.2 Valores culturales fundamentales y estructura social

Estados Unidos y Canadá son países que tienen su origen en los últimos tres siglos y cuyos pueblos se constituyeron fundamentalmente con poblaciones inmigrantes. Sus valores culturales son modernos y presentan importantes rasgos republicanos, liberales, democráticos, cristianos y capitalistas. Su sociedad tiene amplia participación ciudadana, organizaciones sociales proactivas y una extensa red de recursos políticos y económicos. Su estructura social presenta una distribución del ingreso con niveles más o menos bajos de desigualdad social.[4]

En comparación, México es un país con raíces históricas profundas que se remontan a viejas civilizaciones autóctonas y cuyo mestizaje proviene del período de la colonia española surgido hace cinco siglos. Sus valores culturales son una mezcla patrimonialista y moderna que ha permeado sus instituciones republicanas, liberales, corporatistas, clientelares, católicas y capitalistas. Su sociedad tiene una ciudadanía formal con una reciente participación política y social real, cuyas organizaciones sociales tienen fuertes características tanto tradicionales como modernas, y con recursos políticos y económicos concentrados en un número restringido de sectores. Por último, su estructura social

[3] La intermediación de intereses pluralista se caracteriza por grupos diversos en competencia, mientras que el consociacionalista por un pluralismo balanceado por la cooperación entre líderes de distintos grupos.

[4] En 1992, el último quintil percibía un ingreso 6 veces menor que el más alto en Canadá, y un ingreso casi 12 veces menor que el quintil más alto en Estados Unidos (Berendge, Brachet–Márquez, *et al.*, 1996: 6–7).

tiene una distribución del ingreso muy polarizada con niveles alarmantes de desigualdad social.[5]

Los contrastes entre las tres sociedades norteamericanas son considerables. De acuerdo con el Índice de Desarrollo Humano del PNUD (1997),[6] en 1994, Canadá ocupó el primer lugar mundial por su nivel de calidad de vida y desarrollo, Estados Unidos el cuarto y México el cincuentavo. En la primera sociedad priva un sistema de justicia social, niveles de pobreza controlados y una amplia conciencia social de protección a la naturaleza. En la sociedad estadounidense ha habido un proceso regresivo en la justicia social y los niveles de pobreza desde la década de los ochenta, así como una conciencia ambiental creciente. Finalmente, en la mexicana no han podido superarse problemas ya endémicos de injusticia social y pobreza que hacen que la protección ambiental no alcance a ser un tema prioritario nacional. Estas condiciones se agravan con las fuerzas disruptivas presentes en el proceso actual de globalización e integración comercial regional, que alcanzan a ser amortiguadas por las estructuras sociales de Estados Unidos y Canadá, mientras que tienen un efecto de polarización y creciente exclusión social en México.

1.3 Distribución básica de recursos naturales

Los recursos naturales canadienses incluyen a cerca del 9% de las aguas dulces renovables del mundo y 10% de los bosques del planeta. Hay también importantes reservas de petróleo, gas natural, carbón y otros minerales (OCDE, 1995). Estados Unidos es un país con abundantes recursos energéticos. Los más importantes de estos son el carbón y el gas natural. Las reservas de petróleo se extraen principalmente de Alaska y de la zona del Golfo de México. Las fuentes de energías renovable, como la hidroeléctrica, geotérmica y solar, la biomasa y la energía eólica, representan casi 10% de su producción de energía (OCDE, 1996); mientras que la generación de energía nuclear representa casi el 20% (International Energy Agency, 1998). El principal recurso del subsuelo en México es el petróleo. Produce 2.7 millones de barriles diarios. Es además el mayor productor de plata del mundo. Otros recursos importantes son el cobre, el oro, el gas natural y el zinc (OCDE, 1998).

Las tres sociedades de América del Norte son ricas en recursos naturales. Esto hace que la región permita la viabilidad de diferentes sectores económicos y tenga una gran potencialidad productiva. Canadá y México se han identificado tradicionalmente con su riqueza natural. Han fundado en ella sen-

[5] En México, el último quintil percibía un ingreso 24 veces menor que el más alto, en 1992. Tanto en Estados Unidos como en México la distancia entre riqueza y pobreza es grande y está creciendo, quedando sólo Canadá como un país de pobreza y riqueza más moderada (Berendge, Brachet–Márquez, *et al.*, 1996: 6–7).

[6] El Índice de Desarrollo Humano es un indicador construido con base en tres índices: esperanza de vida, nivel educativo e ingreso por habitante (PNUD, 1997).

dos nacionalismos que han fortalecido en distintos períodos históricos frente a las demandas de Estados Unidos. Sectores amplios de la sociedad canadiense se mostraron temerosos ante la firma en 1988 del Acuerdo de Libre Comercio de Estados Unidos y Canadá (ALCEUC), por la posibilidad de perder el control sobre recursos naturales tales como el petróleo, el carbón, los bosques y los pesqueros. En México, el petróleo es el recurso más valorizado simbólicamente desde su nacionalización en 1938. Frente al interés del gobierno estadounidense porque se incluyera el petróleo en el TLCAN, importantes sectores del gobierno y de la sociedad mexicana manifestaban un abierto rechazo al iniciarse las negociaciones.

1.4 Situación general del medio ambiente

En Canadá, los problemas de contaminación del agua se remiten al ámbito local y no representan un peligro a escala nacional. La preocupación central sobre el agua tiene más que ver con su distribución que con su limpieza, pues la mayor parte de la población vive cerca de la frontera con los Estados Unidos, al otro extremo de los Grandes Lagos.[7] La calidad del aire en Canadá no guarda el mismo estado favorable que la del agua. Uno de los problemas más significativos es la "contaminación importada" producida por las fábricas ubicadas al sur de su frontera con Estados Unidos. La mayor parte de las áreas naturales canadienses están intactas –particularmente la Tundra y las zonas montañosas que abarcan el 70% del territorio del país–, debido a que la agricultura se realiza en el 5% del país. En relación a los recursos marítimos y de agua dulce, el país enfrenta una reducción en los acervos naturales de peces y moluscos debido a la sobreexplotación comercial, aunque esto todavía no pone en riesgo de colapso a los ecosistemas que los albergan.

La agricultura utiliza el 85% del agua que se consume en los Estados Unidos y es la mayor fuente de contaminación de ríos, lagos y estuarios, seguido de las fuentes difusas, los desagües urbanos y la industria. En comparación, los sistemas urbanos de desecho y tratamiento de aguas residuales han evolucionado consistentemente. A partir de la década de los ochenta, las reglamentaciones para disminuir las emisiones contaminantes del aire han resultado efectivas en Estados Unidos. Sin embargo, los gases que provocan el efecto invernadero han aumentado su presencia en un 20.4%.[8] La diversidad de los hábitats y de las especies en los Estados Unidos ha venido disminuyendo desde hace varios años.

[7] Los Grandes Lagos han resentido la presencia de cadmio, plomo y mercurio en su lecho procedentes de Estados Unidos (OCDE, 1996 :78).

[8] Casi todas las zonas urbanas se han ubicado debajo de los límites de contaminación, con la excepción de la ciudad de Los Ángeles (OCDE, 1996: 122).

México tiene serios problemas de contaminación del agua. Se calcula que solo el 10% del agua de uso doméstico del país recibe tratamiento. La Ciudad de México por si sola produce la mitad de las aguas residuales. La industria afecta de manera importante los recursos hidrológicos por el atraso en la adopción de tecnologías de tratamiento. Esta situación, aunada al crecimiento de la población en las principales zonas urbanas hace cada vez más difícil y costosa la dotación de agua potable para consumo doméstico. Los problemas de contaminación atmosférica se concentran en las tres ciudades más importantes del país: la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), Guadalajara y Monterrey.[9] La OCDE estima que la calidad del aire en Monterrey y en otras ciudades fronterizas se ha deteriorado a partir de la entrada en vigor del TLCAN. La industria maquiladora, las plantas eléctricas y las emisiones de los vehículos que esperan cruzar la frontera son las principales responsables de esta situación (OCDE, 1998: 86). La práctica de métodos atrasados de agricultura (roza–tumba–quema) es una de las principales causas de deforestación y degradación de los bosques. Además en fechas recientes el gobierno ha asumido un enfoque integral en la tarea de proteger la biodiversidad.[10]

1.5 Régimen legal ambiental básico

Canadá es el país de América del Norte que cuenta con la estructura político–administrativa más descentralizada. Esto se refleja en su legislación ambiental y en la forma en la que se lleva a la práctica. Por tanto, no existe una ley única que establezca un marco de referencia en el plano nacional relativo a la protección del medio ambiente. El "Plan Verde", instituido en 1990, es el primer intento del gobierno federal para integrar los asuntos ambientales y económicos basado en el concepto de desarrollo sustentable. Este requirió la participación de cerca de 40 ministerios federales y dependencias gubernamentales. El Ministerio del Medio Ambiente de Canadá (*Environment Canada*, EC), creado en 1971, es responsable de administrarlo.[11] *Environment Canada* tiene 5 oficinas regionales: Ontario, del Atlántico, de las Praderas y Territorios del Noroeste, Quebec y del Pacífico–Yukón. Las leyes ambientales de cada una de estas jurisdicciones son coordinadas por las leyes federales, para facilitar su implementación homóloga. Esta tarea está contemplada en la *Canadian Environmental Protection Act* (CEPA) de 1988. Asìmismo, existe un conjunto de leyes

[9] Se han instalado redes de monitoreo de la calidad del aire en estas ciudades, así como en Ciudad Juárez, Tijuana, Querétaro, Mexicali, Tula, Aguascalientes, Minatitlán y Toluca.

[10] La regulación de los ecosistemas marinos ha recibido especial atención, particularmente en lo que se refiere al aprovechamiento racional de las especies comerciales y al cuidado de diversos mamíferos marinos (delfines y ballenas).

[11] Este se transformó en 1995 con la creación del Comisionado del Ambiente y el Desarrollo Sustentable (*Commissioner of the Environment and Sustainable Development*).

especializadas que complementan el marco jurídico descrito. Entre estas destacan: la Ley de Pesca (1927), el Acta de Parques Nacionales (1930), el Acta para la Prevención de la Contaminación en la Zona del Ártico (1970) y el Acta para la Protección Ambiental del Canadá (1988), entre otras.

Estados Unidos no cuenta con una ley ambiental única que constituya un marco de referencia a nivel federal. La Ley Nacional de Política Ambiental de 1969, conocida como NEPA (*National Environmental Policy Act*), es lo más cercano a una política ambiental nacional. Esta es la política permanente del gobierno federal –en cooperación con los Estados, los gobiernos locales y otras organizaciones públicas y privadas interesadas– para crear y mantener condiciones en las cuales el hombre y la naturaleza convivan en una armonía productiva, así como satisfacer las necesidades sociales, económicas y de otra índole de las generaciones actuales y futuras de los estadounidenses. La agencia ejecutora es la *Environmental Protection Agency* (EPA, Agencia de Protección Ambiental), creada en 1970. Paralelamente a la EPA, existen otras instituciones especializadas tales como la Administración Nacional de los Océanos y la Atmósfera (NOAA), el Consejo sobre la Calidad Ambiental, y el Consejo Presidencial para el Desarrollo Sustentable que forman parte de los consejeros del Presidente. Otras entidades con atribuciones legales son el Departamento de Agricultura, el Departamento de Energía y el Departamento del Transporte (OCDE, 1996: 35–36).

La legislación ambiental mexicana surgió como una respuesta a la presión de la opinión pública internacional y nacional. La *Ley Federal de Protección al Ambiente* fue aprobada en 1971, pero la primera ley ambiental general fue la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (LGEEPA), que fue aprobada en 1988. La LGEEPA contiene disposiciones de orden público e interés social y, fue diseñada para propiciar el desarrollo sustentable.[12] Un conjunto de leyes y reglamentos especializados complementa a la LGEEPA.[13] Entre ellos se encuentran la Ley Federal de Caza (1952), la Ley Federal del Mar (1986), la Ley de Pesca (1992), la Ley Federal de Meteorología y Normalización Ambiental (1992), la Ley de Aguas Nacionales (1992) y la Ley Forestal (1997).

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), creada en 1982 se transformó en 1992 en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Se crearon dos agencias dependientes de la secretaría, el Instituto Nacional de Ecología (INE) cuya función principal fue la formulación de normas y *policies,* y

[12] En 1996, se hicieron cambios importantes que incluyeron la difusión de los programas y recomendaciones ambientales a través de los medios de comunicación, el reconocimiento del derecho del público a acceder a la información sobre el medio ambiente, así como la descentralización de responsabilidades ambientales a estados y municipios.

[13] En México es frecuente que se aprueben leyes sin sus reglamentos respectivos. No obstante, estos son necesarios para que las leyes puedan ponerse en práctica. En otros países, como Estados Unidos o Canadá, la adopción de una ley *ipso facto* incluye todas las condiciones necesarias para su instrumentación.

la Procuraduría Federal de Protección Ambiental (PROFEPA) abocada a su puesta en práctica. La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) se creó –independiente de SEDESOL–, en 1994. La nueva ley y estructura institucional ambiental –que incluyó pesca, bosques y agua– pretendió afrontar las críticas estadounidenses, canadienses y de algunos mexicanos, surgidas al inicio de las negociaciones del TLCAN, sobre la deficiente aplicación de la ley ambiental en México. En general, la OCDE considera que las reformas recientes al marco legal ambiental de México son las correctas. Empero, la organización señala que se necesitará de tiempo y de un esfuerzo considerable y sostenido para que estas arraiguen firmemente en la práctica de la gestión ambiental (OCDE,1998: 20).

2. Elementos dinámicos

Los elementos dinámicos fueron eventos externos que variaron en períodos menores a una década y fueron difíciles de controlar. Constituyeron los principales factores que alteraron las oportunidades y limitaciones de los movimientos de abogacía durante las negociaciones del TLCAN, dependiendo de su capacidad para anticiparlos o adaptarse a ellos.

2.1 Iniciativas de liberalización comercial en la región

La crisis económica de principios de los años setenta llevó al mundo a modificar los acuerdos de Bretton–Woods.[14] Los Estados Unidos se percataron de la necesidad de cambiar su política globalista porque su balanza comercial se volvió deficitaria en 1971. Entonces, intentó pasar del multilateralismo a acuerdos más regionales. La Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 de Estados Unidos, de carácter mixto, obligaba a sus socios comerciales a eliminar subsidios en sus exportaciones, permitir el acceso a las exportaciones estadounidenses y resolver las controversias comerciales en el foro del GATT. La Ley de Comercio y Aranceles de 1984 exigía, además, que los países socios liberalizaran su comercio so pena de quedar eliminados del Sistema Generalizado de Preferencias. Ambas legislaciones y la Ley Omnibus de 1988 partían del supuesto de que muchos países subsidiaban sus exportaciones y restringían sus importaciones, razón por la que se les aplicaban impuestos compensatorios y se les exigía mayor apertura para las mercancías estadounidenses.

Una de las preocupaciones centrales de los canadienses ha sido su dependencia económica en primer lugar de Estados Unidos y en segundo de Europa. El gobierno del Primer Ministro Trudeau (1980–1984) adoptó medidas nacionalistas –*Third Option Policy*– que buscaron reducir la dependencia de su

[14] Estados Unidos dejó de mantener una relación fija entre su moneda y el oro, iniciando así la era de las monedas flotantes.

vecino del sur, en la década de los setenta. Canadá se vio afectado –como México—por las políticas contraccionistas aplicadas por la Administración Reagan en Estados Unidos frente a la recesión económica de principios de los años ochenta. Ante esta situación, el nacionalismo económico canadiense no pudo sostenerse, además de que tres cuartas partes de su comercio exterior se realizaba con Estados Unidos. A fines de la década se consideró benéfico un acuerdo comercial bilateral pues introduciría incentivos a la industria canadiense para volverse más competitiva y eficiente (Mahant, 1993). Brian Mulroney y Ronald Reagan firmaron el ALCEUC en 1988 y éste entró en vigor el 1º de enero de 1989.

Frente a la hegemonía estadounidense de la postguerra, México, al igual que los demás países de América Latina, buscó generar un proceso de industrialización que le permitiera lograr crecimiento económico y reducir su dependencia de la venta de materias primas. Estas políticas iniciaron en 1940, y se les conoció como industrialización de sustitución de importaciones.[15] A pesar de aciertos innegables, en los años 70, este modelo llevó a la economía a déficit importantes en la balanza comercial. A mediados de los años setenta, el petróleo se convirtió en una alternativa que financiaría la brecha de exportaciones–importaciones. Esta medida volvió al país casi en un monoexportador de hidrocarburos, aplazando las reformas necesarias para hacer competitiva la economía. Uno de los problemas de la política monetaria fue que se sobrevaluó el peso y se inició un período de fuerte endeudamiento externo a plazos cortos y medianos, lo que contribuyó a la larga crisis iniciada en 1982.

Con esta crisis financiera, se dio un cambio en las directrices y objetivos de la política económica. El gobierno de Miguel de la Madrid (1982–1988) firmó una Carta de Intención con el FMI que incluía un paquete de reformas económicas de corte ortodoxo, en el que se comprometía a la apertura comercial. México y Estados Unidos firmaron un Entendimiento Comercial sobre Derechos e Impuestos Compensatorios en 1985, que obedeció al interés estadounidense de revertir el elevado déficit de su balanza comercial. Con este acuerdo se logró cimentar la puesta en práctica y la institucionalización de la apertura mexicana al exterior. México se convirtió en la 92ª parte contratante del GATT[16] con el Protocolo de Adhesión de agosto de 1986.[17]

[15] El proteccionismo comercial favoreció las inercias hacia un aparato industrial caro y con severas deficiencias tecnológicas y productivas, así como el rezago y abandono del campo.

[16] El GATT fue un acuerdo firmado en 1947, entre unos pocos países, para crear un mecanismo de negociación de la reducción de aranceles al comercio internacional. Como la formación de la Organización de Comercio Internacional propuesta por la Conferencia de La Habana de 1948 no iba a ser ratificada por el Congreso de los Estados Unidos, el GATT quedó como acuerdo transitorio, que duró hasta 1993 al fundarse la Organización Mundial de Comercio (WTO, por sus siglas en inglés).

[17] Además, México suscribió cuatro Códigos de Conducta: Antidumping, de Valoración en Aduana, Licencias de Importación y Obstáculos Técnicos al Comercio.

A través de las Rondas Kennedy y de Tokyo, el régimen del GATT se volvió un tema más complejo que requirió de interpretaciones de implementación y vigilancia internacional. Varios de sus miembros contaban con que tuviera más fuerza para evitar los actos unilaterales de los miembros más poderosos –particularmente de los Estados Unidos. Este asunto, así como la necesidad de hacer de la agricultura y de los derechos de propiedad intelectual ligados al comercio una parte del régimen comercial, fueron las preocupaciones centrales de las negociaciones de la Ronda Uruguay (1986–1993), que condujeron después de varios años de estancamiento a la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), a fines de 1993 (Von Molke, 1997).

La tendencia reciente a la liberalización comercial ha mostrado una tensión entre los principios de la teoría del comercio internacional –de las ventajas comparativas y la especialización de las economías nacionales– y cuestiones de soberanía nacional. Se observa que la política comercial de los países, al negociar acuerdos regionales, tiende a estar limitada por consideraciones de diferentes niveles de desarrollo económico y políticas de regulación internas. Dos ejemplos son la transición de la Comunidad Europea a la Unión Europea y las negociaciones del TLCAN, en los que participaron países con diversos niveles de riqueza, programas sociales, derechos laborales, salarios y *policies* de protección ambiental. Estas asimetrías fueron consideradas en el caso europeo en las propuestas de agenda social y en el norteamericano en el debate sobre los acuerdos paralelos laboral y ambiental.

2.2 Cooperación y conciencia ambiental en América del Norte

La cooperación binacional entre México y Estados Unidos sobre el ambiente tiene sus antecedentes en diversas pláticas sobre el tema del Río Colorado en el siglo XIX. En 1944 se creó la Comisión Internacional de Límites y Aguas, que suscribió distintos acuerdos en los años 1970, 1971 y 1973. El paso más importante hacia una cooperación integral, sin embargo, tuvo lugar en 1983, cuando ambas naciones firmaron el Acuerdo de La Paz sobre la Cooperación para Proteger y Mejorar el Medio Ambiente en la Zona Fronteriza. Este acuerdo se centró en: el tratamiento de aguas residuales; la preparación y respuestas de emergencia ante accidentes industriales; el movimiento transfronterizo de residuos peligrosos; las emisiones de fundidoras de metales y la contaminación del aire.

Al Acuerdo de La Paz siguió el Plan Integral Ambiental Fronterizo (1992–1994) que incluyó evaluaciones periódicas de la contaminación del aire y de los movimientos transfronterizos de desechos tóxicos, evaluaciones de impacto ambiental de las actividades industriales, información científica y técnica y capacitación de personal especializado. Paralelamente, desde 1980 México y Estados Unidos han suscrito 15 acuerdos nacionales de cooperación sobre pesca, bosques, fauna silvestre, protección de aves migratorias, biodiversidad y parques nacionales.

La OCDE considera que el crecimiento demográfico y la actividad económica en la franja fronteriza han superado la capacidad de la infraestructura instalada. Esto se refleja en: gestiones inadecuadas de basura y drenaje, insuficiencias en el suministro de agua, impactos significativos en hábitats naturales y la biodiversidad, así como mala calidad del agua y del aire (OCDE, 1998: 184).

Canadá y Estados Unidos comparten una frontera de 9000 kilómetros. La cooperación ambiental bilateral tiene sus antecedentes en el Tratado de Aguas Limítrofes de 1909, en el que se estipulaba que ningún país tenía derecho a contaminar la porción correspondiente a su cuenca del Sistema de Grandes Lagos, ni causar daños a la salud y a la propiedad en la cuenca del otro país. La mayor parte de la contaminación del sistema ha provenido de Estados Unidos, por lo que ha sido necesaria la actualización del tratado. En 1972, se suscribió el Acuerdo sobre la Calidad de los Grandes Lagos (revisado en 1978 y 1987). Desde entonces se han logrado avances en el tratamiento de desechos tóxicos, reduciéndose las descargas de químicos nocivos. La OCDE estima, sin embargo, que continúan sin resolverse muchos de los problemas en esta zona, tales como la persistencia de sustancias tóxicas y el daño a los distintos ecosistemas (OCDE, 1996: 221). Asimismo, en 1991, ambos países firmaron el Convenio sobre la Calidad del Aire, según el cual Estados Unidos se comprometió a reducir al mínimo las emanaciones de contaminantes transfronterizos para el año 2010.

Los lazos de cooperación ambiental entre México y Canadá son recientes. En 1990, ambas naciones convinieron un programa conjunto de "bosques modelo" que buscaba iniciar una práctica silvícola sustentable. El programa incluyó la donación de 10 millones de dólares canadienses a México para el financiamiento de tres áreas de este tipo –Chihuahua, Calakmul y el área de hibernación de la mariposa monarca. En 1992, se firmó un acuerdo bilateral que incluía asistencia canadiense para impulsar actividades de protección al ambiente en México como manejo de sustancias peligrosas, cambio climático, silvicultura y protección de la mariposa monarca.

A partir de la década de los setenta en Estados Unidos y Canadá, y de los ochenta en México, los temas ambientales adquirieron gran importancia en el proceso de toma de decisiones públicas y privadas, así como en la movilización de grupos sociales. Con el Informe Brundtland (Brundtland, 1987) y el nuevo paradigma del desarrollo sustentable, la toma de decisiones económicas y ambientales llegaron a verse como los dos lados de una misma moneda. La Cumbre de la Tierra en Río '92 fue el clímax de un proceso internacional que vincula lo local con lo global y promueve una mayor interdependencia entre los gobiernos y ciudadanos del Norte y del Sur.

Todos los avances de *policy* ambiental de la última década no pueden entenderse sin referencia al surgimiento de la sociedad civil internacional como una fuerza independiente en las relaciones internacionales, capaz de dirigir avances aún en contra de la voluntad de los gobiernos más poderosos, considerando que éstos se rigen por reglas democráticas básicas (Von Molke, 1997).

Uno de los principales logros de los movimientos de abogacía ambiental en el mundo, especialmente en Estados Unidos y Canadá, ha sido el paso de las preocupaciones ambientales internacionales y las actividades en la ONU y foros sociales, hacia las instituciones económicas como el Banco Mundial, la OECD, el TLCAN y la Organización Mundial de Comercio (OMC) –que siguió al GATT.

2.3 Cambios en coaliciones gobernantes

La derrota del presidente republicano George Bush en las elecciones presidenciales de 1992 no afectó el curso de su propuesta –hecha en junio de 1990– de integrar primero el TLCAN y después la Iniciativa de las Américas con el resto de los países de América Latina. El objetivo siguió siendo crear un gran mercado capaz de enfrentar y superar aquellos formados en Europa y Asia. El candidato demócrata triunfante, William Clinton, asumió estas propuestas y les imprimió su sello de gobierno con la negociación de dos acuerdos paralelos al TLCAN, uno de cooperación ambiental y otro de cooperación laboral. En noviembre de 1993 se ratificaron el TLCAN y el ACAAN en el Capitolio. La aportación del cambio de un ejecutivo republicano por otro demócrata fue que, por primera vez en la historia de los acuerdos comerciales internacionales, el tema ambiental se plasmó en un ordenamiento jurídico comercial de primer orden.

El 25 de octubre de 1993, Jean Chretien, líder del Partido Liberal canadiense fue el ganador de las elecciones para Primer Ministro y tomó posesión el 4 de noviembre. El Partido Conservador Progresista –heredero de la ideología Tory británica– había formado el gobierno hasta entonces. Este partido había sufrido tres cambios de liderazgo durante 1993.[18]

El cambio de gobierno del Partido Conservador Progresista al Partido Liberal significó el paso a una ideología nacionalista y de intervencionismo estatal en la economía. Durante su campaña, Chretien se pronunció por la renegociación del ALCEUC acusando a los Estados Unidos de haber hecho uso abusivo de las definiciones imprecisas sobre subsidios y medidas antidumping, y expresando su inconformidad con los mecanismos para la solución de controversias y las medidas de protección a los recursos energéticos en caso de escasez interna. Una vez en el poder, sin embargo, los liberales sólo hicieron una reclamación unilateral y reconocieron el TLCAN.

Los dos candidatos presidenciales del PRI a las elecciones de julio de 1994, primero Luis Donaldo Colosio y después de su asesinato Ernesto Zedillo Ponce de León, asumieron íntegramente la posición oficial del gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari frente al TLCAN y el ACAAN. De esta ma-

[18] Brian Mulroney, anterior Primer Ministro, renunció en febrero y lo sucedió Avril Kimberley Campbell como líder del partido y jefe de Estado, quién dirigió a su partido durante las elecciones. Tras la derrota, Campbell renunció para ser sustituida a fines de ese año por Jean Charest.

nera, privó la autoridad del presidente saliente sobre su sucesor, reafirmando una de las características estructurales del sistema político mexicano.

3. Concepciones de los movimientos de abogacía norteamericanos sobre libre comercio y medio ambiente (1991–1993)

Las instituciones, coaliciones, redes, grupos e individuos norteamericanos que trataron de influir en las negociaciones del TLCAN y el ACAAN pueden agruparse en los cuatro MAs,[19] que se han hipotetizado en la tesis y que tienen matices ideológicos distintos: el Movimiento de Abogacía por el Libre Comercio, el Movimiento de Abogacía por el Comercio Verde, el Movimiento de Abogacía por el Comercio Justo y el Movimiento de Abogacía por el Comercio Controlado. Las concepciones de éstos MAs sufrieron un proceso de aprendizaje a través de sus interpelaciones durante el proceso de negociaciones del TLCAN y el ACAAN. Sin embargo, sus componentes medulares permanecieron como se enuncia a continuación.

3.1 Movimiento de abogacía por el libre comercio

Las concepciones profundas de este movimiento están vertebradas por una filosofía hombre/naturaleza ambientalista[20] y marcadamente antropocéntrica,[21] y una teoría neoclásica del libre comercio. Por un lado, consideran que la inversión en la ecología tiende a ir en detrimento del crecimiento económico y, por otro, que cualquier intento de limitar o elevar los estándares ambientales en el comercio internacional corre el riesgo de violar la soberanía de los países participantes. Sus preocupaciones ambientales se reducen al impacto de la contaminación sobre la salud, la protección de las especies en peligro de extinción y la prevención de los desastres nacionales.

En sus concepciones de *policy,* el MA de Libre Comercio define la degradación ambiental en zonas urbanas estratégicas como un problema ambiental, y se propone para remediarlo, que se establezcan niveles "óptimos" de contaminación. Sus objetivos básicos son: 1. legalizar la ecología como externalidad económica; 2. impulsar la liberalización comercial y el crecimiento eco-

[19] La definición del concepto de movimiento de abogacía está desarrollada en el capítulo III "La diplomacia social" de esta tesis, página 65-67.

[20] Véase el capítulo IV, "Movimientos ambientalistas en Norteamérica: 1960–1990", pp. 71 a 73, de esta tesis, acerca de la definición de las concepciones de la relación hombre–naturaleza: ambientalismo, ambientalismo reformado, conservacionismo, ecologismo y ecologismo social. Estas filosofías caracterizan las concepciones profundas de los cuatro movimientos de abogacía que se organizaron frente al TLCAN y el ACAAN.

[21] En términos generales, una concepción antropocéntrica de la relación hombre/naturaleza subordina el manejo del medio ambiente a los intereses económicos.

nómico por encima de los US$ 5,000 per cápita, con el fin de favorecer la inversión para disminuir los niveles de contaminación;[22] y 3. promover la privatización como medio para lograr una mayor preservación de los recursos naturales. La responsabilidad del desarrollo económico se concibe como un proceso descentralizado, y la del manejo ambiental como centralizado. La sociedad en su conjunto paga los daños ambientales a través del descuento de impuestos, y el sector privado lo hace de manera voluntaria e incentivado por métodos compensatorios. Las negociaciones comerciales se hacen a puertas cerradas sin consultas externas. Se considera la participación de grupos ambientalistas y demás organizaciones sociales como marginal e indeseable.

En sus concepciones instrumentales, los MAs de Libre Comercio reconocen que los costos ambientales del crecimiento económico se manifiestan en la restricción a las barreras no arancelarias al comercio, la limitación de estándares ambientales para minimizar su impacto sobre el libre comercio, y en la tipificación de los costos ambientales como externalidades del proceso económico. Las medidas que preconizan son las sanciones comerciales y la limpieza "al final del tubo", así como algunas prohibiciones y límites al mercado con miras a la protección de la salud humana. Bajo tales conceptos, las principales modalidades de la protección ambiental son la estipulación de estándares ambientales mínimos y el monitoreo por medio de estudios e informes de impacto ambiental. Así se supone lograr la protección a corto plazo de los recursos naturales no renovables utilizados en el proceso de producción. Según los MAs de Libre Comercio, el TLCAN, y más tarde el ACAAN, requieren de la creación de una institución comercial supranacional en la que sean subordinados los asuntos ambientales, y las *policies* comerciales nacionales sean adecuadas a los principios del libre comercio internacional. En conclusión, para este movimiento, es suficiente un mínimo de protección ambiental como condición al crecimiento económico y la liberalización comercial (véase la tabla 5.1).

3.2 Movimiento de abogacía por un comercio verde

Las concepciones profundas de este movimiento están articuladas por una filosofía hombre/naturaleza conservacionista, ambientalista reformada y ligeramente antropocéntrica. Estas parten de tres principios: un comercio regulado moderado, la necesidad del desarrollo sustentable para lograr un crecimiento económico verde, y el establecimiento de *policies* comerciales internacionales que no contravengan a leyes ambientales. Las principales amenazas ambientales son la degradación de recursos naturales, el crecimiento de la población y la pobreza.

[22] El MA de Libre Comercio concibe que los países con un crecimiento económico por encima de los US$ 5,000 per cápita, tienen recursos económicos disponibles para invertir en la protección del medio ambiente.

Las concepciones de *policy* de los MAs de Comercio Verde definen el problema ambiental como degradación global y la necesidad de evitar la creación de "paraísos de contaminación". Sus objetivos básicos de *policy* son: 1. economizar la ecología para lograr la eficiencia global y la interdependencia; 2. lograr que el liderazgo político y la competencia comercial favorezcan la distribución eficiente de recursos y prevengan la degradación y agotamiento en áreas como la agricultura y la silvicultura; y 3. aplicar la ley de bienes comunes globales para la conservación de océanos, atmósfera, clima y biodiversidad. La responsabilidad del desarrollo económico y del manejo ambiental debe estar integrada a través de los niveles federal, estatal y local de gobierno. Los encargados de pagar los daños ambientales son los que contaminan, tanto productores como consumidores. El objetivo es maximizar los ingresos por este concepto a las cuentas nacionales. El manejo ambiental debe ser transparente y favorecer el acceso público a los procesos de negociaciones comerciales internacionales. En concreto, la participación social de las ONGs es necesaria por sus actividades de apoyo.

Las concepciones instrumentales de los MAs de Comercio Verde se fundan en que los beneficios ambientales del desarrollo económico son la aceptación de algunas barreras no arancelarias al comercio, el reconocimiento y elevación de algunos estándares ambientales, y la internalización de algunos de los costos ambientales. Por otra parte, las medidas comerciales y de producción con objetivos ambientales son las sanciones comerciales y las regulaciones ambientales de procesos y métodos de producción. Las modalidades de protección ambiental que proponen son: la armonización de los estándares ambientales para evitar la reubicación de las inversiones; las salvaguardas ambientales; los estudios de impacto ambiental y manejo de riesgos; la reducción de la contaminación; la eficiencia energética; las estrategias de conservación y reparación ambiental; el monitoreo de ecosistemas y de la salud social; el estudio de la relación entre población–pobreza–ambiente; así como los ajustes estructurales a la tecnología para garantizar la capacidad de carga de los ecosistemas. Los MAs de Comercio Verde estipulan que en el uso de los recursos naturales no renovables deben garantizarse la protección y planeación de su extracción y manejo a largo plazo. Para los recursos renovables tal protección debe ser a mediano plazo. Se afirma que el ACAAN requiere la creación de una institución ambiental trinacional que modere o limite los posibles impactos ecológicamente negativos del TLCAN y contrarreste una nueva institución comercial trinacional. Se declara la necesidad de reformas internacionales que garanticen la aplicación y el fortalecimiento de las *policies* ambientales nacionales. En resumen, este movimiento considera que la protección ambiental puede llegar a ser suficiente frente a los procesos de integración económica y liberalización comercial (véase la tabla 5.2).

3.3 Movimiento de abogacía por un comercio justo

Las concepciones profundas de este MA están regidas por una filosofía ecologista social y ecocéntrica de la relación hombre/naturaleza.[23] Sus tres principios fundamentales son la necesidad de un comercio fuertemente regulado, de un desarrollo sustentable y socialmente equitativo, así como de la formación de *policies* comerciales internacionales que no contravengan a leyes ambientales y sociales como prerrequisito de la protección de la soberanía nacional. Las principales amenazas ambientales derivan del cambio global y la incertidumbre ecológica.

Las concepciones de *policy* del MA de Comercio Justo tienen como punto de partida el problema de la degradación ambiental y social global, así como de la necesidad de evitar la creación de "paraísos de contaminación" resultado de acuerdos comerciales y de inversión internacionales. Sus objetivos básicos de *policy* son: 1. ecologizar la economía y favorecer el desarrollo social; 2. evitar, mediante la regulación ambiental, que la expansión económica y la liberalización comercial ejerzan mayor presión sobre los recursos no renovables y renovables; y 3. aplicar la ley de bienes comunes globales y bienes comunes locales, además de promover la privatización con el propósito de lograr la igualdad administrativa intra e inter generacional. Conciben que la responsabilidad del desarrollo económico y el manejo ambiental exige la vinculación entre los sectores público y privado, al igual que las innovaciones institucionales y la redefinición de funciones entre ambos sectores. Su objetivo es idear formas de pago que garanticen la prevención de los daños ecológicos, tales como los impuestos ambientales indexados a la renta. El manejo ambiental debe ser transparente y favorecer el acceso público a las negociaciones comerciales internacionales. La participación de las ONGs y los grupos sociales de base son indispensables para lograr la democratización de estos procesos.

Las concepciones instrumentales de los MAs de Comercio Justo asumen que los beneficios ambientales del desarrollo económico son la aceptación de las barreras no arancelarias al comercio, el reconocimiento y elevación de los estándares ambientales y la internalización de los costos ambientales.[24] A su vez, las medidas comerciales y de producción que proponen con objetivos ambientales son las sanciones comerciales, y las regulaciones ambientales de procesos y métodos de producción. Asimismo, las modalidades de protección ambiental preconizadas son: la armonización ascendente de los estándares ambientales y sociales para elevar la calidad de vida; las salvaguardas ambientales y sociales; los estudios de impacto ambiental y manejo de la incertidumbre; la estabilización demográfica; el respeto a la capacidad de carga de los ecosistemas; la promoción de la industria ecológica y las eco tecnologías; y

[23] El sufijo eco del término ecocéntrico deriva del concepto de ecología.

[24] La internalización de los costos ambientales consiste en su incorporación a la estructura de los costos de las empresas.

los diseños integrados con criterios económicos, comerciales, tecnológicos y ecológicos, con fines sociales. La protección y la planeación a largo plazo son consideradas necesarias en la extracción y manejo de recursos naturales tanto renovables como no renovables. Se propone la creación de una institución comercial trinacional en el TLCAN que tenga como contrapeso la organización de nuevas instituciones ambientales y sociales trinacionales más efectivas que las contenidas en el ACAAN. Asimismo, buscan reformas que garanticen la aplicación y el fortalecimiento de *policies* ambientales y sociales nacionales. En conclusión, este movimiento asume que la protección ambiental tiende a ser insuficiente frente a la promoción del crecimiento económico y la liberalización comercial (véase la tabla 5.3).

3.4 Movimiento de abogacía por un comercio controlado

Las concepciones profundas del MA de Comercio Controlado están articuladas por una filosofía hombre/naturaleza ecologista y biocéntrica.[25] Sus tres principios más importantes son el proteccionismo comercial y ambiental, un crecimiento cero en armonía con la naturaleza y la idea de soberanía nacional como el derecho y deber irrestricto a la protección ambiental. Las amenazas más importantes que perciben son los desastres provocados por el ser humano y el colapso de los ecosistemas.

Las concepciones de *policy* de este movimiento definen el problema ambiental como un proceso de degradación planetaria. Sus objetivos básicos son: 1. garantizar la igualdad de las bioespecies para reencontrarse con la naturaleza; 2. frenar el comercio para disminuir el crecimiento económico y la degradación ambiental; y 3. favorecer la privatización y promover la propiedad común para la preservación. La responsabilidad del desarrollo económico debe ser mayoritariamente descentralizada, y el diseño y manejo ambientales integrados. Su ideal es evitar el pago por daños ambientales a través de la prevención incorporada al desarrollo. Los procesos de negociaciones comerciales deben ser transparentes para lograr un mejor manejo ambiental y una participación social protagónica, en la que los grupos de base y las comunidades sean actores centrales.

Las concepciones instrumentales del MA de Comercio Controlado parten del supuesto de que el crecimiento económico genera inevitablemente costos ambientales porque tiende a eliminar barreras no arancelarias al comercio, a bajar los estándares ambientales y a evitar la internalización de los costos ambientales. Por tanto, las medidas comerciales y de producción adecuadas a los objetivos ambientales son las sanciones comerciales, las regulaciones am-

[25] El sufijo bio del término biocéntrico deriva del concepto de biosfera. La diferencia entre ecocéntrico y biocéntrico es que el primero se centra en el equilibrio entre el hombre y la naturaleza, mientras que el segundo subordina al hombre al ámbito de los organismos vivos en general y al desarrollo de la vida en ellos.

bientales de procesos y métodos de producción, así como el manejo de la estabilidad y la reducción de la escala de economía de mercado. Las modalidades de protección ambiental que se plantean son: regulaciones ambientales particulares y salvaguardas ambientales *ad hoc*, debido a la capacidad de carga ecológica diferenciada de diversas localidades y sus ecosistemas; planeación biorregional; conservación de la diversidad ecológica y cultural; autonomía y reducción de la población; tecnología tradicional; estrategias indígenas sin dominio de la ciencia; y satisfacción de necesidades materiales simples. La protección de los recursos naturales debe racionalizarse a través de la planeación a muy largo plazo de la extracción y manejo de recursos no renovables y renovables. La creación de una institución de comercio en las negociaciones comerciales internacionales deberá subordinarse a una nueva institución ambiental supranacional, que favorezca la aplicación, y en su caso la reforma o el fortalecimiento, de *policies* ambientales nacionales que respeten las diversidades de los ecosistemas y las culturas de sus habitantes. En resumen, creen que la protección ambiental tiende a ser incompatible con el crecimiento económico y la liberalización comercial (véase la tabla 5.4).

4. Composición de los movimientos de abogacía en el TLCAN y el ACAAN

En este inciso se ofrece un panorama general de la composición de los movimientos de abogacía nacionales y transnacionales que se manifestaron propositivamente, elaboraron una posición, y se movilizaron de manera competitiva para tratar de influir en la formulación del TLCAN y el ACAAN. Los componentes principales de estos MAs fueron: sus actores, su participación en la formación de los cuatro movimientos de abogacía, el papel de los mediadores y los recursos que movilizaron durante las negociaciones y aprobación del Tratado y su Acuerdo paralelo. Ninguno de estos elementos se comportó de manera estática, además de que los MAs fueron unidades sociales y políticas con poca estructuración interna. Sin embargo, éstos pudieron identificarse porque estuvieron vertebrados por concepciones profundas y de *policy* sobre comercio y medio ambiente –desarrolladas en el inciso anterior de este capítulo– que guiaron las actividades más o menos coordinadas de sus integrantes. La dinámica de los MAs durante las negociaciones del proceso de integración comercial de América de Norte se analiza en el capítulo siguiente.[26]

[26] La definición y desarrollo teórico del concepto de movimientos de abogacía se incluyen en el capítulo III, "Movimientos de abogacía y diplomacia social", en el inciso de "Movimientos de abogacía: Interacción Estado–sociedad", pp. 59-62, de esta tesis.

4.1 Actores en las negociaciones

Los actores estadounidenses, canadienses y mexicanos que participaron en las negociaciones del TLCAN y el ACAAN fungieron como representantes de instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil. Los actores principales fueron: jefes del ejecutivo, jefes negociadores y candidatos presidenciales de los tres países; ministerios o agencias de comercio y medio ambiente; otros ministerios relacionados; agencias u oficinas de medio ambiente y salud pública estatales y locales; líderes de las cámaras y comités congresionales estadounidenses más relevantes; supremas cortes y cortes federales; corporaciones y asociaciones comerciales; redes sociales y grupos ambientalistas, de consumidores y multitemáticos; sindicatos; partidos políticos; periodistas que cubrieron la fuente; y organizaciones multilaterales. El detalle de su composición se encuentra en la tabla 5.5.

Como veremos a continuación, estos actores se agruparon dinámica e informalmente en movimientos de abogacía, y desempeñaron funciones políticas, transnacionales y sociales particulares.

4.2 Formación de los movimientos de abogacía

Durante las negociaciones del TLCAN y el ACAAN se identificaron los siguientes MAs: primero, el Movimiento de Abogacía por el Libre Comercio formado fundamentalmente por los negociadores gubernamentales y sectores de grandes empresarios exportadores, que se resistieron a la adopción de medidas ambientalistas y que subordinaron finalmente a los objetivos del comercio internacional (Tabla 5.1);[27] segundo, el Movimiento de Abogacía por un Comercio Verde constituido por grupos conservacionistas y ambientalista reformados, así como congresistas estadounidenses que condicionaron su apoyo al tratado y su acuerdo paralelo (Tablas 5.2 y 5.6); tercero, el Movimiento de Abogacía por un Comercio Justo en el que se agruparon los grupos de ecologistas sociales, sindicatos y organizaciones no gubernamentales que se opusieron a las negociaciones de este tratado en particular (Tabla 5.3 y 5.7); y, cuarto, el Movimiento de Abogacía por un Comercio Controlado integrado por una minoría ecologista que concluyó sobre la incompatibilidad entre libre comercio y medio ambiente *per se* (Tabla 5.4 y 5.8). El MA de Libre Comercio fue el movimiento dominante, el MA de Comercio Verde el de oposición moderada y funciones mediadoras, y los MAs de Comercio Justo y de Comercio Controlado los de oposición radical.

Hacia principios del proceso del TLCAN, los negociadores constituyeron el MA de Libre Comercio. Frente a éste surgió un movimiento de abogacía opo-

[27] Jefes del Ejecutivo, jefes negociadores y candidatos presidenciales de los tres países; ministros o agencias de comercio y medio ambiente; ministerios relacionados; algunos líderes de las cámaras y comités congresionales estadounidenses más relevantes; corporaciones y asociaciones comerciales; algunos partidos políticos; organizaciones multilaterales; y otros actores.

sitor amplio, formado por una coalición heterogénea de grupos conservacionistas, ambientalistas reformados, ecologistas sociales y de sindicatos que se pronunciaron en contra del tratado en Estados Unidos. Sin embargo, se dividió poco después de que el presidente Bush presentara su Plan de Acción del 1º de mayo de 1991 en que se comprometía a introducir temas ambientales en la agenda de negociaciones. La ruptura afectó fundamentalmente al movimiento ambientalista que quedó dividido principalmente en el MA de Comercio Verde y el MA de Comercio Justo –los sindicatos se mantuvieron en alianza con éstos últimos–, como sigue:

Primero surgió el MA de Comercio Verde, con una coalición de siete grandes grupos conservacionistas, con base en Washington, que condicionaron su apoyo al TLCAN a la aceptación de su propuesta sobre una Comisión Norteamericana para el Medio Ambiente, y se deslindaron de los sindicatos. Originalmente estaba integrada por *National Wildlife Federation, World Wild–life Fund, Environmental Defense Fund, Natural Resources Defense Council, National Audubon Society, Nature Conservancy y Defenders of Wildlife*. El último se separó al término de las negociaciones del ACAAN, quedando una coalición de seis. Estos grupos formaron parte de algunas comisiones de trabajo para la elaboración del TLCAN. Además, desde las elecciones de 1992, algunos de sus antiguos miembros se integraron a la administración Clinton. Su estrategia fue influir en el proceso desde dentro del gobierno con prácticas de cabildeo y propuestas ambientales jurídicamente sustentadas, compatibles con el modelo de integración económica planteado por el tratado. Para ello, contaron con recursos económicos amplios y con cuadros profesionales multidisciplinarios en los que destacaron los abogados internacionalistas y en materia ambiental.

Poco después, se formaron el MA de Comercio Justo y el MA de Comercio Controlado. La mayoría de sus integrantes participaron en las coaliciones *Movilization for Development, Trade, Labor and the Environment*, *Fair Trade Campaign* y *Citizens Trade Watch*, que a principios de 1993 se transformaron en *Alliance for a Responsable Trade* y la *Citizens Trade Campaign*. Algunos de sus miembros más importantes fueron grupos ecologistas sociales, ecologistas, de consumidores y desarrollo opositores al TLCAN, tales como *Greenpeace, Friends of the Earth, Public Citizen, Development GAP, Institute for Agriculture and Trade Policy, International Wildlife Coalition, Environmental Action, Clean Water Action, Animal Protection Institute* y *Monitor Consotium*. *Alliance for a Responsible Trade* estuvo integrada por pequeños y medianos sindicatos así como por organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, religiosas, ecologistas sociales, de mujeres, de inmigrantes y minorías, de desarrollo comunitario y de salud, entre muchas otras. *Citizens Trade Campaign* estuvo compuesta por la mayoría de las organizaciones anteriores, además de contar con la presencia de grandes sindicatos nacionales.

Las dos coaliciones estadounidenses opositoras al TLCAN estuvieron preocupadas por los efectos sociales del Tratado. *Alliance for a Responsible Trade* puso énfasis en el desarrollo de una propuesta de desarrollo sustentable

alternativo constituyéndose en un foro radical de debate y elaboración de políticas, mientras que *Citizens Trade Campaign* se concentró en un extenso trabajo de cabildeo y en actividades políticas de defensa de los empleos y del medio ambiente. Para estos efectos, recibió un importante apoyo económico de los sindicatos que lo integraban. Esto le permitió extenderse a 40 estados, difundir sus mensajes por radio, y desarrollar una gran campaña proteccionista de oposición al TLCAN al estilo electoral estadounidense.

En la frontera México–Estados Unidos se organizaron, en 1991 y 1992, redes binacionales que también condicionaron y/o negaron su apoyo al TLCAN.[28] La *Red de Votantes del Suroeste*, participante del MA de Comercio Verde, condicionó su apoyo a la creación del Banco de Desarrollo de América del Norte. Esta organización adoptó una posición moderada, y se manifestó hacia el final del proceso a favor del TLCAN. Por otra parte, el MA de Comercio Justo estuvo integrado por la *Red Fronteriza de Salud y Ambiente* (formada por el *Border Ecology Protect*, el *Arizona Toxic Informacion*, al *Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental*, al *Comité Cívico de Divulgación Ecológica*, a *Enlace Ecológico* y *Bioconservación*) y los grupos ecologistas sociales coordinados por el *Texas Center for Policy Studies* en el lado Este de la frontera. Este movimiento condicionó inicialmente su apoyo al TLCAN en la espera de que se incluyeran regulaciones y programas ambientales tanto preventivos como correctivos en la región. Al término de las negociaciones del ACAAN, se radicalizó y juzgó insuficiente al Tratado. Por último, la *Red del Suroeste para la Justicia Económica y Ambiental*, también del MA de Comercio Justo, se constituyó con organizaciones proteccionistas de minorías de color que se opusieron sistemáticamente al TLCAN por considerar que aumentaría el racismo laboral y ambiental.

Los grupos ambientalistas reformados y conservacionistas de Canadá y México, integrantes de los MAs de Comercio Verde, constituyeron alianzas tácticas a nivel nacional para tratar de influir en el proceso de negociaciones del TLCAN y del ACAAN, a través de su participación en instancias gubernamentales. En Canadá destacó *Pollution Probe*, y en México el *Instituto Autónomo de Investigaciones Ecológicas*, el *Grupo de los 100* y la *Unión de Grupos Ambientalistas* –que formaron parte del Consejo Consultivo de la Procuraduría Nacional del Medio Ambiente. Los dos primeros dieron su apoyo al TLCAN y al ACAAN.

Por otra parte, los grupos ecologistas canadienses y mexicanos opositores al TLCAN, preocupados por sus efectos sociales, formaron parte de redes amplias y heterogéneas –con fuerte presencia sindical–, que integraron MAs de Comercio Justo nacionales, al igual que sus homólogos estadounidenses. La *Canada Action Network* contó con el liderazgo del *Canadian Environmental Law*

[28] Desarrollaron una intensa movilización durante el proceso de elaboración y discusión del Plan Integral Ambiental Fronterizo y cuando se debatió en el Congreso estadounidense la extensión del procedimiento de "la vía rápida" en las negociaciones del tratado.

Association, mientras que *la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio* estuvo integrada entre otras cien organizaciones por el *Frente Auténtico del Trabajo*, el *Pacto de Grupos Ecologistas*, el *Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Pesca*, *Equipo Pueblo*, *Debase* y el *Grupo de Estudios Ambientales*. A diferencia de las otras redes y coaliciones opositoras nacionales, la *Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio* tuvo que vencer los obstáculos propios de un sistema político que limitó parcialmente su desarrollo y actividades. Ensayó nuevas formas de organización autogestionaria, realizó trabajo en el Congreso, preparó actos públicos y se fortaleció de manera importante a través de sus relaciones con coaliciones estadounidenses y canadienses.

Una vez que se incluyeron los temas ambientales en la agenda de negociaciones del TLCAN, las organizaciones ecologistas sociales y ecologistas del MA de Comercio Justo y del MA de Comercio Controlado estadounidenses, incrementaron su fuerza política al establecer relaciones con la élite política en contra del tratado. *Friends of the Earth, Public Citizen* y *Sierra Club*, entre otros, fueron grupos protagónicos al poner en peligro el éxito de las negociaciones. Si bien los grupos radicales triunfaron al mantener la amenaza contra las negociaciones, fracasaron al no lograr que líderes congresionales retomaran los temas ambientales con suficiente fuerza y sin vinculación con políticas proteccionistas.[29]

Durante el proceso de negociaciones del TLCAN y los acuerdos paralelos, los movimientos de abogacía de cada país se transnacionalizaron. De esta manera, surgieron un MA de Comercio Verde, un MA de Comercio Justo y un MA de Comercio Controlado trinacionales, como resultado de un esfuerzo intenso de circulación de información y de suma de apoyos políticos frente a los ejecutivos y legislativos de Canadá, Estados Unidos y México.

4.3 Mediadores en el proceso de negociaciones

Los grupos ambientalistas desempeñaron dos funciones durante las negociaciones del TLCAN. Los grupos radicales (del MA de Comercio Justo y el MA de Comercio Controlado) amenazaron con hacer fracasar las negociaciones a fin de introducir temas ambientales en la agenda de negociaciones. En cambio, los grupos moderados (del MA de Comercio Verde) cooperaron con las élites de la política comercial para desarrollar alternativas políticas que preservaran los esfuerzos para liberalizar el comercio y crearan un papel formal de los grupos de interés ambiental en la política comercial. Para alcanzar este objetivo, los

[29] Estos grupos trataron que el congresista Henry Waxman (D–CA) fuera su abanderado, debido a sus convicciones ambientales fuertes y su oposición a la reautorización del *fast track*. Sin embargo, Waxman sólo apoyó una resolución de la Casa de Representantes expresando su preocupación sobre la agenda del presidente Bush ante el TLCAN y no estuvo dispuesto a dirigir la lucha política contra el TLCAN.

grupos moderados frecuentemente mitigaron conflictos generados por las organizaciones radicales sobre la política comercial (Audley, 1995).

Los mediadores o *policy brokers* tuvieron como preocupación central el mantener el nivel de conflicto político dentro de límites aceptables y alcanzar una solución "razonable" al problema. Estos fueron congresistas demócratas, líderes conservacionistas y expertos en comercio y/o medio ambiente. Hubo un continum entre gestores y mediadores, por lo cual pudieron intercambiar funciones. Por ejemplo, *National Wildlife Federation* de ser un grupo radical en las primeras etapas del *fast track* pasó a ser un grupo moderado y colaborador a través de las negociaciones del Tratado. En abril de 1991, ya había roto sus alianzas con grupos laborales y no ambientalistas del MA opositor amplio, poniendo de manifiesto que sus intereses eran divergentes. Sin embargo, un ejemplo más importante de cooperación o mediación de este grupo fue su habilidad de controlar los conflictos sobre políticas surgidas en la comunidad ambientalista a través de su apoyo a la "vía rápida" y al acuerdo ambiental paralelo.

La mayoría de los acuerdos sobre medio ambiente implicaron una transacción entre el MA de Libre Comercio y el MA de Comercio Verde, o un proceso de mediación conducido por el MA de Comercio Verde entre el MA de Libre Comercio y el MA de Comercio Justo.[30]

4.4 Recursos de los movimientos de abogacía

Los movimientos de abogacía dependieron, en parte, de sus recursos humanos, económicos y políticos para influir en las negociaciones del TLCAN y el ACAAN. Lo más importante al respecto fue la capacidad de las redes sociales y grupos ambientalistas para movilizar sus recursos, primero frente a las oportunidades políticas, y segundo para mantener una presencia directa o indirecta ante los negociadores gubernamentales y la opinión pública. A continuación se hace referencia a los recursos de los grupos ambientalistas y las redes sociales del MA de Comercio Verde, el MA de Comercio Justo y el MA de Comercio Controlado –no a la totalidad de los recursos de los MAs– en 1991, al inicio del proceso de negociaciones del TLCAN. No se menciona al MA de Libre Comercio dominante porque no tuvo participación de estos grupos y redes. Por último, se incluye sólo información sobre los recursos políticos de algunos grupos estadounidenses porque fueron los que tuvieron contactos directos o indirectos con miembros claves de las administraciones Bush y Clinton, del Capitolio, así como de empresas y sindicatos, involucrados a favor o en contra del TLCAN. En Canadá y México, los jefes del ejecutivo lograron la aprobación del Tratado con el apoyo incondicional de la mayoría de los legisladores.

[30] Véase capítulo VI, "Crónica ambiental del TLCAN y del ACAAN", en esta tesis.

Los grupos conservacionistas y ambientalistas reformados del MA de Comercio Verde se dedicaron en su mayoría a actividades de conservación, investigación, asesoría, consultoría, cabildeo, abogacía y formación de opinión. *Pollution Probe* fue el grupo protagonista de este movimiento en Canadá, contó con un equipo de trabajo de 13 personas, 40,000 miembros y un presupuesto anual de Can$ 2,000,000. Las organizaciones estadounidenses fueron identificadas como el "Grupo de los 7 Grandes". Estos grupos tuvieron equipos de trabajo de entre 100 y 800 personas, entre 150,000 y 4,400,000 miembros, y presupuestos anuales entre USD$ 3,500,000 y USD$ 90,000,000. Las organizaciones mexicanas más activas fueron tres, con equipos de trabajo de entre 3 y 16 personas, sin membresía, y no se contó con información acerca de su presupuesto. Estos datos generales dan cuenta del tamaño, los ingresos y las asimetrías de los grupos del MA de Comercio Verde (véase la tabla 5.6).

Asimismo, se apreció que los grupos canadienses y estadounidenses dedicaban un alto directivo de tiempo parcial y, un empleado de tercer nivel y medio tiempo en asuntos del TLCAN y el ACAAN; mientras que los grupos mexicanos destinaban un directivo de tiempo parcial. No se obtuvieron datos sobre el presupuesto que destinaron para tratar de influir en las negociaciones del Tratado y su Acuerdo paralelo, pero en todo caso fue muy reducido. El "Grupo de los 7 Grandes" tuvo contactos claves en las administraciones Bush y Clinton, con consejeros presidenciales y comerciales, élites de los Partidos Republicano y Demócrata, así como empresas (véase la tabla 5.9).

El MA trinacional de Comercio Verde operó de manera laxa, logrando potenciar la presencia política de sus MAs nacionales frente a sus gobiernos respectivos, y fue una fuerza de legitimación social importante del TLCAN y el ACAAN porque la mayoría de sus integrantes los apoyaron.

Los grupos ecologistas sociales y redes del MA de Comercio Justo se ocuparon de actividades de protección del medio ambiente, promoción del desarrollo social, monitoreo, investigación, asesoría, consultoría, cabildeo, abogacía y formación de opinión. Su organización frente a las negociaciones del TLCAN y el ACAAN se dio fundamentalmente a través de redes nacionales y del MA trinacional de Comercio Justo. Los sindicatos aportaron importantes recursos económicos a *Action Canada Network, Citizens Trade Campaign* y la *Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio*. Esta última red contó asimismo con miembros del *Frente Auténtico del Trabajo* en su liderazgo. En los casos canadiense y estadounidense –incluyendo la frontera México–Estados Unidos–, cada grupo ambientalista y social desarrolló, además, una posición y destinó recursos humanos, económicos y políticos propios para tratar de influir en el Tratado y su Acuerdo paralelo. Los MAs de Comercio Justo de Canadá y la frontera México–Estados Unidos se organizaron en torno a un grupo líder con propósitos ecologistas sociales. Los canadienses giraron alrededor del *Canada Environmental Law Association* y los fronterizos del *Border Ecology Project*. En el caso de Estados Unidos las organizaciones ambientalistas más activas tuvieron un papel protagónico y en México el liderazgo lo compartieron los grupos

con intereses ambientales que participaron en la *Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio*.[31]

Los grupos ambientalistas que participaron en el MA de Comercio Justo tendieron a ser más pequeños que los conservacionistas del MA de Comercio Verde. Se obtuvieron pocos datos sobre sus recursos humanos y económicos. Los grupos canadienses y estadounidenses radicales dedicaban un alto directivo de tiempo parcial y, un empleado de tercer nivel y medio tiempo en asuntos del TLCAN y el ACAAN; mientras que los grupos mexicanos destinaban un directivo de tiempo parcial. Tampoco hubo datos disponibles sobre el presupuesto que destinaban para tratar de influir en las negociaciones del Tratado y su Acuerdo paralelo. En el caso de la *Citizens Trade Campaign* los sindicatos estadounidenses se beneficiaron de la amplia legitimidad del tema ambiental e hicieron aportaciones económicas cuantiosas que le permitieron contratar un director de campaña y desarrollar movilizaciones de oposición al Tratado a nivel nacional (véase la tabla 5.7).

El MA de Comercio Justo estadounidense tuvo contactos informales en la administración Clinton, con el consejero comercial, élites del Partido Demócrata, así como con sindicatos (Tabla 5.9). El MA trinacional de Comercio Justo operó de manera más articulada y constante que el MA de Comercio Verde, logró potenciar la presencia política de sus MAs nacionales frente a sus gobiernos respectivos y fue una fuerza que cuestionó la legitimación social del TLCAN y el ACAAN porque la mayoría de sus integrantes se opusieron a ellos.

Los grupos ecologistas del MA de Comercio Controlado en Canadá tuvieron un papel secundario en la oposición al Tratado y su Acuerdo paralelo. Sus recursos humanos, económicos y políticos fueron muy reducido. El caso de Estados Unidos fue diferente. *Greenpeace International* fue una organización con amplios recursos y proyección mundial, que actuó independientemente en contra de las negociaciones. Mientras que *Public Citizen* fue un grupo con importantes recursos e influencia nacional, que tuvo una participación protagónica e incluso un gran liderazgo en el MA de Comercio Justo estadounidense (véase la tabla 5.8).

Los recursos de los MAs nacionales y trinacionales variaron en el tiempo. Los principales cambios en la distribución de los recursos políticos fueron generalmente resultado de eventos externos al área de *policy* de comercio–medio ambiente.

5. Conclusiones

Los movimientos de abogacía estadounidenses y canadienses tuvieron, en general, parámetros relativamente estables y elementos dinámicos más favorables que los mexicanos para movilizarse frente a las negociaciones del TLCAN

[31] Véanse las organizaciones listadas bajo el subtítulo de México en la tabla 5.6.

y el ACAAN. Presentaron diferencias importantes en recursos económicos, políticos y humanos. Sus relaciones internacionales en materia comercial y ambiental reprodujeron las asimetrías entre el Norte y el Sur, porque se trató de los vínculos entre dos de los países más desarrollados del mundo y un país en rápido desarrollo. Esto hizo que la agenda social, en la que las *policies* ambiental y laboral son un componente central, adquiriera gran relevancia en las negociaciones del TLCAN y el ACAAN.

Estas condiciones influyeron en la formación de las concepciones sobre comercio y medio ambiente de los MAs que surgieron en América del Norte entre 1991 y 1993. Sus concepciones profundas fueron muy resistentes al cambio en este proceso, persistiendo las diferencias entre sus valores básicos y principios. El MA de Libre Comercio suscribió el libre comercio y tendió a considerar que los gastos en ecología iban en detrimento del crecimiento económico. La posición contraria fue la del MA de Comercio Controlado, que promovió el proteccionismo comercial y ambiental sobre la base de un crecimiento 0 –o muy limitado– y en armonía con la naturaleza. El MA de Comercio Verde y el MA de Comercio Justo se pronunciaron por un comercio regulado compatible con el desarrollo sustentable, con la diferencia de que el primero buscaba garantizar un crecimiento económico verde y el segundo pretendía negociar además una agenda social.

Las concepciones de *policy* tuvieron un gran consenso en el interior de cada MA. Los objetivos básicos de *policy* marcaron también diferencias importantes entre los movimientos. El MA de Libre Comercio pretendió legalizar la ecología como externalidad económica, el MA de Comercio Verde economizar la ecología para lograr la eficiencia global y la interdependencia, el MA de Comercio Justo ecologizar la economía y favorecer el desarrollo social, y el MA de Comercio Controlado garantizar una economía con igualdad de las bioespecies. Las posiciones sobre la participación social en las negociaciones comerciales tendieron a dividirse en dos concepciones: el MA de Libre Comercio se pronunció por negociaciones cerradas y consideró a las redes y grupos sociales como marginales; mientras que los MAs de Comercio Verde, Comercio Justo y Comercio Controlado reiteraron la importancia de la transparencia en las negociaciones y el libre acceso de las organizaciones sociales.

Las concepciones instrumentales de los MAs se sujetaron a cambios en el debate sobre comercio y medio ambiente. Modificaron sus percepciones sobre las variables críticas y las relaciones causales de acuerdo con la disponibilidad de información técnica que tuvieron. Las diferencias en las medidas de producción con objetivos ambientales fueron la limpieza "al final del tubo" para el MA de Libre Comercio, y las regulaciones ambientales de procesos y métodos de producción para los otros tres MAs. También difirieron en las modalidades de protección ambiental: el MA de Libre Comercio optó por los estándares ambientales mínimos; el MA de Comercio Verde suscribió la armonización de estándares y salvaguardas ambientales; el MA de Comercio Justo avaló los estándares ambientales y sociales ascendentes, así como salvaguardas ambientales; y el MA de Comercio Controlado se pronunció por los estándares y

salvaguardas ambientales *ad hoc*. Hacia el final del proceso, los cuatro movimientos coincidieron, en lo general, en la necesidad de estudios de impacto ambiental y sanciones ambientales.

En síntesis, las grandes diferencias entre los cuatro MAs giraron en torno a su concepción sobre la suficiencia o no de la protección ambiental frente al crecimiento económico y la liberalización comercial. El MA de Libre Comercio abogó por un mínimo de protección ambiental, el MA de Comercio Verde consideró que ésta podría llegar a ser suficiente, el MA de Comercio Justo se refirió a su insuficiencia, y el MA de Comercio Controlado declaró que la protección ambiental es incompatible con el crecimiento económico y la liberalización comercial.

Los MAs nacionales y trinacionales buscaron el poder para traducir sus concepciones profundas en *policy* de comercio y medio ambiente que influenciaran las negociaciones del TLCAN y el ACAAN. Para ello, surgieron grupos conservacionistas, ambientalistas reformados, ecologistas sociales y ecologistas, así como mediadores, que jugaron un papel importante en la organización y las acciones de los MAs. Estos se caracterizaron por la marcada asimetría entre los recursos humanos, económicos y políticos de los actores de los tres países. Los estadounidenses fueron los que tuvieron un mayor número de grupos protagonistas, con las membresías más grandes y los presupuestos más altos. Además, se beneficiaron de las mejores condiciones y contactos políticos para actuar, porque el Capitolio fue la arena donde se dirimió la aprobación del Tratado y su Acuerdo paralelo. Los canadienses contaron con el liderazgo de dos grupos pequeños con membresías y financiamientos reducidos, pero con un consenso nacional amplio en oposición al TLCAN y el ACAAN –resultado de su experiencia frente al ALCEUC. Los mexicanos fueron los que tuvieron los grupos más pequeños, con fondos insuficientes y sin experiencia sobre temas comerciales. La presencia política que lograron tener se debió en gran parte a su participación en los Mas trinacionales. En consecuencia, la habilidad de los MAs para influir en las negociaciones del Tratado y su Acuerdo paralelo dependió, en gran parte, de sus recursos humanos, económicos y políticos, así como de su capacidad para movilizarlos frente a las oportunidades políticas que se les presentaron.[32]

Los parámetros relativamente estables y los elementos dinámicos condicionaron la formación de los movimientos de abogacía norteamericanos, con sus concepciones y componentes específicos. La vinculación entre temas de comercio internacional y protección ambiental fue complicada; abarcaría leyes internacionales y nacionales, economías nacionales, cuestiones de soberanía nacional y desarrollo sustentable. Todo indica que la política comercial está siendo el foro en el que se va a decidir hasta que punto la economía global se va a basar en los postulados del libre comercio o en una ética del desarrollo sustentable.

[32] Véase capítulo VI, "Crónica ambiental del TLCAN y del ACAAN", en esta tesis.

Tabla 5.1

Concepciones	Movimiento de abogacía por el libre comercio
I. Profundas:	
1. Relación hombre/ naturaleza	Ambientalismo Marcadamente antropocéntrica
2. Principios	Libre comercio Ecología vs crecimiento económico Los acuerdos de libre comercio deben procurar evitar *policies* ambientales y proteger la soberanía nacional.
3. Amenazas	Impacto de la contaminación sobre la salud, especies en peligro de extinción y desastres naturales
II. de *Policy*	
4. Definición del problema ambiental	Degradación ambiental en zonas urbanas estratégicas Garantizar niveles óptimos de contaminación
5. Objetivos básicos de policy	Legalizar la ecología como externalidad económica La expansión económica y la liberalización comercial, por encima de los US$ 5,000 per cápita, favorecen la disminución de los niveles de contaminación Privatización, a excepción de los parques públicos
6. Responsabilidad del desarrollo económico y el manejo ambiental	Desarrollo económico descentralizado y manejo ambiental centralizado
7. ¿Quiénes pagan el daño ambiental?	Los que pagan impuestos sobre la renta: la sociedad en su conjunto; voluntad de pago y principios compensatorios
8. Manejo ambiental y participación social	Negociaciones comerciales cerradas y sin consultas externas Las ONGs son marginales e indeseables
III. Instrumentales	
9. Costos ambientales del crecimiento económico	Restricción a las barreras no arancelarias al comercio Reconocimiento limitado de estándares ambientales mientras no afecten al libre comercio Externalidad de los costos ambientales
10. Medidas comerciales y de producción con objetivos ambientales	Multilaterales y unilaterales: sanciones comerciales y limpieza "al final de la tubería" Regulación mínima del mercado: algunas prohibiciones, límites, reparar o hacer a un lado y protección de la salud humana
11. Modalidades de la protección ambiental	Estándares ambientales mínimos para favorecer el libre flujo de inversiones y las ventajas comparativas Estudios e informes de impacto ambiental
12. Uso de recursos naturales	Protección en el manejo de recursos naturales no renovables, a corto plazo
13. Necesidad de reformas y/o creación de instituciones	Creación de una institución comercial supranacional con exclusión o marginalización de asuntos ambientales Adecuación de *policies* comerciales nacionales a los principios del libre comercio internacional
14. Suficiencia de la protección ambiental	Es suficiente un mínimo de protección ambiental frente al crecimiento económico y la liberalización comercial

Tabla 5.2

Concepciones	Movimiento de abogacía por un comercio verde
I. Profundas:	
1. Relación hombre/naturaleza	Conservacionismo y ambientalismo reformado Ligeramente antropocéntrica
2. Principios	Comercio regulado moderado Sustentabilidad & crecimiento verde La soberanía nacional impide que *policies* comerciales internacionales contravengan a leyes ambientales
3. Amenazas	Degradación de recursos, crecimiento de la población y pobreza
II. de *Policy*	
4. Definición del problema ambiental	Degradación ambiental global Evitar la creación de "paraísos de contaminación"
5. Objetivos básicos de *policy*	Economizar la ecología para lograr la eficiencia global y la interdependencia El liderazgo político y la competencia comercial favorecen la distribución eficiente de recursos y previenen la degradación y agotamiento en áreas como la agricultura y silvicultura Ley de bienes comunes globales para la conservación: océanos, atmósfera, clima y biodiversidad
6. Responsabilidad del desarrollo económico y el manejo ambiental	Hacia la integración: a través de los niveles federal, estatal y local del gobierno
7. ¿Quiénes pagan el daño ambiental?	Los que contaminan pagan: productores y consumidores Maximización de ingresos a las cuentas nacionales
8. Manejo ambiental y participación social	Transparencia y acceso al proceso de negociaciones comerciales Las ONGs son necesaria por sus actividades de apoyo
III. Instrumentales	
9. Beneficios ambientales del desarrollo económico	Aceptación de algunas barreras no arancelarias al comercio Reconocimiento y elevación de algunos estándares ambientales Internalización de algunos costos ambientales
10. Medidas comerciales y de producción con objetivos ambientales	Multilaterales y unilaterales: sanciones comerciales y regulaciones ambientales de procesos y métodos de producción

Tabla 5.2 (Cont.)

Concepciones	Movimiento de abogacía por un comercio verde
11. Modalidades de la protección ambiental	Armonización de los estándares ambientales para evitar la reubicación de las inversiones y salvaguardas ambientales Estudios de impacto ambiental y manejo de riesgos, reducción de contaminación, eficiencia energética, estrategias de conservación y reparación; monitoreo de ecosistemas y salud social; población, pobreza y ambiente Ajustes estructurales a la tecnología para garantizar la capacidad de carga
12. Uso de recursos naturales	Protección y planeación en la extracción y manejo de recursos naturales no renovables a largo plazo y renovables a mediano plazo
13. Necesidad de reformas y/o creación de instituciones	Creación de una institución ambiental trinacional que modere o limite los posibles impactos ecológicamente negativos de una nueva institución comercial trinacional Aplicación y fortalecimiento de *policies* ambientales nacionales
14. Suficiencia de la protección ambiental	La protección ambiental puede llegar a ser suficiente frente al crecimiento económico y la liberalización comercial

Tabla 5.3

Concepciones	Movimiento de abogacía por un comercio justo
I. Profundas:	
1. Relación hombre/naturaleza	Ecologismo social Ecocéntrica
2. Principios	Comercio fuertemente regulado Sustentabilidad & agenda social La soberanía nacional impide que *policies* comerciales contravengan a leyes ambientales y sociales
3. Amenazas	Cambio global e incertidumbre ecológica
II. de *Policy*	
4. Definición del problema ambiental	Degradación ambiental y social global Evitar la creación de "paraísos de contaminación"
5. Objetivos básicos de *policy*	Ecologizar la economía y favorecer el desarrollo social La regulación ambiental evita que la expansión económica y liberalización comercial ejerzan mayor presión sobre los recursos renovables y no renovables Ley de bienes comunes globales – bienes comunes locales y privatización para la igualdad administrativa intra e inter generacional
6. Responsabilidad del desarrollo económico y el manejo ambiental	Vinculación entre los sectores público y privado: innovaciones institucionales y redefinición de funciones
7. ¿Quiénes pagan el daño ambiental?	Pago para la prevención de la contaminación Impuestos ambientales indexados a la renta
8. Manejo ambiental y participación social	Transparencia y acceso al proceso de negociaciones comerciales Las ONGs y los grupos de base son indispensables
III. Instrumentales	
9. Beneficios ambientales del desarrollo económico	Aceptación de las barreras no arancelarias al comercio Reconocimiento y elevación de los estándares ambientales Internalización de los costos ambientales
10. Medidas comerciales y de producción con objetivos ambientales	Multilaterales y unilaterales: sanciones comerciales y regulaciones ambiental de procesos y métodos de producción

Tabla 5.3 (Cont.)

Concepciones	Movimiento de abogacía por un comercio justo
11. Modalidades de la protección ambiental	Armonización ascendente de los estándares ambientales y sociales para elevar la calidad de vida; salvaguardas ambientales y sociales Estudios de impacto ambiental y manejo de la incertidumbre, estabilización de la población y garantizar la capacidad de carga Industria ecológica y eco tecnologías; diseño integrado con criterios económicos, comerciales, tecnológicos y ecológicos, con fines sociales
12. Uso de recursos naturales	Protección y planeación en la extracción y manejo de recursos naturales no renovables / renovables, a largo plazo
13. Necesidad de reformas y/o creación de instituciones	Creación de una institución comercial trinacional con el contrapeso de nuevas instituciones ambientales y sociales trinacionales Aplicación y en su caso fortalecimiento de *policies* ambientales y sociales nacionales
14. Suficiencia de la protección ambiental	La protección ambiental tiende a ser insuficiente frente al crecimiento económico y la liberalización comercial

Tabla 5.4

Concepciones	Movimiento de abogacía por un comercio controlado
I. Profundas:	
1. Relación hombre/ naturaleza	Ecologismo Biocéntrica
2. Principios	Proteccionismo comercial y ambiental Crecimiento 0 & armonía con la naturaleza La soberanía nacional es el derecho irrestricto a la protección ambiental
3. Amenazas	Desastres provocados por el ser humano y colapso de los ecosistemas
II. de *Policy*	
4. Definición del problema ambiental	Degradación planetaria Evitar la creación de "paraísos de contaminación"
5. Objetivos básicos de *policy*	Garantizar la igualdad de las bioespecies para volver a la naturaleza Frenar el comercio con el fin de disminuir el crecimiento económico y la degradación ambiental Privatización y promoción de la propiedad común para la preservación
6. Responsabilidad del desarrollo económico y el manejo ambiental	Desarrollo económico mayoritariamente descentralizado, pero diseño y manejo ambiental integrados
7. ¿Quiénes pagan el daño ambiental?	Evadir pagos a través de la prevención integrada al desarrollo
8. Manejo ambiental y participación social	Transparencia y protagonismo social en el proceso de negociaciones comerciales Los grupos de base y las comunidades son actores centrales
III. Instrumentales	
9. Costo ambientales del crecimiento económico	Eliminación de barreras no arancelarias al comercio Abatimiento de los estándares ambientales Evita la internalización de los costos ambientales
10. Medidas comerciales y de producción con objetivos ambientales	Multilaterales y unilaterales: sanciones comerciales y regulaciones ambiental de procesos y métodos de producción Manejo de la estabilidad y reducción de la escala de economía de mercado

Tabla 5.4 (Cont.)

Concepciones	Movimiento de abogacía por un comercio controlado
11. Modalidades de la protección ambiental	Diversas localidades y sus ecosistemas presentan diferente capacidad de carga ecológica y requieren regulaciones ambientales particulares; salvaguardas ambientales *ad hoc* Planeación bioregional, conservación de la diversidad ecológica y cultural, valores intrínsecos, autonomía y reducción de la población Tecnología tradicional, estrategias indígenas sin dominio de la ciencia, necesidades materiales simples
12. Uso de recursos naturales	Planeación y protección en la extracción y manejo de recursos naturales no renovables / renovables, a muy largo plazo
13. Necesidad de reformas y/o creación de instituciones	Creación de una institución comercial trinacional subordinada a una nueva institución ambiental supranacional Aplicación y en su caso fortalecimiento de *policies* ambientales nacionales que respeten las diversidades de los ecosistemas y las culturas
14. Suficiencia de la protección ambiental	La protección ambiental es incompatible con el crecimiento económico y la liberalización comercial

Tabla 5.5 (Cont.)

Actores	Canadá	Estados Unidos	Frontera México -Estados Unidos	México
Redes sociales y grupos ambientalistas	*Action Canada Network; Canadian Environmental Law Association; Canadian Center for Policy Alternatives; Canadian Environmental Network; Council of Canadians; Common Frontiers; Friends of the Earth Canada; Greenpeace Canada;* y *Pollution Probe.*	*Alliance for a Responsible Trade; Citizens Trade Campaing; Citizens Trade Watch; Development Group for Alternative Policies; Defenders of Wildlife; Environmental Defense Fund; Fair Trade Campaing; Friends of the Earth; Greenpeace International; Institute for Agriculture and Trade Policy; Mobilization for Development, Trade, Labour, and the Environment; National Audubon Society; Nature Conservancy; Natural Resources Defense Council; National Wildlife Federation; Public Citizen; Sierra Club;* y *World Wildlife Fund.*	*Arizona Toxic Information; Binational Network on the Environment; Border Ecology Project;* Consenso Latino; Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental; Red Fronteriza de Salud y Ambiente; Red del Suroeste para la Justicia Económica y Ambiental; *Southwest Voters Network;* y *Texas Center for Policy Studies.*	Centro Mexicano de Derecho Ambiental; Debase; Equipo Pueblo; Fronteras Comunes; Grupo de los Cien; Grupo de Estudios Ambientales; Greenpeace México; Instituto Autónomo de Investigaciones Ecológicas; Pacto de Grupos Ecologistas; Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio; y Unión de Grupos Ambientalistas.
Sindicatos	*Confederation de Sindicaux Nationaux.*	*American Federation of Labour-Congress of Industrial Organizations.*		Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos; Confederación de Trabajadores de México; Frente Auténtico del Trabajo; y Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Pesca.

Tabla 5.5

Actores en las negociaciones del TLCAN Y EL ACAAN

Actores	Canadá	Estados Unidos	Frontera México - Estados Unidos	México
Poder Ejecutivo	Jefe del Ejecutivo, Jefe negociador y candidatos presidenciales. *Environment Canada; Ministry of Commerce;* y *Ministry of Foreign Affairs.*	Jefe del Ejecutivo, Jefe negociador y candidatos presidenciales. *Environmental Protection Agency; Secretary of Commerce; United States Trade Representative; Secretary of State;* y *Secretary of the Treasury.*	Consejo de Salud del Noreste de Sonora y Condado de Cochise.	Jefe del Ejecutivo, Jefe Negociador y candidatos presidenciales. Instituto Nacional de Ecología; Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; Secretaría de Hacienda; y Secretaría de Relaciones Exteriores.
Poder Legislativo		Cámara de Representantes: Comités de Asuntos Exteriores; Energía y Comercio; y Medios y Arbitrios. Cámara de Senadores: Comités de Ambiente y Obras Públicas; Comercio, Ciencia y Transporte; Energía y Recursos Naturales; Finanzas; Pequeñas Empresas; y Relaciones Exteriores.		
Asociaciones comerciales e industriales	*Business Council on National Issues.*	*United States of America-North American Free Trade Agreement (USA-NAFTA).*	*Association of Maquiladoras in Sonora.*	Asociación Nacional de Industriales de la Transformación; Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior; y Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio.

Tabla 5.5 (Cont.)

Actores	Canadá	Estados Unidos	Frontera México -Estados Unidos	México
Partidos políticos	*Conservative Progressive Party y Liberal Party.*	*Democratic Party y Republican Party.*		Partido Acción Nacional; Partido de la Revolución Democrática; Partido Revolucionario Institucional; y Partido Verde Ecologista Mexicano.
Otros		Corte Federal y Suprema Corte.		Asociación de Abogados Democráticos.

Tabla 5.6

Grupos ambientalistas y redes sociales del MA de comercio verde: Actividades y recursos humanos–económicos

Grupos y redes (Año de fundación)	Actividades	Recursos humanos	Recursos económicos (Anuales, 1991)
Canadá			
Energy Probe	Conservación y uso de la energía. Defensa, investigación, política y vigilancia ambientales.	Grande	Can. $575,000
Pollution Probe	Promoción del uso de tecnologías adecuadas. Temas ambientales y control de la contaminación. Asesorías y consultorías. Cabildeo, defensa, investigación y educación ambientales.	Equipo de 13 personas. 40,000 miembros.	Can. $2,000,000
Estados Unidos			
Environmental Defense Fund. (1967)	Identificación de problemas importantes de contaminación. Cabildeo y abogacía. movilización en campañas y comisiones.	Equipo: 130 personas. Miembros: 200,000.	Aportaciones de los miembros. Contratos gubernamentales. Fundaciones.
Natural Resources Defense Council (1970)	Propuestas legislativas y cabildeo. Estudios y trabajos internacionales.	Equipo: 165 personas. Miembros: 170,000.	USD $17,500,000
National Wildlife Federation (1936)	Conservación de los recursos naturales. Educación de la población para acciones políticas. Educación y Desarrollo Sustentable.	Equipo: 800 personas. Miembros: 4,400,000	USD $90,000,000
The Defenders of Wildlife (1947)	Conservación de la diversidad biológica. Promoción de políticas que apoyen esta causa. Abogacía. Participación en tratados y convenios internacionales.	Miembros: 80,000 personas y tres grupos regionales.	USD $3,400,000.
World Wildlife Fund (1961)	Conservación de especies amenazadas. Promoción de esquemas de desarrollo sustentable y conservación de la biodiversidad. Cabildeo, abogacía y desarrollo sustentable.	Miembros: 1,200,000	USD $60,000,000
National Audubon Society	Cabildeo para procurar una mejor defensa del medio ambiente.	600,000 miembros	USD $44,000,000

Tabla 5.6 (Cont.)

Grupos y redes (Año de fundación)	Actividades	Recursos humanos	Recursos económicos (Anuales, 1991)
The Nature Conservancy	Buscar influencia en la agenda ambiental de manera consistente con los objetivos de política comercial. Generación de apoyo de las bases en casos concretos.	724,000 miembros	
México			
Grupo de los Cien	Preservación de los recursos naturales fronterizos. Colaboración con la National Wildlife Federation. Formación de opinión en temas ambientales.	Equipo. 3 personas. Miembros: 100 Intelectuales.	Fundaciones
Instituto Autónomo de Investigaciones Ecológicas (1984)	Elevar la conciencia ecológica. Difundir información sobre los problemas ambientales. Elaboración de proyectos ecológicos. Cabildeo. Consultoría.	16 miembros.	Fundaciones. Consultorías.
Movimiento Ecologista Mexicano	Estudios sobre contaminación. Aprovechamiento racional de recursos naturales. Reciclaje. Venta de productos ecológicos.	Miembros: 5,000	Fundaciones. Empresas. Ventas.
Unión de Grupos Ambientalistas (antes Asociación Ecológica de Coyoacán) (1987)	Análisis, discusión y acción entre grupos mexicanos e intercambio de experiencias para no duplicar proyectos. Búsqueda de un modelo de desarrollo sustentable y propuestas referentes a decisiones económicas y políticas. Investigación y Educación ambiental.	Equipo: 5 personas. Miembros: 32 Grupos.	Fondos de cada asociación miembro. Fundaciones y aportaciones.
World Wildlife Fund México.	Participación para crear organizaciones. Conservación y desarrollo sustentable. Trabajo en comunidades ejidales e indígenas. Investigación y trabajo social.	Equipo: 3 personas.	Corporaciones. Donaciones gubernamentales. Swaps.

Fuentes: Audley, 1995; Fishcer y Schwartz, 1996; Gordon, 1995; Hernández y Sánchez, 1992; Infoterra y USA EPA, 1991; Lanier–Graham, 1991; National Organizations of the U.S.; Ordoñez, 1993; OECD, 1992; y, Trzyina y Childers, 1992.

Tabla 5.7
Grupos ambientalistas y redes sociales del MA de Comercio Justo: Actividades y recursos humanos–económicos

Grupos y redes (Año de fundación)	Actividades	Recursos humanos	Recursos económicos (Anuales, 1991)
Canadá			
Action Canada Network (antes Pro–Canada Network)	Promoción del desarrollo social. Grupos de trabajo relacionados con el ambiente, asuntos laborales y ciudadanos. Vínculo entre organizaciones.	80 organizaciones con membresía	Aportaciones de los miembros y de fundaciones.
Canadian Center for Policy Alternatives	Centro de investigación y análisis de izquierda con contactos gubernamentales. Evaluación, estudios y análisis relacionados con el medio ambiente.	Equipo: una persona. Miembros: 600 individuos, sindicatos y organizaciones.	Membresías.
Canada Environmental Law Association (1974)	Investigación, asesorías y activismo en temas relacionados con el libre comercio y la protección del medio ambiente. Obtuvo el mandato legal en relación al tema libre comercio–medio ambiente. Participación en la principal legislación ambiental.	Equipo: 14 personas	Fondos gubernamentales.
Canadian Environmental Network	Vinculación entre grupos ambientalistas canadienses a diferentes niveles. Investigación.	2000 organizaciones con membresía.	Membresías, fundaciones y fondos gubernamentales.
Common Frontiers	Estrecha vinculación, cabildeo y vínculo ideológico con otros grupos. Promoción de vínculos trilaterales entre grupos populares del TLCAN.	80 organizaciones miembro.	Membresías y fundaciones.
Council of Canadians	Monitoreo de asuntos y alternativas canadienses en el mundo. Información y educación de la sociedad civil.	50,000 miembros	Membresías

Tabla 5.7 (Cont.)

Grupos y redes (Año de fundación)	Actividades	Recursos humanos	Recursos económicos (Anuales, 1991)
Friends of the Earth Canada	Investigaciones sobre Problemas ambientales globales e impacto del libre comercio. Campañas en defensa del medio ambiente. Coalición y política.	grande	Can. $1,200,000
International Affairs Caucus del Canadian Environmental Law Association	Provisiones ambientales en relación al libre comercio. Difusión de información y concientización de la sociedad civil sobre la protección del medio ambiente.	Miembros:	Miembros.
Rawson Academy Aquatic Service	Asuntos del agua. Defensa ambiental. Investigaciones. Política.	Pequeña	Can. $1,000,000
Sierra Club Canada	Énfasis en las relaciones entre comercio y medio ambiente. Defensa ambiental, cabildeo y turismo ecológico.	10,000 miembros.	Membresías.
Estados Unidos			
Development Group for Alternative Policies (1976)	Distribución internacional de información sobre asuntos económicos. Intercambio de información y de especialistas. Consultorías y promoción de programas.	Equipo: 11 personas.	Fundaciones.
Friends of the Earth (1969)	Promover la protección y la justicia ambiental con la participación social. Investigación. Organización comunitaria. Cabildeo.	Equipo: 40 personas. Miembros: 35,000.	USD $3,400,000
Institute for Agriculture and Trade Policy. (1986)	Políticas agrícolas y negociaciones comerciales. Monitoreo de las negociaciones de comercio y análisis de eventos con impacto económico y ecológico.	Equipo: 12 personas.	Fundaciones

Tabla 5.7 (Cont.)

Grupos y redes (Año de fundación)	Actividades	Recursos humanos	Recursos económicos (Anuales, 1991)
Sierra Club USA (1892)	Protección y preservación de los ecosistemas para un futuro justo, pacífico y sustentable. Coordinar actividades de las comunidades de base para proteger y preservar el medio ambiente.	Equipo: 294 personas. Miembros. 550,000.	USD $35,000,000.
Frontera México–EU			
Arizona Toxics Information (1990)	Ayudar a transmitir experiencia relacionada con la contaminación del aire. Informar y vincular ciudadanos, organizaciones de base y de trabajadores y el Estado. Investigación.	Equipo: una persona.	Fundaciones. Donaciones.
Binational Network on the Environment	Intercambio de información y apoyo a ONG's en Texas y Tamaulipas. Vínculos entre ONG's en estados fronterizos.	Miembros: Varias organizaciones.	
Border Ecology Project (1983)	Resolver los problemas ambientales y de salud en la frontera. Proyectos relacionados. Abogacía. Educación ambiental. Investigación.	Equipo: 4 personas.	Fundaciones y donaciones.
Coalition for Fair Trade and Economic Justice	Alerta contra impactos ambientales negativos del TLCAN. Educación ciudadana.	Miembros: organizaciones fronterizas	Fundaciones
Consejo de Salud del Noroeste de Sonora y Condado de Cochise.	Investigación sobre los potenciales impactos ambientales del TLCAN. Cooperación ambiental.		Gobiernos locales.
Enlace Ecológico (1989)	Promueve la participación en la toma de decisiones sobre el medio ambiente. Mediación entre grupos no gubernamentales y gobiernos.	Equipo: 5 personas.	Apoyo de *Border Ecology Project.*

Tabla 5.7 (Cont.)

Grupos y redes (Año de fundación)	Actividades	Recursos humanos	Recursos económicos (Anuales, 1991)
Red Fronteriza de Salud y Medio Ambiente.	Intercambio de información y apoyo a ONG's en Arizona, California, Baja California Norte y Sonora.	Equipo: 2 personas. Miembros: Organizaciones.	Fundaciones y *Border Ecology Project*
Texas Center for Policy Studies.	Realización de estudios y reportes sobre tóxicos, contaminación del aire y del agua. Abogacía e investigación.	Equipo: 5 personas.	Fundaciones
México			
Debase (1989)	Otorgar un espacio de reunión para proyectos sociales. Actividades de mujeres, ecología y municipalismo. Investigación. Discusión y Activismo.	Equipo: 3 personas.	Financiamiento externo.
Equipo Pueblo (1977)	Fortalecer a la sociedad civil mexicana. Promoción del desarrollo institucional y de la capacidad de formulación de propuestas de actores sociales. Investigación y activismo.	Equipo: 20 personas.	Fundaciones de EUA y Europa.
Frente Auténtico del Trabajo (1960)	Recuperación de organizaciones de los trabajadores. Trabajo con grupos sociales nacionales e internacionales, y sectores gubernamentales. Defensa laboral y promoción ambiental.	Miembros: Organizaciones	Cuotas sindicales.
Fronteras comunes	Promoción de contactos con otras organizaciones ambientalistas. Intercambio de información entre especialistas.	Equipo: 2 personas.	Apoyo de Common Frontiers-Canada y de la CECOPE.
Grupo de Estudios Ambientales (1977)	Investigar, experimentar y difundir el manejo de recursos. Difusión de información y participación en foros.	Equipo: 8 personas.	Financiamiento externo. Fundaciones.

Tabla 5.7 (Cont.)

Grupos y redes (Año de fundación)	**Actividades**	**Recursos humanos**	**Recursos económicos (Anuales, 1991)**
Pacto de Grupos Ecologistas (1986)	Promoción de la justicia social, desarrollo sustentable y armonía ambiental. Información oficial. Interacciones con fuerzas ambientalistas.	16 miembros.	Fundaciones y consultorías
Sindicato Único de Trabajadores de la Secretaría de Pesca (1977)	Resolución de problemas laborales en el sector. Defensa Laboral.	2700 miembros	Cuotas sindicales.

Fuentes: Audley, 1995; Fishcer y Schwartz, 1996; Gordon, 1995; Hernández y Sánchez, 1992; Infoterra y USA EPA, 1991; Lanier–Graham, 1991; National Organizations of the U.S.; Ordoñez, 1993; OECD, 1992; y, Trzyina y Childers, 1992.

Tabla 5.8

Grupos ambientalistas y redes sociales del MA de comercio controlado: Actividades y recursos humanos–económicos

Grupos y redes (Año de fundación)	Actividades	Recursos humanos	Recursos económicos (Anuales, 1991)
Canadá			
Earth First!	Preservación del medio ambiente. Acción directa. Desobediencia civil.	Mediana	Can. $60,000.
Greenpeace Canada	Usos de tecnologías adecuadas. Defensa de derechos de los animales. Investigación y Ecodrama.	Grande	Can. $10,300,000.
Estados Unidos			
Greenpeace International (1971)	Desarrollo de una respuesta internacional a las cuestiones ambientales. Promoción de la conciencia ambiental.	Equipo: 300 personas.	USD $50,000,000.
Public Citizen	Movilización respecto a leyes ambientalistas y de consumidores	Equipo: 12 personas.	Fundaciones

Fuentes: Audley, 1995; Fishcer y Schwartz, 1996; Gordon, 1995; Hernández y Sánchez, 1992; Infoterra y USA EPA, 1991; Lanier–Graham, 1991; National Organizations of the U.S.; Ordoñez, 1993; OECD, 1992; y, Trzyina y Childers, 1992.

Tabla 5.9

Grupos ambientalistas estadounidenses: Recursos y estrategias políticas

Organización	Recursos políticos			Estrategias políticas
	Administración Bush	**Administración Clinton**	**Elites**	
Defenders of Wildlife	Inactiva respecto al TLCAN durante la Admón. Bush	Elite del Partido Demócrata. Acceso como agencia informal.	Empresas	"Leyes para la preservación de la vida silvestre." Construir consensos para buscar garantías adecuadas para la protección ambiental.
Environmental Defense Fund	Consejero presidencial. Elite del Partido Republicano. Acceso como agencia informal.	Elites del Partido Demócrata. Acceso como agencia informal.	Empresas	"Soluciones de mercado a los problemas ambientales." Uso de accesos informales en ambas administraciones para presionar por cambios.
Friends of the Earth	Ninguno	Acceso como agencia informal	Sindicatos	"El comercio global amenaza al medio ambiente." Rol de adversario, enfocándose en la clientela política del Congreso. Construcción de coaliciones con amplias bases.
Greenpeace	Ninguno	Ninguno	Ninguno	"El comercio global amenaza al medio ambiente y a la comunidad." Lentitud al involucrarse al debate público debido a diferencias de opinión entre lo afiliados estadounidenses y mexicanos.
National Wildlife Federation	Consejero comercial. Elite del Partido Republicano. Acceso como agencia informal.	Elites del Partido Demócrata. Acceso como agencia informal.	Empresas Elites de México	"Importante oportunidad para ligar comercio con medio ambiente." Utilizó rol de enlace para influenciar la agenda ambiental de manera consistente con los objetivos comerciales.

Tabla 5.9 (Cont.)

Organización	Recursos políticos			Estrategias políticas
	Administración Bush	**Administración Clinton**	**Elites**	
Natural Resources Defense Council	Consejero comercial. Elite del Partido Republicano. Acceso como agencia informal.	Elites del Partido Demócrata. Acceso como agencia informal.	Empresas y Sindicatos	"Influenciar la política comercial afectándola en los márgenes." Asesores técnicos y estrategias de no confrontación para lograr esta influencia.
Public Citizen	Ninguno	Relaciones con Kantor	Élites anti TLCAN. Sindicatos	"Los acuerdos comerciales socavan la soberanía nacional." Rol de adversario, enfocándose en la clientela política del Congreso. Construcción de coaliciones con amplias bases.
Sierra Club	Ninguno	Apoyo a la campaña. Acceso como agencia informal.	Sindicatos	"Fuerte protección ambiental u oposición." Rol de adversario enfocándose a educación ciudadana y cabildeo en el Congreso.
The National Audubon Society	Consejero Comercial. Élite del Partido Republicano.	Consejero Comercial. Miembros del gabinete presidencial. Acceso como agencia informal.	Empresas	"Adentro presión. Afuera silencio." Enfocó su atención en cabildear a la Administración Clinton para incluir mayor seguridad para la protección de la vida silvestre.
The Nature Conservancy	Consejero Comercial. Élite del Partido Republicano.	Consejero Comercial. Élites del Partido Demócrata.	Empresas. Mexicanos.	"No confrontación, cooperación". Jugó un pequeño rol en el proceso de políticas. Abandonó el debate público en el verano de 1993.

Fuente: Audley, 1995.

VI. Movimientos de abogacía y diplomacia social sobre comercio y ambiente frente al Tratado y el Acuerdo

En este capítulo se expone cómo participaron los ambientalistas en las negociaciones de integración comercial norteamericanas. Los grupos ambientalistas canadienses y estadounidenses habían empezado a interesarse por la política comercial en los 80, cuando las partes integrantes del GATT se habían orientado crecientemente a las políticas internas y ambientales internacionales. Estos identificaron en el Acuerdo insuficiencias importantes en materia ecológica. En México, la atención pública surgió con los esfuerzos de liberalización comercial llevados acabo desde el gobierno de Miguel de la Madrid, y con la incorporación del país como miembro del GATT en 1986. Estos antecedentes inmediatos abrieron una oportunidad política para los grupos ambientalistas a fin de modificar la agenda de negociaciones comerciales e incluir temas ambientales.

A continuación, se hace una narrativa sobre las referencias ambientales de las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá (ALCEUC), del procedimiento de la vía rápida en el congreso estadounidense, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), que se llevaron acabo entre 1986 y 1993. En particular, se muestra cómo los grupos conservacionistas, ambientalistas y ecologistas norteamericanos participaron en el seno de movimientos de abogacía y cuáles fueron sus estrategias para influir en estas negociaciones comerciales norteamericanas.

1. Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá

Los movimientos ambientalista reformado y ecologista social canadiense[1] se opusieron al ALCEUC y a sus posibles impactos ambientales. Se manifestaron en contra del Ministro Federal de Comercio Internacional, John Crosbie, cuando éste hizo la siguiente declaración en el verano de 1987: "El tratado de libre comercio es un acuerdo comercial entre los dos socios comerciales más grandes del mundo. No es un acuerdo ambiental. El ambiente, no es por tanto, materia de negociaciones; ni se incluirán asuntos ambientales en el texto del acuerdo".

[1] Véase el inciso "Movimiento ambientalista canadiense", en el capítulo IV de esta tesis.

Estas palabras contradecían la propuesta del informe de la *World Commission on Environment and Development* (Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo) (Bruntland, 1987), de integrar la toma de decisiones económica y ambiental en cambios substantivos de *policies*. Los ambientalistas interpretaron este hecho como evidencia de que se requeriría una fuerte presión para lograr que los gobiernos se comprometan con el desarrollo sustentable.

En 1985, se formó la *Coalition Against Free Trade* (Coalición contra el Libre Comercio) en Ontario, que reunía a las siguientes organizaciones: la *National Action Committee on Status of Women* (Comité de Acción Nacional sobre el Status de las Mujeres), la *Writers' Union* (Sindicato de Escritores), la pequeña y autónoma *Confederation of Canadian Unions* (Confederación de Sindicatos Canadienses), algunos grupos religiosos y varias organizaciones ambientalistas. Esta coalición logró la participación efectiva de numerosos sindicatos grandes afiliados al *Canadian Labour Congress* (Congreso Canadiense del Trabajo) y a la *Ontario Federation of Labour* (Federación Laboral de Ontario). La *Coalición Against Free Trade* y varias otras se unieron en la *Pro–Canada Network* (Red Pro–Canadá) en 1987. Esta red se erigió en eje del MA de Comercio Justo, que se declaró en contra del ALCEUC y a favor de demandas sociales y ambientales. Su competidor político era el MA de Libre Comercio. En este período, sólo surgieron estos dos MAs en Canadá: el de Libre Comercio se constituyó en el dominante y el de Comercio Justo tomó el papel de opositor al Acuerdo.

Al aproximarse las elecciones de 1988, la coalición para el comercio justo tuvo acceso a consejeros cercanos a John Turner, líder liberal y Primer Ministro, lo cual le permitió organizar dos encuentros con David Peterson, el primer ministro liberal provincial de Ontario. Los debates que se dieron entonces sobre armonización y estándares, derechos de propiedad intelectual y bioingeniería, así como transparencia y participación pública frente al GATT y el ALCEUC (Shrybman, 1990a y 1990b), pueden considerarse como antecedentes de la conexión entre comercio y medio ambiente que más adelante se establecería en el TLCAN.

En 1991, la *Pro–Canada Network* cambió su nombre a *Action Canada Network (*Red Canadiense de Acción). Entre sus integrantes había un gran número de grupos del movimiento ambientalista y ecologista canadiense, pero no todos. Por su parte, la *Canadian Environmental Law Association* (Asociación Canadiense sobre Ley Ambiental) jugaba un papel protagónico, contribuyendo con investigaciones sobre el agua, los bosques y otros recursos. Por último, la *Canadian Environmental Network* (Red Ambiental Canadiense) fue muy útil en el proceso de negociaciones del ALCEUC por su gran capacidad de comunicación y coordinación.

La mayoría de los grupos sociales que participaron en este proceso se limitaron a una abogacía de carácter nacional. Por ello, el *Canadian Council for International Cooperation* (Consejo Canadiense para la Cooperación Internacional) que abarcaba más de 150 organizaciones internacionales tuvo dificulta-

des considerables para establecer una posición y línea de acción con relación al comercio con Estados Unidos, por ser visto tal tema como demasiado políticos y controvertidos por algunos de sus miembros. Aún las organizaciones con una fuerte retórica de alianzas con el sector social tuvieron dificultades en establecer tal posición. Por consiguiente, a excepción de la *Canadian Environmental Law Association* y del *Latin American Working Group* (Grupo de Trabajo Latinoamericano), ningún grupo estuvo directamente involucrado en el debate comercial sobre el ALCEUC en el período 1986–1988.

La experiencia del MA de Comercio Justo canadiense fue importante en relación con sus contrapartes en los Estados Unidos. En el verano de 1987, una coalición de grupos sindicales, religiosos y de mujeres visitaron Washington. En esta ciudad, encontraron una ignorancia general sobre el proceso canadiense y una gran falta de interés. Los canadienses opositores al ALCEUC desafiaban los valores principales del MA de Libre Comercio dirigido por la administración Reagan y por la mayoría del Congreso. Fue a través de entrevistas con cabilderos de empresas e investigadores del congreso, que lograron entender la agenda estadounidense y obtuvieron acceso al flujo de información en Washington. Recibieron también cobertura de la prensa y establecieron algunos contactos que fueron posteriormente de utilidad cuando los MAs estadounidenses se enfrentaron con las negociaciones del TLCAN.

El encuentro entre MAs canadienses y mexicanos fue en América Central. El *Latin American Working Group* había tenido relaciones amistosas con organizaciones solidarias mexicanas desde principios de los años setenta. La cantidad y la solidez de las conexiones se había multiplicado en los años ochenta como respuesta a la guerra civil centroamericana y sus tragedias. La presencia de representantes políticos centroamericanos y de las grandes comunidades de refugiados en México hizo que la participación de organizaciones canadienses religiosas y agencias de ayuda fuera más frecuente en México. Estas entraron en contacto con sus contrapartes mexicanas y adquirieron interés en la política exterior mexicana y el trato a refugiados.

En 1988, período pre–electoral en Canadá, el *Latin American Working Group*, el *GATT–fly*, y la *British Columbia Trade Union Group* (Grupo Sindical de British Columbia) organizaron un viaje a la frontera norte de México para conocer la situación laboral en las maquiladoras. El resultado fue un proyecto de análisis y monitoreo llamado *Common Frontiers* (Fronteras Comunes). Al año siguiente, un grupo de mexicanos interesados en el seguimiento del tema y en continuar el diálogo con los canadienses, establecieron un pequeño proyecto, *Fronteras Comunes*, que obtuvo fondos canadienses e internacionales limitados. Hubo intercambios y visitas entre ambas organizaciones, al cabo de los cuales los participantes crearon un MA de Comercio Justo binacional incipiente.

Fue como resultado del ALCEUC (y no durante las negociaciones de éste) que el MA de Comercio Justo canadiense se ocupó de los temas de comercio y medio ambiente. Poco después de la publicación del texto final del

Acuerdo, la *Canadian Environmental Law Association* produjo un análisis del texto intitulado "*Selling Canada's Environment Short: The Environmental Case Against the Trade Deal*" ("Vendiendo barato el Medio Ambiente de Canadá: El Caso Ambiental contra el Acuerdo Comercial"). El documento describía las implicaciones negativas del ALCEUC. Para agosto de 1988, más de 90 grupos ambientalistas de todas las regiones de Canadá habían suscrito el análisis de la *Canadian Environmental Law Association* y formado una coalición. Esta lanzó una campaña contra el Acuerdo sin precedentes por su tamaño y alcances, que fortaleció al MA de Comercio Justo. No obstante, el Tratado entró en vigor el 1 de enero de 1989.

Ante las perspectivas de las negociaciones de libre comercio entre Estados Unidos y México, comenzó a mediados de 1990 una nueva etapa de actividades. Tres eventos marcaron un cambio significativo en la colaboración del MA de Comercio Justo canadiense–mexicano sobre asuntos comerciales. Primero, el *New Democratic Party* (Nuevo Partido Demócrata) invitó a Cuauhtémoc Cárdenas, líder del Partido de la Revolución Democrática y al crítico de comercio Dave Barrett a Columbia Británica. El 7 y 8 de diciembre de este año hablaron frente a representantes de la *British Columbia Federation of Labour* (Federación Laboral de British Columbia), y se reunieron con los líderes de *Action Canada Network* y *Common Frontiers*. Segundo, el Partido Acción Nacional de México organizó, poco después, un coloquio sobre libre comercio, invitando a veinte canadienses –diez a favor y diez en contra–, a discutir sus experiencias frente al ALCEUC. Finalmente, treinta canadienses y más de sesenta mexicanos representantes de sindicatos, grupos de mujeres, ambientalistas, ecologistas e indígenas se reunieron, unos días más tarde, en las oficinas del Frente Auténtico del Trabajo, en el *Primer Encuentro de las Organizaciones Sociales frente al Libre Comercio entre México y Canadá*. El debate se centró en los problemas del ALCEUC y sus similitudes con la integración "silenciosa" de México a Estados Unidos. Posteriormente, los intercambios periódicos entre coaliciones y grupos canadienses y mexicanos aumentaron. En 1991, se crearía la *Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio* como contraparte de la *Action Canada Network* y eje del MA de Comercio Justo en México.

Representantes del MA de Comercio Justo canadiense se reunieron con sus homólogos estadounidenses y mexicanos a finales de octubre de 1990 en Washington, y consideraron la posibilidad de una colaboración trilateral en el futuro. Se dieron diferentes niveles de actividad entre ellos: intercambio de información y discusión sobre la estrategia política amplia, análisis y definición de intereses comunes e iniciativas tácticas. Estos procesos se llevaron a cabo con el apoyo de *Common Frontiers* y *U.S.–Mexico Dialogs* (Diálogos Estados Unidos–México), quienes habían construido previamente redes de contactos e información.

La preocupación sobre las implicaciones ambientales negativas del ALCEUC fue aumentando en las reuniones de la *Canadian Environmental Network* y abarcó un rango amplio de temas, incluyendo los estudios de im-

pacto ambiental, bosques, agua y pesticidas. Su *International Affairs Caucus* (Grupo de Asuntos Internacionales) había sido creado en 1990, y dentro de él, el *Alternative Economics and Trade Working Group* (Grupo de Trabajo sobre Economía y Comercio Alternativos) había analizado las implicaciones ambientales de los acuerdos comerciales. La experiencia de la crítica al ALCEUC se utilizó para el cuestionamiento al TLCAN. Como lo señalaba el *Canadian Centre for Policy Alternatives* (Centro Canadiense de Políticas Alternativas), "...en el análisis del TLCAN, ... el asunto principal para los canadienses seguía siendo el ALCEUC (...), y ... los principios y arquitectura básicos del TLCAN eran los mismos que los del ALCEUC" (Campbell, 1992).

Los logros alcanzados por los ambientalistas y ecologistas canadienses frente al ALCEUC contribuyeron a estimular un debate trinacional serio sobre las consecuencias ambientales de la política comercial. Este abarcaría al TLCAN, la Ronda Uruguay del GATT, la *United Nations Conference on Environment and Development* (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo), y el *OECD Working Group on Trade and Development* (Grupo de Trabajo de la OECD sobre Comercio y Desarrollo), en 1992.

2. Procedimiento de la "vía rápida"

Los primeros pasos para las negociaciones de un tratado de libre comercio que incluiría inicialmente a Estados Unidos y a México, y después también a Canadá, comenzaron a mediados de 1990. Los secretarios de comercio y asesores privados de Estados Unidos y México llevaron a cabo consultas informales con este propósito. El 8 de agosto, la embajadora Karla Hills del *United States Trade Representative* (USTR, o Representante Comercial de Estados Unidos) y Jaime Serra Puche, Secretario de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), elaboraron un comunicado conjunto recomendando a sus gobiernos que se inciaran consultas para formalizar negociaciones de libre comercio. Dos semanas más tarde, el presidente Salinas enviaba una carta a Bush, proponiéndole oficialmente la negociación de un tratado de libre comercio. El 7 de septiembre siguiente, ambos jefes del ejecutivo acordaban iniciar las negociaciones del TLCAN. El 23 de enero de 1991 el gobierno de Canadá dio a conocer oficialmente su deseo de participar en las negociaciones comerciales con México y Estados Unidos. Pero fue hasta el 5 de febrero cuando los tres gobiernos anunciaron simultáneamente la decisión de iniciar las negociaciones del TLCAN. Fue entonces cuando se formó el MA de Libre Comercio trinacional.

El presidente Bush había solicitado, el 25 de septiembre de 1990, al Comité de Finanzas del Senado y al Comité de Medios y Procedimientos de la Cámara de Representantes, la autorización formal para iniciar las negociaciones del TLCAN bajo el procedimiento de la "vía rápida".[2] Este procedimiento

[2] El *Omnibus Trade Act* de 1974 otorgó una gran autoridad al presidente en materia de política comercial con el establecimiento del procedimiento del *fast track* ("vía rápida) frente al Congreso y la creación de la

establece reglas formales a través de las cuales el Congreso cede gran parte de sus funciones constitucionales sobre comercio internacional al Presidente, con el propósito de lograr negociaciones expeditas. La "vía rápida" prohibe la intervención congresional en la negociación de acuerdos, restringe el debate, prohibe las enmiendas y, limita la participación de los congresistas a la autorización de la aplicación de este procedimiento y al voto final de aprobación o rechazo de los tratados comerciales internacionales. De esta manera, se abren canales de participación para los grupos de interés involucrados en el comercio, y se da acceso privilegiado a abogados y otros especialistas en comercio internacional.

El Capitolio inició, de esta manera, un proceso de debates que se prolongaría por ocho meses, sobre la autorización de la "vía rápida" para las negociaciones del TLCAN (bajo el mismo procedimiento que el GATT) y, después, para la extensión por dos años más de la "vía rápida" tanto para el GATT como para el TLCAN. Este período adquirió gran relevancia política porque abrió un espacio amplio a organizaciones sociales estadounidenses, y también mexicanas y canadienses, para que se manifestaran –en audiencias ante el Congreso o en diferentes medios de opinión pública– acerca de los posibles efectos negativos del libre comercio sobre las condiciones del medio ambiente y los trabajadores en América del Norte, y exigieran la incorporación de estos temas en la agenda de negociaciones del Tratado.

Los primeros esfuerzos para vincular las políticas de comercio y medio ambiente en las negociaciones del TLCAN surgieron de grupos ambientalistas de la frontera –como *Arizona Toxics Information, Border Ecology Project* y *Texas Center for Policy Studies*–, ante los gravísimos problemas ambientales y de salud en la región. Estos grupos impulsaron inicialmente el MA de Comercio Justo en la frontera. Trataron de atraer la atención de la opinión pública y los legisladores sobre la baja calidad ambiental en las relaciones entre México y Estados Unidos, en el momento en que el Presidente solicitó la aprobación del procedimiento de la "vía rápida" al Congreso (BEP, 1990; TCPS, 1990). Sin embargo, la presión de los grupos ambientalistas fronterizos por si sola no pudo cambiar la percepción pública de las negociaciones comerciales ni redefinir la agenda política comercial. Los representantes congresionales estadounidenses

Office of United States Trade Representative (USTR, Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos) como parte del poder ejecutivo.

Los antecedentes de la "vía rápida" se remontan a 1934, cuando "...el Congreso estadounidense aprobó la Ley de Convenios de Comercio Recíproco, que fue la base para la negociación y la firma de convenios bilaterales entre los Estados Unidos y países de Europa y la América Latina. Mediante esa ley se facultó, además, al Ejecutivo estadounidense para ejercer esas funciones sin necesidad de consultar a cada paso al Congreso. (...) ...el resultado de la negociación se consideraba como acuerdo ejecutivo firmado por el Presidente, sin que fuera en sí un tratado, por lo que no requería ser llevado al Senado estadounidense para su discusión y ratificación; el convenio se convertía en ley con la sola proclama del caso emitida por el Presidente." "La ley continuó vigente hasta 1974. Entre 1934 y 1946 se firmaron 32 convenios bilaterales de comercio recíproco. Nótese que en ese tiempo las negociaciones las dirigía el Departamento de Estado, mientras que hoy se encargan al Departamento de Comercio, mucho más sujeto a las influencias del Congreso y de los intereses industriales estadounidenses" (Urquidi, 1992: 375–376; Condliffe, 1950).

de la frontera se inclinaban a favor de cualquier acuerdo comercial que beneficiara a sus estados. Por su parte, los presidentes Bush y Salinas intentaron desviar la atención de los efectos ambientales negativos de las industrias maquilladoras en la frontera, anunciando sus intenciones de negociar el *Plan Integral Ambiental Fronterizo.* De esta manera, trataban de excluir la cuestión ambiental de las negociaciones trinacionales, restringiéndola a un ámbito subregional.

El 15 de enero de 1991, un grupo de ONG's de Washington, D.C. y de la frontera EU–México organizaron en el Capitolio el "Debate sobre Comercio México–Estados Unidos: Dimensiones de Agricultura, Ambiente y Laboral de la Integración Norteamericana".[3] Se reunieron varios grupos de medio ambiente, agricultura, trabajo y derechos humanos que representaban las cuatro áreas mas críticas en el proceso del TLCAN. Estos expusieron las preocupaciones de los grupos de base, sentaron el tono crítico para la mayor parte del debate de los meses siguientes, y ayudaron a establecer las bases de la intensa y relevante construcción de MAs transnacionales integrados por organizaciones sociales de los tres países. Estos grupos expusieron una gran variedad de objetivos y métodos, sin estar siempre de acuerdo en tácticas y estrategias. Los grandes temas cambiaron poco desde su formulación inicial, dando continuidad al debate sobre el TLCAN (Gregory, 1992: 7 y 8).

Si bien la región fronteriza jugó un papel simbólico importante para los ambientalistas, su fuerza se debió principalmente a otros dos factores. En primer lugar, las organizaciones ecologistas tanto regionales como nacionales profundizaron la conciencia política que había de los problemas ambientales de la frontera. Estas organizaciones empezaron a trabajar en coaliciones como *Citizen's Trade Watch Campaign* y *Mobilization for Development, Trade, Labour, and the Environment*, logrando captar la atención de los medios al plantear el conflicto entre sus objetivos ambientales y los comerciales sostenidos por la administración Bush (NWF, MODTLE y BEP, 1991; NWF, MODTLE y AFL–CIO, 1991). El segundo factor para explicar la fuerza de los ambientalistas fue su posición estratégica como aliados potenciales, tanto para aquellos en favor como para los en contra de la liberalización comercial. A diferencia de la oposición sindical al TLCAN, la oposición ambientalista era considerada legítima políticamente, porque no tenía antecedentes de proteccionismo comercial. Al mismo tiempo, la oposición conjunta sindical y ambiental a la "vía rápida" representaba una amenaza seria para los intereses de la administración Bush. El gobierno y la industria se preocuparon ante este escenario político, dirigiendo su atención hacia los grupos ambientalistas moderados, en busca de aliados que pudieran apoyar su agenda comercial.

[3] Los organizadores fueron *National Wildlife Federation*; *Mobilization for Development, Trade, Labour, and the Environment; Border Ecology Project; Arizona Toxics Information; Community Nutrition Institute; Development Group for Alternative Policies;* y *National Toxics Campaign* –con el apoyo del *Texas Center for Policy Studies*, *Friends of the Earth* y otros–.

En un principio, los grupos sindicales y ambientales de Estados Unidos coordinaron sus esfuerzos políticos en un MA nacional opositor amplio, sin perfil ideológico claro, para influir en la agenda de negociaciones del TLCAN. En su interior, congresistas con gran capacidad de convocatoria política presionaban por la expansión de la agenda laboral y ambiental. Los dos más destacados fueron Richard Gephardt (D–MO) y Ron Wyden (D–OR).[4] Bajo su liderazgo, los grupos ambientalistas pudieron aprovechar su alianza con los sindicatos para presionar a la administración Bush para que expandiera la agenda de negociaciones.

La preocupación de los ambientalistas aumentó cuando los negociadores del Tratado se opusieron en primera instancia a incluir los temas ambientales en la mesa de discusiones, por considerarlos externalidades que contravenían los principios del libre comercio. La incorporación del tema ambiental en las negociaciones del TLCAN fue paulatina. Un año después de iniciadas, congresistas demócratas, amplias coaliciones y grupos ecologistas generarían una intensa oposición en torno a la autorización del procedimiento de negociación de la "vía rápida" y su próxima extensión en el legislativo estadounidense, que amenazaría derrotarlo.

El 6 de febrero de 1991, integrantes del MA opositor amplio dieron una conferencia de prensa en Washington en la que expresaron posiciones en contra de la "vía rápida" para el TLCAN.[5] En este contexto adverso, el 27 de febrero, el Congreso aprobó las negociaciones del Tratado por la "vía rápida" y; el 1 de marzo, el presidente Bush presentó la solicitud oficial al Capitolio de la extensión por dos años más del procedimiento de la "vía rápida" para la Ronda de Uruguay del GATT y el TLCAN. Los senadores Lloyd Bentsen (D–TX) y Dan Rostenkowski (D–IL) enviaron una carta a Bush el 7 de marzo siguiente, solicitándole respuesta a preocupaciones ambientales y laborales antes de la votación de la "vía rápida". William Reilly, Administrador de la *Environmental Protection* Agency, EPA (Agencia de Protección Ambiental), organizó reuniones de grupos conservacionistas[6] con Karla Hills, Embajadora de la Oficina del *United States Trade Representative*, para explorar posibles acuerdos en materia ambiental.

Por estas fechas, *Pollution Probe*, *Canadian Environmental Law Assotiation* y *Common Frontiers*, en Canadá, escribieron un documento conjunto

[4] Gephardt, líder de la mayoría en la Cámara de Representantes, ejerció influencia política sobre la extensión de la "vía rápida", pero su trayectoria a favor de temas laborales le dificultó contrarrestar las acusaciones de proteccionismo comercial. En cambio, Wyden tuvo la oportunidad de apoyar la protección ambiental y la liberalización comercial, permitiéndole servir a sus bases y criticar a la Administración republicana en áreas débiles de políticas.

[5] Participaron *National Wildlife Federation; Mobilization for Development, Trade, Labour, and the Environment;* y ALF–CIO; con el apoyo de *Natural Resource Defense Council*, *Friends of the Earth* y *Border Ecology* Project.

[6] *World Wildlife Fund, National Wildlife Federation, Sierra Club, National Audubon Society y Nature Resource Defense* Council.

(PProbe, 1991) que proponía que los temas ambientales fueran integrados en la formulación de políticas comerciales con el fin de asegurar el desarrollo sustentable. En el mismo sentido, Homero Aridjis, representante del Grupo de los 100, enviaba una carta al presidente Salinas, el 3 de abril, solicitandole se incluyera el tema ambiental en las negociaciones del TLCAN. El 11 de abril, otras 100 organizaciones sociales y ONGs de toda índole (sindicales, campesinas, urbanas, ecologistas, chicanas, de mujeres, etc., así como algunas personalidades públicas) fundaron la *Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio*, definida como foro crítico de la sociedad civil frente al proceso de integración económica en América del Norte.[7] Las preocupaciones de las organizaciones ambientalistas y sociales norteamericanas culminaron, el 28 de abril de 1991, en el Encuentro de la Universidad de Chicago. Ahí, acordaron unirse contra las insuficiencias sociales del TLCAN y apoyar el respeto a las legislaciones ambientales mexicana, canadiense y estadounidense.

En este contexto, respondiendo a las inquietudes ambientales del Congreso de Estados Unidos el presidente Bush propuso el "Plan de Acción", el 1 de mayo de 1991. En él ofreció abordar los temas ambientales de manera paralela a los comerciales. A partir de entonces, los jefes del Ejecutivo en Estados Unidos, México y Canadá –George Bush, Carlos Salinas de Gortari y Mulroney, respectivamente– accedieron a introducir referencias ambientales en el TLCAN. Poco después, considerarían la posibilidad de crear una Comisión Norteamericana del Ambiente con el objetivo de lograr el apoyo de los grupos ambientalistas y fuerzas políticas moderadas. Ante estas concesiones, la comunidad ambientalista estadounidense se subdividió en el MA de Comercio Verde y el MA de Comercio Justo. Por ejemplo, *Nature Resource Defense Council* y *National Audubon Society* apoyaron la respuesta de Bush el mismo día, mientras que *Public Citizen* se opuso. El 7 de mayo siguiente el senador Timothy Wirth (D–CO), con el respaldo de *National Wildlife Federation* y *Environmental Defense Fund,* envió una carta a W. Reilly, Administrador de la EPA, sugiriéndole algunas propuestas que garantizarían el apoyo de los conservacionistas moderados del MA de Comercio Verde a la extensión de la "vía rápida". A la semana siguiente, W. Reilly respondía afirmativamente al Senador Wirth (Wirth, 1991; Reilly, 1991; Hair, 1991). De manera paralela, el MA de Comercio Justo[8] había iniciado, el 7 de mayo, una campaña en contra de la aprobación de la "vía rápida" en el Congreso de Estados Unidos.

En México, se siguieron con atención los debates del Congreso y la sociedad estadounidenses sobre el procedimiento de la "vía rápida". En el Foro

[7] Como se mencionó más arriba, esta organización tuvo su antecedente inmediato en el Encuentro México–Canadá a principios de octubre de 1990 en el Distrito Federal. El propósito de este evento fue dar a conocer la experiencia de las negociaciones y puesta en marcha del ALCEUC a la sociedad mexicana, así como iniciar la construcción de un MA de Comercio Justo en el ámbito regional y continental para enfrentar los retos de la globalización.

[8] *Citizens Trade Watch* con el apoyo de *Public Citizen, Sierra Club* y *Friends of the Earth*.

de Consulta del TLCAN del 3 de mayo de 1991, los senadores del PRI comentaron con interés la carta de intención de Bush sobre el medio ambiente. A su vez, los ambientalistas se expresaron de manera amplia: Homero Aridjis, del Grupo de los 100, declaró que el TLCAN debería enfrentar sus impactos ecológicos y sociales. Afirmó el 15 de mayo que el 84% de sus miembros aprobaría el TLCAN si se incluía el tema ambiental. Por su parte, Manuel García Urrutia, del *Frente Auténtico del Trabajo*, declaró que la "vía rápida" podría ser un medio para la inclusión de los temas ambientales y laborales en el tratado. Unos días más tarde, Jorge González, del Partido Verde Ecologista Mexicano, afirmaba que no se debía firmar un tratado que permitiera instalar industrias contaminantes en otro país. Sin embargo, ninguno de estos grupos tenía una capacidad institucional comparable a la que existía en Estados Unidos para bloquear la iniciativa gubernamental.

Con estos antecedentes, el MA de Comercio Verde estadounidense[9] presentó su respuesta al Plan de Acción Ambiental de Bush, y apoyó, el 19 de mayo siguiente, la reautorización de "vía rápida" para las negociaciones del Tratado. La consecuencia inmediata de este respaldo público fue que neutralizó a la oposición ambientalista frente a este proceso (Congresional Record, 1991). Finalmente, el 23 de mayo la Cámara de Representantes del Congreso de Estados Unidos aprobó la extensión de la "vía rápida" para el GATT y el Tratado.

A lo largo de este proceso de negociaciones tanto en Estados Unidos como en Canadá y México, subyacían dos preguntas sobre la relación entre comercio y ambiente: ¿acaso el libre comercio se estaba haciendo dependiente de iniciativas ambientales paralelas? o, por el contrario, ¿el progreso de la protección ambiental estaba siendo condicionada por la liberalización comercial? Ambas cuestiones atraían la atención sobre el medio ambiente, ya sea considerada como variable que distorsiona al libre comercio o como ámbito sujeto a un creciente deterioro.

3. Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Cada una de las naciones norteamericanas manifestó diferentes expectativas sobre las negociaciones del TLCAN, a través de sus siete reuniones ministeriales. Estados Unidos buscaba constituir un bloque comercial en América del Norte que le diera ventajas comparativas frente a la Comunidad Económica Europea y Japón. Junto con Canadá, veía a México como un socio débil que atraería ventajas de libre comercio e inversión a su territorio sin dar las garantías exigidas por sus respectivas sociedades, limitando las concesiones demandadas y no cumpliendo con sus estándares ambientales. Canadá pretendía mejorar en el TLCAN los términos del ALCEUC y temía no lograrlo si México

[9] *National Wildlife Federation* con el apoyo de *Nature Resource Defense Council, National Audubon Society, Environmental Defense Fund* y *Community Nutrition Institute.*

ofrecía condiciones más laxas y atractivas. Por último, México veía la solución a sus problemas económicos en el TLCAN pero estaba obligado a enfrentar transformaciones profundas y demandas propias del Primer Mundo, que le hacían adoptar una estrategia defensiva. Las tres posiciones se resistían a ceder en temas de interés nacional y se escudaban en argumentos de soberanía.

Al inicio de las negociaciones, los tres gobiernos mostraron cierta receptividad para incluir iniciativas ambientales en la agenda de negociaciones del Tratado. El Plan de Acción de Bush había declarado que el MA de Libre Comercio ya no bloquearía el tema ambiental e, incluso, había prometido incorporar a representantes de grupos no gubernamentales ambientalistas en los comités asesores del TLCAN. Sin embargo, las reuniones ministeriales se llevaron a cabo a puertas cerradas y sin acceso a la información. Unicamente se difundían comentarios breves sobre el estado de las negociaciones, a través de la prensa o en reuniones ocasionales de funcionarios con representantes del MA de Comercio Verde.[10] La reacción del MA de Comercio Justo trinacional fue organizar reuniones paralelas a las ministeriales, donde debatían sobre temas importantes de comercio, medio ambiente y bienestar social. De esta manera, fueron desarrollando paulatinamente una agenda alternativa sobre comercio justo y desarrollo sustentable para América del Norte.

Las siete reuniones ministeriales marcaron el ritmo de las acciones y las relaciones entre los MAs. Las negociaciones del TLCAN se iniciaron el 12 de junio de 1991 con la Primera Reunión Ministerial en Toronto, Canadá. Los ministros de comercio norteamericanos crearon 6 áreas de negociación[11] y 18 grupos de trabajo. En el Foro Metrópolis, a principios de agosto, resurgió la preocupación de los MAs estadounidenses acerca de que la legislación ambiental mexicana no era adecuada para firmar el TLCAN y que su aprobación podría causar que industrias altamente contaminantes se establecieran en México.

A mediados de agosto, en un gesto que señalaba su buena disposición hacia los grupos moderados, el gobierno de Estados Unidos nombró a cuatro presidentes y directores ejecutivos de grandes organizaciones conservacionistas con sede en Washington, D. C. e integrantes del MA de Comercio Verde, como representantes ambientales: Jay Hair, presidente del *National Wildlife Federation*, en el Comité de Inversiones; Peter Berle, presidente del *National Audubon Society*, en el Comité de Agricultura; John Sawhill, presidente del *Nature Conservancy*, en el Comité de Industria; y John Adams, director ejecutivo de la *Natural Resources Defense Council*, en el Comité de Servicios.[12] Sin

[10] El caso de México fue la excepción, porque el MA de Comercio Justo logró reunirse esporádicamente con altos funcionarios de las secretarías de comercio (SECOFI) y ecología (SEDUE).

[11] Las seis áreas de la agenda de negociaciones del TLCAN fueron: acceso a mercados, reglamentos de mercado, inversiones, propiedad intelectual, servicios y solución de controversias.

[12] Fred Krupp del *Environmental Defense Fund*, la otra gran organización que apoyó la "vía rápida", no fue nombrado en ningún comité asesor.

embargo, a pesar de la presión ciudadana, el Presidente no incluyó un grupo de trabajo sobre medio ambiente y tampoco nombró a otros ecologistas en comités asesores relacionados con el medio ambiente (como el automotriz, de energía, transporte por tierra, derechos de propiedad intelectual y solución de controversias).

En agosto y septiembre de 1991, la oficina del USTR organizó seis audiencias públicas en las que representantes de grupos ambientalistas manifestaron la preocupación sobre el posible impacto del TLCAN en la ecología de la región. En este contexto, se anunció la candidatura presidencial demócrata de William J. Clinton, en Little Rock, Arkansas.

El 16 de agosto de 1991, el GATT decidió a favor de México en el caso del Atún/Delfín, generando alarma entre los grupos ambientalistas estadounidenses, porque contravenía la *Marine Mammal Protection Act* (Ley de Protección a los Mamíferos Marinos). Al cabo de un mes, siete organizaciones pertenecientes al MA de Comercio Verde y al MA de Comercio Justo respondían en contra de esta decisión del GATT.[13] Diez meses después (el 17 de junio de 1992), grupos ecologistas y representantes del gobierno estadounidense declararían que se pondría fin al embargo atunero a México si los mexicanos ponían moratoria de 5 años en el uso de redes que capturan delfines. El caso del Atún/Delfín puso de manifiesto las diferencias en las reacciones a favor de la soberanía nacional de los MAs estadounidenses y mexicanos, porque apoyaron las posiciones divergentes de sus gobiernos. No obstante, este hecho no afectó su cooperación binacional frente al Tratado.

La Segunda Reunión Ministerial, del 18 al 20 de agosto, estableció reducciones paulatinas de aranceles vigentes y barreras no arancelarias. En Reunión Trinacional paralela miembros del MA de Comercio Justo afirmaron que los grupos sociales deberían participar en las negociaciones del TLCAN y considerar la degradación ambiental como *dumping ecológico*.[14] Paralelamente, el tema de comercio y medio ambiente se debatía con intensidad en el Comité Preparatorio de la Cumbre de la Tierra en Ginebra, Suiza.

El 17 de octubre de 1991 la oficina del USTR difundió el borrador del *Estudio Ambiental México–Estados Unidos* y el 23 del mismo mes la EPA y la SEDUE dieron a conocer el borrador del *Plan Integral Ambiental de la Frontera México–Estados Unidos* (precedido por consultas populares, en septiembre y octubre, en ambos lados de la frontera). Estos dos borradores fueron el resultado de la reunión binacional del 27 de noviembre de 1990, en la que Bush y Salinas acordaron negociar un acuerdo ambiental fronterizo para debilitar la oposición naciente –en esta materia– al TLCAN; así como de la reunión que organizaron los coordinadores nacionales del Acuerdo de La Paz, dos semanas

[13] *Sierra Club, Public Citizen, Friends of the Earth, Defenders of Wildlife, Greenpeace* y *Community Nutrition Institute*, y *Nature Resource Defense Council* por su cuenta,

[14] *Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio, Frente Auténtico del Trabajo, Action Canada Network, Mobilization for Development, Trade, Labour, and the Environment* y diversas ONGs.

más tarde, para dar seguimiento al acuerdo presidencial y establecer los lineamientos de un Plan Integral Ambiental de la Frontera México–Estados Unidos. En febrero de 1992, la oficina del USTR publicaría la Revisión de Asuntos Ambientales de México–Estados Unidos y casi simultáneamente la EPA y la SEDUE publicarían el Plan Integral Ambiental de la Frontera México–Estados Unidos. Estos dos documentos y las audiencias a que darían lugar a ambos lados de la frontera, activarían la competencia política entre las propuestas oficiales del MA de Libre Comercio y el intenso debate promovido por los MAs de Comercio Justo y Comercio Verde binacionales.

La Tercera Reunión Ministerial de negociaciones del TLCAN se llevó a cabo del 26 al 28 de octubre en Zacatecas, Zac. Simultáneamente se efectuó un foro ciudadano trinacional del MA de Comercio Justo organizado por la *Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio*, la *Action Canada Network* y *Mobilization for Development, Trade, Labour, and the Environment*, intitulado "La opinión pública y las negociaciones del Tratado de Libre Comercio: Alternativas ciudadanas". El evento fue el más importante del proceso, requirió de varias semanas de preparación y constó de tres momentos. El primero, tuvo como objetivo exponer los informes de actividades realizadas por las tres redes nacionales, para después abrir los espacios de discusión sobre los distintos aspectos del Tratado y avanzar en la construcción de una agenda común.[15] El segundo momento fue la realización de un foro plural para escuchar las opiniones de diversas fuerzas políticas y civiles sobre el tratado. Participaron intelectuales, investigadores, periodistas, dirigentes políticos y sociales, representantes de Iglesias, de grupos de mujeres, y ambientalistas, entre otros. El tercero fue un panel sobre "Democracia, política y TLCAN".

El foro culminó con la *Declaración de Zacatecas*, que contó con la cobertura de la prensa nacional e internacional, y atrajo la atención de la opinión pública de la región. Esto fue posible porque los debates se llevaron acabo de manera abierta en contraste con las negociaciones oficiales a puertas cerradas. La clausura del evento adquirió relevancia política trinacional, porque el MA de Comercio Justo demandó la democratización de las negociaciones y la ampliación del debate sobre el TLCAN al conjunto de la sociedad civil norteamericana. Al término del Foro, el domingo 28 de octubre, los representantes de las tres redes ciudadanas, se trasladaron al hotel donde se efectuaba la reunión ministerial para entregar un comunicado conjunto a los ministros de comercio respectivos. La *Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio* salió fortalecida de este evento, porque obtuvo el apoyo público de sus contrapartes estadounidense y canadiense, y fue reconocida por el gobierno y la ciudadanía nacionales. Esta red publicó posteriormente el libro *Memorias de Zacatecas* como un

[15] Se crearon las siguientes mesas de trabajo: desarrollo, soberanía y deuda; derechos laborales, sociales y salud; medio ambiente, desarrollo urbano y agricultura; democracia, derechos humanos y mujeres; y, cultura, etnias y educación. Cada mesa produjo un documento con base en los cuales las tres redes formularon la "Declaración de Zacatecas".

esfuerzo propositivo serio, donde se mostró el intercambio que las tres sociedades civiles deseaban entre sus naciones.

Miembros del Congreso estadounidense retomaron la exigencia pública acerca de que se discutiera abiertamente el impacto ambiental de la integración económica y se incorporara en la agenda de las negociaciones del Tratado. Se esperaba que la aprobación congresional del TLCAN se daría con una solución adecuada de los temas ambientales. Así, el 21 de noviembre de 1991 los representantes Waxman (D–CA), Gephardt (D–MO), líder de la mayoría en la Cámara Baja, y 20 más lograron la resolución 246, que prohibía la aprobación de tratados comerciales que afectaran leyes ambientales, laborales, de salud y seguridad de Estados Unidos, teniendo como especial referencia la frontera México–Estados Unidos.[16] Éste fue un triunfo importante del MA de Comercio Justo y el MA de Comercio Controlado estadounidenses, porque contaron con la participación de legisladores de alto nivel.

A mediados de diciembre de 1991 se difundió el *Borrador Dunkel del GATT* como un esfuerzo desesperado –del Director General del GATT—para salir del estancamiento de dos años de las negociaciones. Consistió en un proyecto de Acta Final que contenía un paquete de dieciocho acuerdos multilaterales que abarcaban todas las áreas del comercio internacional.[17] Una semana más tarde, ambientalistas del MA de Comercio Justo y del MA de Comercio Verde estadounidenses criticaron este borrador del GATT.[18] Ante su fracaso, el 13 y 14 del mismo mes, los presidentes Bush, Salinas y el Primer Ministro Mulroney, en la residencia de Campo David, Maryland, organizaron una reunión de balance para evaluar las negociaciones del TLCAN e instruyeron a sus equipos para que prepararan un primer texto complementario que contuviera las distintas posiciones nacionales. De esta manera, se pondrían en evidencia las diferencias internas del MA de Libre Comercio trinacional.

La Cuarta Reunión Ministerial de negociaciones del TLCAN se llevó a cabo el 9 y 10 de febrero de 1992 en Chantilly, Virginia. Diez días después se elaboró un borrador confidencial del Tratado (de más de 400 páginas) en Dallas, TX, durante la Séptima Reunión Plenaria de negociaciones. El borrador se filtró y fue puesto a disposición de la *Action Canada Network*, que lo entregó a *Mobilization for Development, Trade, Labour, and the Environment* y a la *Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio*. Este fue un gran éxito de la diplomacia social trinacional del MA de Comercio Justo. En la Ciudad de México, Aguilar Zinzer, Jorge Castañeda y Carlos Heredia dieron a conocer, el 21 de

[16] La Resolución 246 del 102 Congreso cita las *Federal Good Drug, and Cosmetic Act, Clean Air Act* y la *Marine Mammal Protection Act* (Gregory, 1992).

[17] La Comunidad Europea rechazó seguir los lineamientos del Proyecto Dunkel en agricultura, principalmente en los subsidios a la exportación, medidas en frontera y acceso a mercados. La situación se complicó más aún por la erosión de la cooperación internacional.

[18] *Public Citizen, Sierra Club, Friends of the Earth, Greenpeace, Defenders of Wildlife,* y *Nature Resource Defense Council* aparte.

marzo, el borrador de Dallas en conferencia de prensa organizada por la Fundación Lázaro Cárdenas y la *Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio.* Cuatro días después, esta red entregó el borrador al Presidente de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en presencia de la prensa. La red puso énfasis en que la entrega se hacía como un deber ciudadano ya que el Ejecutivo no lo había hecho. Esa misma tarde, los diputados opositores llevaron a la tribuna la discusión del borrador. Los legisladores del partido oficial trataron de negar la validez del documento y defendieron la tesis de la negociación secreta de los altos mandos gubernamentales.[19]

Varios fueron los aspectos positivos de haber roto el cerco informativo sobre las negociaciones. La discusión se hizo pública y contó con la participación de amplios sectores de la sociedad civil y política, a través de la competencia entre los MAs de Comercio Justo y de Libre Comercio trinacionales. La diplomacia social dio muestras de madurez y responsabilidad que favoreció la consolidación de nuevas formas de organización y participación social. El borrador filtrado fue relevante porque reflejó la fase en que estaba la negociación, con las posturas divergentes de los MA de Libre Comercio de los tres países, y permitió documentar concesiones futuras. Además, develó omisiones importantes relativas a demandas sociales que los gobiernos habían decidido ignorar en la protección al medio ambiente y los derechos laborales.

En Estados Unidos hubo un intercambio de cartas entre *National Wildlife Federation*, representante del MA de Comercio Verde, y la Embajadora Karla Hills del USTR donde surgieron diferencias sobre las condiciones de inversión en el tratado. Sin embargo, el 9 de marzo, *National Wildlife Federation* modificó sus posiciones sobre el tema.

La Quinta Reunión Ministerial de negociaciones del TLCAN se efectuó del 5 al 8 de abril de 1992 en Montreal, donde continuaron las reacciones frente al Borrador de Dallas. La *Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio* difundió su análisis del texto en conferencia de prensa del 8 de abril y denunció la falta de consideraciones acerca de las asimetrías económicas de México en América del Norte. Tampoco quedaba claro el nivel de compromiso legal de los tres países y, consecuentemente, el grado de reciprocidad. En Estados Unidos, *Sierra Club* declaró que los tres gobiernos privilegiaban el desarrollo económico sobre la protección ambiental. Dos días después, *Mobilization for Development, Trade, Labour, and the Environment* denunció que el borrador iba más allá que el GATT en la armonización de estándares nacionales.

El 18 de mayo, grupos ambientalistas estadounidenses y canadienses criticaron el hecho de que cada país mantendría sus estándares ambientales, como resultado de decisiones políticas más que de una justificación científica. Mientras tanto, en el *Foro Internacional sobre el TLCAN, el Medio Ambiente y el Desarrollo* del 19 de mayo, en la Ciudad de México, Manuel García Urrutia del

[19] El comportamiento de la mayoría de los miembros del partido oficial en el Congreso fue un ejemplo claro de la resistencia a la modernización política en el país.

Frente Auténtico del Trabajo declaró que el Tratado debería sancionar anomalías ambientales de acuerdo con las leyes nacionales y apoyar un uso sustentable de los recursos.

En mayo de 1992, el Senador estadounidense Bacus organizó reuniones entre la Embajadora Hills de la USTR, miembro importante del MA de Libre Comercio, y representantes del MA de Comercio Verde estadounidense,[20] operando como mediador entre ambos movimientos. El 28 de mayo, miembros de los MAs de Comercio Verde y Comercio Justo de los Estados Unidos[21] propusieron salvaguardas ambientales mínimas que deberían incluirse en el tratado para asegurar un desarrollo sano y equitativo en la región. Dos días después, integrantes del MA de Comercio Verde mexicano[22] enviaron una carta a Jaime Serra Puche, Secretario de SECOFI, demandando incluir cláusulas de salvaguardas ambientales en el TLCAN para garantizar la preservación del medio ambiente. El mes siguiente, el *Nature Resource Defense Council* externó su posición sobre las salvaguardas ambientales con el apoyo de grupos de los MAs de Comercio Verde y Comercio Justo.[23] En carta de la Embajadora Karla Hills al Senador M. Baucus del 22 de junio, se dio a conocer que el gobierno de Estados Unidos estaba propiciando la participación de científicos y ambientalistas en las negociaciones del TLCAN.

A fines de junio de 1992, personas a favor del tratado externaron su preocupación sobre la resolución 109 del Capitolio que permitiría enmendar estándares ambientales y laborales a través de la "vía rápida". Sin embargo, el 10 de julio, *Nature Resource Defense Council*, organizaciones del MA de Comercio Justo[24] y el senador Gephardt apoyaron esta resolución porque buscaba proteger las leyes de salud, medio ambiente y trabajo de Estados Unidos bajo el TLCAN. *Nature Resource Defense Council* y 50 organizaciones ambientalistas de los tres países enviaron una carta a la Embajadora Karla Hills el 20 de julio, manifestándole que no apoyarían el Tratado como estaba a menos que se incluyeran salvaguardas ambientales.

En el mismo sentido, las principales organizaciones ambientalistas canadienses en el debate del TLCAN –de los MAs de Comercio Verde y Comercio

[20] *World Wildlife Fund, National Wildlife Federation, Nature Resource Defense Council, National Audubon Society, Environmental Defense Fund* y *Defenders of Wildlife*.

[21] *National Wildlife Federation, Nature Resource Defense Council* y *Sierra Club*, con el apoyo de *Environmental Defense Fund*.

[22] *Asociación Ecológista de Coyoacán, Grupo de los 100, Comunidad Ecológica de Occidente, Viva Natura de Michoacán, Consejo para la Defensa de la Costa del Pacífico, Patronato Pro Bahía de Acapulco y ECOSOLAR*.

[23] *Sierra Club, Environmental Defense Fund, National Audubon Society, Defenders of Wildlife, Public Citizen, Community Nutrition Institute* y grupos de la frontera México–Estados Unidos.

[24] *Sierra Club, Public Citizen y American Federation of Labour – Congress of Industrial Organizations (ALF–CIO)*.

Justo–[25] suscribieron el *Binational Statement on Environmental Safeguards* (Declaración Binacional sobre Salvaguardas Ambientales), del 28 de mayo de 1992, con la intención de que fuera incorporado al TLCAN (Binational Statement, 1992). Además, *Pollution Probe*, del MA de Comercio Verde canadiense, participó en el grupo asesor de comercio del gobierno federal, con un representante en el *Energy and Chemical SAGIT* (SAGIT sobre Energía y Química), y desde julio de 1992 como miembro del *International Trade Advisory Committee* (Comité Asesor sobre Comercio Internacional).

Se aprecia como otro ejemplo relevante de la movilización ambientalista transnacional fue el tema de las salvaguardas ambientales. El MA de Comercio Verde estadounidense lanzó la propuesta inicial y desencadenó un proceso de diplomacia social que llegó a abarcar a los MAs de Comercio Verde y de Comercio Justo de los tres países.

La Sexta Reunión Ministerial de negociaciones del TLCAN se llevó a cabo el 25 y 26 de julio de 1992, en la Ciudad de México. En reunión paralela, el MA de Comercio Justo trinacional exigió, a través de la *Red Mexicana de Acción frente al Libre* Comercio, la *Action Canada Network* y *Mobilization for Development, Trade, Labour, and the Environment* que se suspendieran las negociaciones del tratado. Estas agrupaciones expresaron su preocupación por los efectos negativos de un tratado comercial que careciera de legitimidad debido al carácter antidemocrático del proceso de negociaciones. También anunciaron movilizaciones nacionales simultáneas en caso de que se procediera a la firma del Tratado, rehuyendo el debate y la aprobación de los ciudadanos de la región. Varias organizaciones ambientalistas participantes de los MA de Comercio Verde y Comercio Justo estadounidenses[26] enviaron una carta a los negociadores de los tres países. Como resultado, el 30 de julio los consejeros ambientalistas de Estados Unidos se reunieron con la Embajadora Karla Hills y le propusieron una comisión trinacional que monitoreara la implementación de las medidas ambientales bajo el TLCAN. Unos días después, *Sierra Club* y otros grupos ambientalistas organizaron una reunión en Washington, D.C., para examinar temas ambientales claves. Paralelamente, la *Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio* y 100 ONGs publicaron un desplegado en la Ciudad de México en el que se pronunciaron por un tratado de libre comercio con un proyecto nacional popular precedido por un debate público.

Ya avanzadas las negociaciones del TLCAN, las posiciones de los MAs de Comercio Verde y de Comercio Justo en los tres países se diferenciaron claramente, y ejercieron una gran presión sobre los negociadores. Por un lado, el MA de Comercio Verde apoyó la creación de una comisión ambiental trina-

[25] *Pollution Probe, Canadian Environmental Law Association, Greenpeace, Rawson Academy of Aquatic Sciences, Cultural Survival–Canada, Sierra Club Canada* y *Friends of the Earth Canada.*

[26] *National Wildlife Federation* con el apoyo de *Sierra Club, Defenders of Wildlife, Nature Resource Defense Council, Environmental Defense Fund, National Audubon Society, Public Citizen* y *Friends of the Earth.*

cional y, por el otro, el MA de Comercio Justo insistió en la renegociación del tratado. Esta división persistió hasta inmediatamente después de concluidas las negociaciones, como se aprecia a continuación.

El proceso de negociaciones culminó en la Séptima Reunión Ministerial del TLCAN, el 12 de agosto de 1992, en Washington, D.C. Los jefes del ejecutivo de Estados Unidos, Canadá y México anunciaron el fin de las negociaciones y detallaron las disposiciones ambientales contenidas en el TLCAN. De esta manera, el MA de Libre Comercio accedió a incluir tan sólo marginalmente regulaciones ecológicas. En conferencia de prensa, el MA de Comercio Justo trinacional[27] solicitó el texto completo del tratado y declaró que el resumen distribuido era insuficiente. Afirmó que el TLCAN era producto de la coyuntura política de Estados Unidos, porque buscaba favorecer la imagen y la intención reeleccionista del presidente Bush. Demandó un debate ante la opinión pública, a fin de garantizar que incluyera condiciones para el desarrollo económico, político, laboral, ambiental y social en los tres países, con respeto a su soberanía nacional. Concluyó que las redes sociales de los tres países contaban ya con un equipo de analistas para estudiar los 22 capítulos del TLCAN, evaluar su impacto social y reconocer si su contenido efectivamente se apegaba a lo que habían venido planteando –a las expectativas de bienestar social y las aspiraciones de autodeterminación de los pueblos. En caso de no hacerlo, el MA de Comercio Justo trinacional reiteró su disposición a llevar a cabo una campaña en los tres países para evitar la firma, ratificación, vigencia y cumplimiento del Tratado.

La ALF–CIO y organizaciones industriales solicitaron al presidente Bush se tomaran medidas frente a violaciones a derechos laborales y estándares ambientales bajo el Tratado. Por otra parte, *Sierra Club* y *Nature Resource Defense Council* declararon que las referencias ambientales en el TLCAN eran inadecuadas e hicieron propuestas para que se consideraran en un acuerdo paralelo. Por último, el 25 de agosto, agrupaciones de los MAs de Comercio Verde y de Comercio Justo estadounidenses[28] manifestaron su oposición al TLCAN por considerar que sus disposiciones ambientales eran insuficientes. El 9 de septiembre, en la *Conferencia sobre el Comercio en el Siglo XXI*, Gephardt demandó la renegociación del texto del TLCAN con el apoyo del MA de Comercio Justo.[29] En contraposición, una semana después, miembros del MA de Comercio Verde[30] rechazaron la posibilidad de modificar el texto del TLCAN,

[27] *Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio; Action Canada Network; Mobilization for Development, Trade, Labour, and the Environment; Citizens Trade Watch;* y *Fair Trade Campaign.*

[28] *Nature Resource Defense Council, Center for International Environmental Law, Sierra Club, Friends of the Earth, Human Society of the United States, Public Citizen, Defenders of Wildlife, International Wildlife Coalition, Earth Island Institute, MONITOR,* y *Greenpeace* por separado.

[29] *AFL–CIO, Public Citizen, Friends of the Earth* y *Sierra Club.*

[30] *National Wildlife Federation, Environmental Defense Fund* y *Nature Resource Defense Council.*

por considerarlo el "tratado comercial más verde" hasta entonces, –aun cuando reconocieron que sus disposiciones ambientales eran débiles.

Los ministros del Medio Ambiente de Estados Unidos, Canadá y México anunciaron el 17 de septiembre en Washington, D.C. el acuerdo de negociar una comisión ambiental trinacional (NACE por sus siglas en ingles, *North American Commission on the Environment*). El MA de Comercio Verde estadounidense[31] propuso que esa comisión se abriera a la participación de organizaciones de la sociedad civil. En ese contexto, *National Wildlife Federation* dio su apoyo oficial a las disposiciones ambientales en el texto del tratado y *World Wildlife Fund* apoyó informalmente el TLCAN, ante el Comité de Finanzas del Senado de Estados Unidos.

El presidente Bush notificó el 18 de septiembre al congreso de su país la intención de firmar el Tratado. A continuación, los ministros de comercio de Estados Unidos, Canadá y México firmaron el texto final del TLCAN en San Antonio, Texas, fungiendo como testigos los presidentes Salinas y Bush, así como el Primer Ministro Mulroney. Después de quince meses de negociaciones, el MA de Libre Comercio logró la firma del tratado con el apoyo de dos grupos estadounidenses del MA de Comercio Verde y la oposición condicionada del resto, así como con el rechazo contundente del MA de Comercio Justo.

El MA de Comercio Justo de Estados Unidos[32] se opuso al TLCAN el 12 de octubre, criticando la propuesta de una comisión ambiental trinacional, y pidió se renegociara el Tratado. Por otro lado, *National Wildlife Federation* y *World Wildlife Fund* se pronunciaron por mantener el Tratado como había sido negociado, y concentrarse en los temas ambientales por separado. Con estos antecedentes, Clinton, candidato a la presidencia de Estados Unidos, decidió no renegociar el Tratado, y optó por incluir temas adicionales a la propuesta ambiental del presidente Bush. El 24 de octubre de 1992, definió la creación de acuerdos paralelos fuertes sobre medio ambiente, trabajo y salvaguardas (Clinton, 1992). *Sierra Club* y *Nature Resource Defense Council* contribuyeron con información a la campaña presidencial demócrata, mientras que *National Wildlife Federation* y *World Wildlife Fund* apoyaron además en la redacción del documento de posición del candidato sobre el medio ambiente y el TLCAN. Clinton fue electo presidente por los ciudadanos estadounidenses el 3 de noviembre de 1992.

La adopción de los acuerdos paralelos por Clinton debilitó seriamente los esfuerzos del MA de Comercio Justo con el fin de convencer al Congreso para que solicitara la renegociación del TLCAN. Contrariamente al MA de Comercio

[31] *National Wildlife Federation, World Wildlife Fund, Environmental Defense Fund y Nature Resource Defense Council.*

[32] *Friends of the Earth, Arizona Toxics Information, Border Ecology Project, Center for International Environmental Law, Defenders of Wildlife, Earth Island Institute, Fair Trade Campaign, Public Citizen, Sierra Club y Human Society of the United States.*

Controlado,[33] las organizaciones ambientalistas del MA de Comercio Justo dejaron de presionar por la renegociación del TLCAN después de la victoria presidencial de Clinton, y se abocaron a promover un paquete suplementario al TLCAN que satisficiera las demandas ambientales para un comercio responsable (Audley, 1995).

El gobierno mexicano pidió que se aplazaran las reuniones sobre medio ambiente hasta después de las elecciones presidenciales de julio de 1994, en México. El 2 de noviembre, grupos mexicanos propusieron la inclusión de un comité de expertos en la comisión ambiental trinacional y un reporte anual de impactos ambientales del TLCAN. La *Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio* organizó el *Foro de análisis del TLCAN en la Construcción del México del Siglo XXI,* el 12 y 13 de noviembre de 1992, una vez que tuvo el texto completo del Tratado. Asistieron autoridades de la SECOFI, de la Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior (COECE), empresarios de pequeña y mediana industria, académicos y 60 organizaciones sociales. Producto de este foro, la red elaboró un documento de análisis y balance de las negociaciones del TLCAN. La propuesta pretendía incluir preocupaciones diversas del MA de Comercio Justo mexicano sobre decisiones que afectaban el destino de México. La alternativa planteó las bases para un concepto distinto de lo que debería ser un tratado de libre comercio donde los propósitos de soberanía y bienestar social serían el eje articulador en la construcción del México del siglo XXI. El 20 de noviembre grupos ambientalistas vinculados a esta red criticaron la propuesta de comisión ambiental trinacional porque podría disminuir estándares y no incluir suficientes vías a la participación pública.

El proceso de negociaciones del TLCAN incentivó el aprendizaje y especialización de los integrantes de los MAs de Comercio Verde y Comercio Justo trinacionales sobre temas de comercio y medio ambiente. Los análisis del texto del MA de Comercio Justo destacaron sobre todo por su minuciosidad y por las propuestas alternativas que plantearon.

El 17 de diciembre de 1992, una vez terminadas las negociaciones, los presidentes Bush y Salinas, y el Primer Ministro Mulroney, firmaron el texto final del TLCAN enlazados vía satélite e iniciaron labores en los tres legislativos con miras a la aprobación del Tratado. Al día siguiente, *Defenders of Wildlife* envió una carta a Clinton, presidente electo, comunicándole que la mayoría de la comunidad ambientalista estadounidense apoyaría el tratado si se creaba un acuerdo ambiental paralelo fuerte. Por otra parte, el 25 de diciembre grupos ambientalistas del MA de Comercio Justo de los tres países criticaron el Tratado porque podría bajar los estándares ambientales y cada país interpretaría los tratados internacionales de manera diferente.

El debate sobre el TLCAN y el medio ambiente reveló que la integración económica de los tres países –con relaciones desiguales y asimétricas– era un proceso inevitable que tendría efectos negativos en los ecosistemas de Améri-

[33] Integrado por *Greenpeace International.*

ca del Norte. En síntesis, la preocupación central que estaba a discusión era cómo y hasta qué punto se debía proteger el medio ambiente en un acuerdo de libre comercio.

4. Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte

El término de las negociaciones del TLCAN propició una crítica intensa acerca de los alcances e insuficiencias de sus disposiciones ambientales. Sin embargo, también marcó el inicio de un período de grandes expectativas y movilización trinacional en torno a la aprobación o el rechazo del Tratado en el Capitolio, y a las negociaciones sobre el primer acuerdo ambiental suplementario de un tratado regional de libre comercio.

Dos semanas después de la firma del TLCAN, en enero de 1993, el *Grupo de los* 100 y el *Centro Mexicano de Derecho Ambiental,* del MA de Comercio Verde, enviaron una carta al presidente Salinas exigiendo que, en su próxima reunión con el presidente Clinton, se acordara el inicio de pláticas entre autoridades ambientales para crear el acuerdo paralelo al Tratado. Para apoyar esta petición, el MA de Comercio Justo[34] llevó a cabo una *Reunión Trinacional de Organizaciones Sociales* del 15 al 17 de enero en la Ciudad de México. En ella se expresó la oposición al TLCAN, basada en el argumento de que no ayudaba a resolver los problemas sociales de la región. La polarización entre las posiciones de los MAs de Comercio Verde y de Comercio Justo prevalecería durante todo el proceso de negociación del acuerdo ambiental.

El 20 de enero de 1993, William J. Clinton tomó posesión de la presidencia en Washington, D.C. Unos días después, Luis Donaldo Colosio, entonces Secretario de Desarrollo Social (SEDESOL), se reunía con Carol Browner, Directora de la Agencia de Protección Ambiental, y con grupos ambientalistas estadounidenses, y declaraba que México estaba listo para negociar el acuerdo ambiental paralelo. En esta etapa temprana, el gobierno de México intentó apartar a la sociedad civil de las negociaciones. Sergio Reyes Luján, Director del Instituto Nacional de Ecología de SEDESOL, comunicó a grupos ambientalistas que la creación de una comisión ambiental trinacional era tarea de los gobiernos. Pero en Estados Unidos la participación ciudadana se daba por hecho. A los pocos días de la toma de posesión del presidente Clinton, los congresistas Ron Wyden (D–OR) y Robert Matsui (D–CA), le enviaron una carta apoyando su posición frente al TLCAN; mientras que la *National Wildlife Federation*, miembro del MA de Comercio Verde, declaraba el 5 de febrero la importancia de crear una comisión ambiental trinacional que facilitara la adopción y ejecución de leyes ambientales nacionales.

[34] La *Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio, Action Canada Network, Fair Trade Campaign, Citizens Trade Watch* y la *Coalición Quebequense.*

Respondiendo a estas inquietudes, el presidente Clinton creó, el 8 de febrero de 1993, una comisión interestatal denominada *Task Force* para acelerar los trabajos sobre los acuerdos paralelos ambiental y laboral. El 12 de febrero se debatían estos temas en el congreso de Estados Unidos. Se propuso que la comisión ambiental trinacional debería promover más participación pública. Por su parte, los grupos ambientalistas expresaron sus demandas. *National Wildlife Federation* y *Sierra Club* exigieron al Capitolio que estableciera criterios ambientales relativos a cuestiones que podrían afectar la ecología. Grupos hispanos de Texas[35] solicitaron la creación del Banco de Desarrollo de América del Norte (BANDAN) para facilitar inversiones y construcción de infraestructura que no dañaran al medio ambiente de los tres países. Como se lo expresaron a Kantor, nuevo Embajador del USTR, se requerían 10 000 millones de dólares[36] para limpiar y mejorar la franja fronteriza entre Estados Unidos y México.

Con este telón de fondo de exigencias y posiciones, los titulares de comercio de Estados Unidos, Canadá y México llevaron a cabo su primera reunión para iniciar preparativos y conversaciones sobre los acuerdos paralelos. El embajador Kantor logró establecer un diálogo más abierto que su predecesora entre la USTR y la comunidad ambientalista estadounidense. Por ejemplo, miembros de los MAs de Comercio Justo y Comercio Verde le pidieron el 5 de marzo que se incluyera la creación de la comisión ambiental trinacional en el texto del TLCAN, y se fijaran sanciones comerciales por violaciones a las leyes ambientales nacionales.[37] *Sierra Club* consideraba que habría más apoyo al acuerdo paralelo si se aseguraba que los países tuvieran opciones para aplicar sanciones comerciales. Para respaldar estos esfuerzos, integrantes de los MAs de Comercio Verde y Comercio Justo enviaron una carta al embajador Kantor el 12 de marzo.[38] Por su parte, la *Nature Resource Defense Council*, el *Environmental Defense Fund,* junto con grupos de la frontera México–Estados Unidos, todos ellos miembros de estos dos MAs, hicieron recomendaciones sobre la región fronteriza. Simultáneamente los MAs de Comercio Verde y Comercio Justo empezaron a ejercer una fuerte presión sobre el MA de Libre Comercio a partir de febrero. Sin embargo, prevalecieron las propuestas moderadas del MA de Comercio Verde sobre la creación de la comisión ambiental trinacional, las sanciones comerciales por causas ambientales o la creación de un fondo para limpiar la frontera, frente a la propuesta radical del MA de Comercio Justo de reabrir el texto del tratado para incluir medidas ambientales.

[35] Estos grupos eran representantes del MA de Comercio Verde en la frontera México–Estados Unidos.

[36] De acuerdo con su denominación en español.

[37] *Sierra Club, Friends of the Earth, Greenpeace y Environmental Defense Fund.*

[38] *Defenders of Wildlife* y el *Center for International Environmental Law*, con el apoyo de *Sierra Club, Public Citizen, Friends of the Earth, National Audubon Society* y *Greenpeace.*

En un principio, el embajador Kantor, respondió positivamente a algunas exigencias de los MAs de Comercio Verde y Comercio Justo, tales como financiar iniciativas ambientales en la frontera, y aplicar sanciones comerciales a la violación de las leyes ambientales (Kantor, 1993). Sin embargo, la oposición a expandir las negociaciones sobre temas ambientales y laborales creció en la primavera de 1993. Tanto funcionarios mexicanos y canadienses como representantes del Partido Republicano amenazaban con dejar de apoyar el TLCAN si se ponía más énfasis en el medio ambiente (Danforth, 1993). Demócratas a favor de los temas ambientales como Ron Wyden (D–OR) y Robert Matsui (D–CA) también criticaban las demandas ambientales radicales porque temían que pusieran en riesgo al Tratado mismo (Wyden and Matsui, 1993). Como resultado, el USTR dió un paso atrás en su interés inicial frente a las propuestas de la carta de marzo.

La intensa actividad de los movimientos de abogacía frente a la negociación y aprobación del ACAAN puede explicarse más por su carácter político y relación con el TLCAN, que por sus objetivos ambientales. La mayoría de sus objetivos explícitos estaban constituidos por principios que tenían un amplio consenso en los tres países: la protección y conservación ambiental, el desarrollo sustentable y la idea de la colaboración regional entre gobiernos y sociedades civiles para proteger el medio ambiente de los efectos del TLCAN. Estos principios parecían más una invitación a la armonía que a la confrontación. No obstante, al surgir en un momento de fuerte oposición al TLCAN en Estados Unidos, el ACAAN nació politizado. Su misión implícita –junto con el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte– era conseguir apoyos entre los representantes demócratas, coaliciones ciudadanas, sindicatos y organizaciones ambientalistas moderadas para lograr la aprobación del TLCAN en el Capitolio. Esto colocó el debate de los temas ambientales en el ambito más general de las preocupaciones políticas que surgían del proceso de integración económica entre naciones asimétricas. De esta manera, el medio ambiente se vió subordinado al libre comercio, quedando potencialmente atenuados la mayoría de los principios subyacentes al ACAAN.

En una conferencia de prensa del 15 de marzo de 1993, los jefes negociadores, Blanco, Weeks y Yerxa, dieron a conocer el inicio de la redacción de los acuerdos paralelos, sin el requisito previo de modificar las leyes ambientales nacionales. Un par de días después, iniciaba la serie de las seis reuniones viceministeriales de los Acuerdos Paralelos, que operaban como foros negociadores preparatorios para las dos reuniones ministeriales que concluirían el proceso. En la Primera Reunión Viceministerial se decidió no reabrir el texto firmado del TLCAN ni dar pie a proteccionismos, lo cual desalentó a los miembros de los MAs de Comercio Verde y Comercio Justo, que percibían un empantanamiento en el debate de las cuestiones ambientales. Algunos inclusive se opusieron a la creación de una comisión ambiental supranacional que regulara sanciones comerciales bajo el Tratado.

Simultáneamente a la Segunda Reunión Viceministerial de los Acuerdos Paralelos que siguió el 2 de abril, los grupos hispanos del MA de Comercio

Verde condicionaron su apoyo al TLCAN a la aprobación del Banco de Desarrollo de América del Norte (BANDAN) destinado a proyectos e infraestructura ambiental en la frontera México–Estados Unidos. En el mismo sentido, *Greenpeace México* declaró, el 7 de abril, que el presidente Clinton debería demostrar con hechos su compromiso con un ambiente limpio bajo el Tratado, evitando basureros tóxicos en la frontera. Por otra parte, el MA de Comercio Justo presionó a la nueva administración para que ampliara los temas ambientales bajo el TLCAN y así evitara caer en posiciones minimalistas.[39] En particular, la *Citizens Trade Campaign* exigió que los estándares ambientales y las disputas salariales entre México y Estados Unidos se negociaran dentro del TLCAN.[40]

Estas iniciativas constantes por parte de los MAs ambientalistas provocaron reacciones adversas entre los negociadores del acuerdo. A los diez días de la Tercera Reunión Viceministerial de los Acuerdos Paralelos que tuvo lugar el 13 de abril siguiente, en la Ciudad de México, el gobierno de Canadá se pronunciaba porque la comisión ambiental trinacional se cerrara a la participación pública directa y se rigiera por paneles nacionales. Paralelamente, líderes ambientalistas del MA de Comercio Justo insistían al Embajador Kantor del USTR que se buscaran mayores oportunidades para integrar el acuerdo ambiental en el cuerpo del TLCAN.

Entre marzo y mayo de 1993, varios miembros de la comunidad ambientalista estadounidense se reunieron con representantes del Ejecutivo de su país para presionar sobre la agenda del acuerdo ambiental paralelo. En este contexto, algunos congresistas volvieron a fungir como mediadores entre el MA de Libre Comercio y, los MAs de Comercio Verde y Comercio Justo. El 29 de abril, el representante Dan Rostenkowski (D–IL) nombró al congresista Robert Matsui (D–CA) para dirigir los esfuerzos sobre el TLCAN en la Cámara Baja. Asimismo, el Comité del Medio Ambiente y Obras Públicas del Senado trató de mediar un acuerdo entre el USTR y representantes de los MAs de Comercio Verde y Comercio Justo estadounidenses.[41] El 30 de abril, la *National Wildlife Federation* exigió al embajador Kantor se condicionara la aprobación del Tratado en el Congreso a la incorporación de algunos requisitos ambientales en el acuerdo paralelo.

Al presenciar las iniciativas de los grupos ambientalistas más radicales del MA de Comercio Justo, los más moderados del MA de Comercio Verde empezaron a alarmarse, temiendo que las demandas extremas de éstos neutralizaran su habilidad para obtener concesiones durante las negociaciones del

[39] *Sierra Club* y *Friends of the Earth*.

[40] La *Citizens Trade Campaign* surgió de la fusion de la *Fair Trade Campaign* y la *Citizens Trade Watch*, en el MA de Comercio Justo estadounidense.

[41] *National Wildlife Federation, Nature Resource Defense Council, Defenders of Wildlife, Sierra Club, Friends of the Earth* y *World Wildlife Fund*.

ACAAN. Como consecuencia, optaron por emprender acciones paralelas. Por ejemplo, el *World Wildlife Fund* organizó un grupo asesor privado del USTR para volver a evaluar las peticiones, y desarrollar un conjunto de proposiciones ambientales que estuvieran al alcance del poder negociador de la Administración Clinton. Esta organización contrató al abogado Ken Berlin (de la firma Winthrop, Stimpson, Putman, and Roberts), para desarrollar una nueva posición de consenso. De esta manera, la función de mediación entre los MAs de Libre Comercio y los de Comercio Verde pasó del Congreso a los expertos. Berlin usó sus relaciones informales con los funcionarios del USTR para definir el abanico de posibles opciones. Sin embargo, esta iniciativa provocó una escisión dentro de los grupos ambientalistas ya que, cuando fue presentada a los miembros del MA de Comercio Justo, solamente *Defenders of Wildlife* firmó el documento.

Pese a estas divisiones, las propuestas de *policy* dadas a conocer en mayo de 1993 por el Grupo Asesor constituido por Berlin, devinieron en la posición *de facto* del gobierno estadounidense para los temas ambientales en la fase final de las negociaciones del ACAAN (Advisory Group to USTR, 1993). El 7 de mayo grupos, ambientalistas nacionales afiliados al MA de Comercio Verde manifestaron su apoyo al TLCAN aún si no se le otorgaba poderes supranacionales a la comisión ambiental trinacional. El día siguiente, éste MA envió una carta al embajador Kantor reiterando objetivos ecológicos, tales como poner en práctica estándares ambientales y garantizar que los procesos de producción sean respetados por las leyes ambientales.[42] Simultáneamente, el senador Gephardt se reunía con grupos ecologistas radicales, compartiendo algunas de sus críticas al ACAAN. Ante estos hechos, el 19 de mayo en México, la *Unión de Grupos Ambientalistas* manifestó su oposición al esquema punitivo del acuerdo ambiental y propuso un mecanismo de escrutinio público, cambiando su participación del MA de Comercio Verde al MA de Comercio Justo.

Sin embargo, el momento político generado por el MA de Comercio Justo para derrotar al TLCAN en el Congreso y ampliar la agenda de negociaciones del acuerdo paralelo había pasado (Audley, 1995). A continuación su tarea sería esforzarse en seguir operando como contrapeso de las gestiones del MA de Libre Comercio. Un ejemplo de la fuerza renovada de éste último MA fue que el texto del TLCAN, que había sido introducido por Mulroney el 25 de febrero en el parlamento canadiense, haya sido aprobado el 26 de mayo sin haber concluido aún las negociaciones sobre el acuerdo ambiental paralelo.

La Cuarta Reunión Viceministerial de los Acuerdos Paralelos tuvo lugar en Ottawa, el 20 y 21 de mayo de 1993. Esta mostró el profundo desacuerdo de los tres gobiernos sobre el tema medular de la solución de controversias. A partir de este momento, se presencia una polarización creciente en las posicio-

[42] *World Wildlife Fund, National Wildlife Federation* y *Environmental Defense Fund*, con el apoyo de *Defenders of Wildlife, Nature Resource Defense Council, National Audubon Society* y *The Nature Conservancy*.

nes que provocó un estancamiento en las negociaciones del ACAAN. Previamente a la reunión, grupos ecologistas enviaron una carta al embajador Kantor, en la que afirmaban que los mecanismos de solución de controversias propios de la comisión ambiental trinacional no resolverían los problemas que generaría el TLCAN. *Defenders of Wildlife*, del MA de Comercio Justo, condicionó su apoyo a la creación de esta comisión a la inclusión de modificaciones adicionales al texto del ACAAN. Por su parte, el MA de Libre Comercio dio a conocer el 4 de junio, a través del USA–NAFTA, una carta de oposición empresarial formal a los acuerdos paralelos. No obstante, *Greenpeace México* y miembros de la Cámara de Diputados de México presentaron una declaración conjunta en la cual afirmaban que la indemnización a México por daños causados en la frontera era parte de una campaña a favor del TLCAN.

La confrontación política entre los MAs de Libre Comercio y Comercio Justo llegó hasta las cortes en Estados Unidos y México. El 30 de junio de 1993, el Juez Richey de una Corte Federal de Estados Unidos falló en contra del USTR en el caso *Public Citizen vs. United States Trade Representative*, exigiendo un estudio de impacto ambiental en la frontera México–Estados Unidos antes de la firma del TLCAN. El caso había sido introducido el 15 de septiembre de 1992 por *Public Citizen, Sierra Club* y *Friends of the Earth* (miembros del MA de Comercio Justo), siendo *Public Citizen* el organismo litigante, acompañado por el *amicus brief* de algunos miembros del MA de Comercio Verde.[43] Al día siguiente, el Departamento de Justicia de Estados Unidos notificó que apelaría el fallo judicial que acusaba a la administración Clinton de violar la ley de protección ambiental estadounidense. *World Wildlife Fund*, del MA de Comercio Verde, criticó la decisión del Juez Richey en una audiencia del Comité del Medio Ambiente y Obras Públicas del senado de Estados Unidos del 16 de julio. El gobierno declaró, el 23 de julio siguiente, que la Corte Federal estadounidense no tenía facultades para decidir sobre la petición de estudio de impacto ambiental. Por último, Drew Days, Fiscal General de Estados Unidos, rechazó el fallo de Richey en una audiencia de apelación del 24 de agosto.

Reaccionando al debate que se desarrollaba en Estados Unidos, grupos ambientalistas mexicanos declararon el 20 de agosto que la idea de solicitar estudios de impacto ambiental previos a la firma del TLCAN era adecuada. Por una parte, en septiembre de 1993, el MA de Comercio Justo (representado por la *Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio* y el *Pacto de Grupos Ecologistas*) y, por otra, el MA de Comercio Verde representado por el *Grupo de los 100* y la *Unión de Grupos Ambientalistas* demandaron judicialmente (pero sin éxito) a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Ellos exigían una investigación de impacto ambiental en toda Norteamérica previo a la aprobación del TLCAN, y no sólo en la frontera como *Public Citizen*, *Friends of the Earth* y *Sierra Club* lo habían solicitado.

[43] *Defenders of Wildlife, Nature Resource Defense Council* y *National Audubon Society*.

Después del estancamiento que caracterizó a la Cuarta Reunión Viceministerial, la Quinta se llevó a cabo el 9 de julio de 1993 en Cocoyoc. En la ausencia de un acuerdo sobre el mecanismo de solución de controversias, se acordó crear una comisión administrativa del medio ambiente. En un encuentro paralelo denominado *Alternativas al TLCAN y a la Integración Económica Continental*, representantes del MA de Comercio Justo de los tres países hicieron una contrapropuesta al MA de Libre Comercio.[44] A esta reunión asistieron organizaciones sociales del continente, mismas que presentaron una "Iniciativa de los Pueblos", en lugar de la "Iniciativa de las Américas" propuesta por el Ejecutivo estadounidense. En este contexto, la *Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio* (del MA de Comercio Justo) presentó un balance a dos años de iniciado el proceso de negociaciones del TLCAN, oponiéndose a los acuerdos obtenidos y reiterando la inclusión del tema de la migración. La *Red Fronteriza de Salud y Ambiente* (también del MA de Comercio Justo) declaró que la comisión ambiental trinacional del ACAAN debería buscar la cooperación con programas ambientales mexicanos para fortalecer su desarrollo, y que el BANDAN debería enfocarse a diversas regiones norteamericanas y no sólo a proyectos en la frontera México–Estados Unidos. Una fuente informativa difundió que el establecimiento del BANDAN era viable porque contaría con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo.

Grupos fronterizos denunciaron que las negociaciones del ACAAN se habían frenado por la propuesta de Estados Unidos sobre sanciones comerciales en caso de violaciones a las leyes ambientales de cada país (que deberían ser aplicadas por la Comisión de Cooperación Ambiental).[45] Ante este estancamiento de las negociaciones, el presidente Salinas declaró que no se frenaría el desarrollo de México de no llegarse a ningún acuerdo con Estados Unidos y Canadá. Tal declaración, sin embargo, no representaba las grandes expectativas de recuperación económica que el Ejecutivo había fincado en el Tratado.

La Sexta y última Reunión Viceministerial de los Acuerdos Paralelos tuvo lugar en Ottawa, del 19 al 23 de julio. En esta ocasión, representantes de la *Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos* (CROC) de México, del MA de Libre Comercio, consideraron que había habido avances en esta reunión, pero afirmaron que faltaba abordar el tema del fondo de limpieza ambiental en la frontera. Por otro lado, grupos afiliados al MA de Comercio Verde estadounidense declararon que no apoyaban el TLCAN porque los gobiernos no habían hecho cambios significativos en los acuerdos paralelos.[46]

[44] *Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio, Alliance for Responsible Trade, Citizens Trade Campain* y *Action Canada Network*.

[45] La *Red Fronteriza de Salud y Ambiente, el Proyecto Fronterizo de Salud Ambiental, el Comité Cívico de Divulgación Ecológica* y otros grupos de la frontera México–Estados Unidos.

[46] *World Wildlife Fund, National Wildlife Federation, Environmental Defense Fund* y *Defenders of Wildlife*.

Los profundos desacuerdos sobre las sanciones comerciales y otros mecanismos de solución de controversias en la Comisión de Cooperación Ambiental del ACAAN habían sido una constante a través de las seis reuniones viceministeriales. No obstante, estas reuniones lograron definir las áreas de conflicto entre los equipos negociadores de los tres países, y preparar las condiciones para los acuerdos de más alto nivel. En consecuencia, los Secretarios del Medio Ambiente de Estados Unidos, Canadá y México llevaron a cabo la Primera Reunión Ministerial de los Acuerdos Paralelos del 28 al 30 de julio de 1993, en Washington, D.C. Con sólo cuatro días de diferencia, tuvo lugar la Segunda Reunión Ministerial de los Acuerdos Paralelos del 4 al 12 de agosto, también en Washington, D.C., en la que los ministros establecieron mecanismos de cooperación y seguimiento de leyes nacionales. Con inesperada rapidez, el 13 de agosto se anunció oficialmente el término de las negociaciones de los acuerdos paralelos. Una semana después, el Congreso de Estados Unidos nombró a Richard Daly como coordinador del grupo de trabajo sobre el TLCAN en la Cámara Baja, incluyendo a Pastor y Frenzel. En este marco, los MAs de Comercio Justo y Comercio Verde estadounidenses reiteraron el 31 de agosto que no apoyarían al TLCAN hasta que incluyera mejores condiciones ambientales.[47]

El Embajador del USTR, declaró el 13 de septiembre de 1993 que la administración no buscaba que corporaciones o ciudadanos desafiaran las disposiciones ambientales del tratado. Así lo manifestó en carta dirigida al *Nature Resource Defense Council* donde dio respuesta a sus preocupaciones sobre el texto del ACAAN. El mismo día, el representante David Bonior (D–MI), con apoyo del *Sierra Club* y de *Public Citizen* entre otros, se opuso al TLCAN en una conferencia de prensa. El día siguiente, los presidentes Clinton y Salinas, y el Primer Ministro Cambell firmaron los acuerdos paralelos del TLCAN. El 15 de septiembre, el senador Baucus (D–MT), en compañía de organizaciones del MA de Comercio Verde,[48] apoyaba al TLCAN y criticaba la oposición del MA de Comercio Justo.

Pese a que las negociaciones habían terminado, los ambientalistas siguieron manifestando su inconformidad. El 28 de septiembre, el MA de Comercio Justo trinacional difundió el documento alternativo trinacional *Iniciativa para un comercio y desarrollo justo y sustentable en Norteamérica*, en Estados Unidos, Canadá y México.[49] Paralelamente, la *Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio*, la *Universidad Autónoma de México* y la *Asociación de Abogados Democráticos* organizaron el *Foro Constitución y TLCAN* en la Ciudad de

[47] *Sierra Club, Friends of the Earth, Greenpeace International, Arizona Toxics Information, World Wildlife Fund, National Wildlife Federation* y *Nature Resource Defense Council.*

[48] *World Wildlife Fund, National Wildlife Federation, Environmental Defense Fund, National Audubon Society* y *Nature Resource Defense Council.*

[49] *Alliance for Responsible Trade, Citizens Trade Campaign, Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio* y *Action Canada* Network.

México, donde cuestionaron la constitucionalidad del Tratado. Los MAs de Comercio Verde y Comercio Justo apoyaron el 30 de septiembre las propuestas de Esteban Torres, líder hispano, y de los legisladores que habían trabajado a favor del BANDAN.[50] Por su parte, el *Sierra Club* expresó públicamente su oposición al TLCAN el 6 de octubre, criticando las disposiciones de solución de controversias, de participación pública, y las medidas de limpieza en la frontera México–Estados Unidos contenidas en el ACAAN. En este contexto de continuos cuestionamientos públicos al Tratado y al ACAAN, Jean Chrétien, del Partido Liberal canadiense, fue electo Primer Ministro el 25 de octubre de 1993.

Los debates a favor y en contra de la ratificación del TLCAN continuaron entre los MAs de Libre Comercio y Comercio Verde. El embajador Kantor dirigió el 28 de octubre en Portland, Oregon, una carta a grupos ecologistas, afirmando que la exportación de agua a gran escala era un tema que se esgrimía para evitar la ratificación del tratado. Asimismo, en una carta del 1° de noviembre, también a grupos ecologistas, señaló que las restricciones a la entrada de productos que dañan el ambiente no siempre son adversos al TLCAN.

Por su parte, la *Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio*, a nombre del MA de Comercio Justo mexicano, se opuso al tratado el 16 de noviembre, aduciendo que el ACAAN estaba orientado a sanciones y no a la prevención y solución de problemas. Además, omitía el tema de la preservación de los recursos naturales. Mientras tanto, durante los meses de octubre y noviembre, la comunidad ambientalista estadounidense continuó el debate sobre el TLCAN: el MA de Comercio Justo, a través de *Public Citizen*, *Sierra Club* y *Friends of the Earth*, dirigió la oposición, mientras que el MA de Comercio Verde, con *National Wildlife Federation*, *World Wildlife Fund* y *Environmental Defense Fund* el apoyo al Tratado, frente a una atención pública decreciente ante estos temas. Por fin, después de un proceso complicado de dos años y medio, el 17 de noviembre de 1993 la Cámara de Representantes del Congreso estadounidense ratificó el paquete del TLCAN, que incluía al ACAAN, con 234 votos a favor. El 1° de enero de 1994 el Tratado entró en vigor.[51]

5. Conclusiones

A lo largo de este capítulo, se ha visto cómo el proceso de abogacía frente al TLCAN y el ACAAN se construyó a través de la competencia política entre los movimientos de abogacía hipotetizados en la tesis. Cuando el MA de Libre Comercio –integrado por los miembros de los equipos gubernamentales y los

[50] *Nature Resource Defense Council, National Audubon Society, Defenders of Wildlife, Texas Center for Policy Studies* y *Border Ecology Project.*

[51] El mismo día inició el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en San Cristobal, Margaritas, Ocosingo y Altamirano en Chiapas, México, siendo una de sus reivindicaciones la oposición al TLCAN.

grandes empresarios– hubo propuesto formalmente las negociaciones del Tratado, se integró un MA opositor amplio en Estados Unidos. Este se dividiría unos meses después en los MAs de Comercio Verde, Comercio Justo y Comercio Controlado, que amenazarían el principio de libre comercio y el objetivo de los negociadores de tratar al medio ambiente como una externalidad económica. Todos ellos sustentaron sus críticas principalmente en las evidencias del desastre ambiental provocado por el programa de maquiladoras iniciado en 1961 en la frontera México–Estados Unidos, así como en las tendencias negativas resultado de la entrada en vigor del ALCEUC en 1989.

Los movimientos sociales y el gobierno de Estados Unidos y Canadá criticaron la aplicación deficiente de la legislación ambiental mexicana, y apoyaron a los movimientos sociales que se le opusieron. De esta manera se legitimó la intervención ambiental transfronteriza. Ningún país de América del Norte está protegido actualmente de la acción de grupos ambientalistas bien organizados o gobiernos extranjeros que cuestionen sus *policies* y prácticas económicas no sustentables, así como las medidas inadecuadas de conservación, manejo de desechos o contaminación. De esta manera, surgió un proceso de transformación y aprendizaje que dio contenido a las prácticas de diplomacia social y gubernamental en la región.

En este contexto, los temas tradicionales propios de las negociaciones gubernamentales de comercio internacional fueron desbordados por las demandas ambientales y sociales de nuevos movimientos de abogacía trinacionales. Por primera vez, los grupos ambientalistas se movilizaron con firmeza para influir en la política de comercio internacional de sus gobiernos, que hasta entonces había permanecido fuera del alcance de la ciudadanía. El resultado más importante del TLCAN, desde la perspectiva de la sociedad civil, fue el surgimiento de grupos y coaliciones ambientalistas así como redes heterogéneas en los tres países, y la conformación de MAs trinacionales con el objetivo de competir con el MA de Libre Comercio, así como exigir acceso a la información e influir en la toma de decisiones tanto del proceso de negociaciones como de la implementación del acuerdo.

Hubo tres argumentos que articularon el discurso de los MAs de Libre Comercio, de Comercio Verde, de Comercio Justo y de Comercio Controlado[52], que se movilizaron para influir en las negociaciones. Según el énfasis que éstos le atribuyeron a uno u otro, se identificaron *a grosso modo* con las posiciones a favor o en contra del TLCAN.

Los miembros del MA de Libre Comercio y el MA de Comercio Verde consideraron la cuestión ambiental como un posible inhibidor del libre comercio e intentarón evitar que la reducción de estándares ambientales y la subsecuente disminución de costos de producción fueran utilizados como mecanismos de comercio desleal; o bien, que se magnificaran los problemas ambien-

[52] El MA de Comercio Controlado tuvo una participación marginal, ya que el debate se centró sobre las modalidades de la relación entre comercio y medio ambiente, y no en contra del libre comercio *per se*.

tales a fin de encubrir medidas de proteccionismo comercial. Dichas preocupaciones tuvieron gran peso para los tres gobiernos negociadores así como para aquellos que apoyaban el TLCAN con menos (MA de Libre Comercio) o más (MA de Comercio Verde) condiciones. Estos últimos opinaron que el ACAAN promovería el desarrollo sustentable si lograba un punto de equilibrio entre la protección ambiental y un libre comercio sin distorsiones. Cuando juzgaron que este requisito no estaba garantizado satisfactoriamente, terminaron por oponerse al TLCAN.[53]

El argumento del MA de Comercio Justo concebía al libre comercio como una práctica que muy probablemente favorecería el deterioro ambiental y el uso excesivo e irracional de los recursos naturales, basado en la experiencia del ALCEUC. Definió al medio ambiente en si mismo como un tema de agenda social y un problema de derechos humanos que no podría ser protegido por el ACAAN, sino a través de su incorporación sustantiva en el cuerpo de un nuevo tratado. Esta idea fue central para aquellos grupos y redes sociales que se opusieron al TLCAN y al ACAAN en aras de un proyecto alternativo de comercio justo y sustentable.

Por último, el MA minoritario de Comercio Controlado rechazó el libre comercio *per se* o bien cuando estuviera inscrito en un proceso de integración económica con una nación de economía débil[54] y/o democracia restringida.[55] Basó su posición en la convicción profunda (o el recurso retórico) de la incompatibilidad del libre comercio y de la protección ambiental con la violación a los derechos humanos, las elecciones no competitivas y el fraude electoral. Aquellos que privilegiaron estas explicaciones se manifestaron en contra de cualquier tratado de libre comercio que fuera negociado por los tres países de América del Norte.

El proceso culminó con los textos del TLCAN y el ACAAN negociados por el MA de Libre Comercio a través los representantes de los gobiernos y el apoyo de grandes empresarios. Esto implicó la incorporación de algunas propuestas del MA de Comercio Verde y la presión política a veces fuerte y fluctuante de la oposición de los MAs de Comercio Justo y Comercio Controlado. Sin embargo, el éxito político del paquete del TLCAN estuvo condicionado a su aprobación en el Congreso estadounidense. Además, pueden apreciarse importantes contribuciones en el debate sobre libre comercio y medio ambiente, transformaciones en la organización y la movilización de coaliciones, redes y grupos ambientalistas en MAs nacionales y trinacionales, así como un avance

[53] Un caso representativo fue Richard Gephard, el líder de la mayoría demócrata en la Cámara de Representantes del Congreso estadounidense.

[54] El caso paradigmático fue Ross Perot, ex candidato independiente a la presidencia de Estados Unidos.

[55] Collin Peterson y Hesse Helms –congresistas estadounidenses demócrata y republicano respectivamente– fueron el prototipo de esta posición.

en la elaboración de diferentes propuestas de comercio y desarrollo sustentable para América del Norte.

VII. Debate sobre el Acuerdo de Cooperación Ambiental

La vinculación entre comercio internacional y protección ambiental es complicada; abarca leyes internacionales y nacionales, cuestiones de economías de mercado, soberanía nacional y desarrollo sustentable, así como la presión de grupos de interés. Las negociaciones del TLCAN y del ACAAN inauguraron una nueva época en la que todo parece indicar que la política comercial es el foro en el que se decide hasta que punto la economía global va a avalar los postulados del libre comercio o en contraposición una ética del desarrollo sustentable.

Los tres países miembros del TLCAN acordaron aplicarlo y administrarlo de manera compatible con la protección al medio ambiente, así como a impulsar el desarrollo sustentable. Para estos efectos incluyeron ocho diposiciones ambientales en el texto del Tratado (véase tabla 7.1).

Estas disposiciones ambientales generaron descontento entre importantes sectores de la sociedad norteamericana. Consideraron que la protección ambiental estaba contenida de manera dispersa y marginal en el cuerpo del TLCAN. Esto es, por un lado no contenía provisiones suficientes para garantizar que las regulaciones ambientales no se constituyeran en barreras no arancelarias al comercio o en facilitadoras de condiciones de inversión desigual; y por el otro no aseguraban satisfactoriamente la protección y conservación del medio ambiente en la región.

En este capítulo, se hace referencia a los resultados de las negociaciones y a los análisis que de ellos hicieron los integrantes de los cuatro MAs que se han hipotetizado. Primero, se mencionan los apartados fundamentales del ACAAN, así como las reflexiones de los participantes al término del proceso. En seguida, se incorporan los dos debates acerca de la soberanía nacional y el desarrollo sustentable, que surgieron con gran relevancia de la vinculación entre los temas de comercio y medio ambiente. Por último, se concluye brevemente sobre las negociaciones comerciales, y sus resultados, análisis y debates ambientales más significativos.

1. Debate sobre comercio y medio ambiente

A continuación se examinan las diferentes posiciones frente al ACAAN de los gobiernos y organizaciones interesadas en el medio ambiente, según su perte-

nencia a los cuatro MAs que se movilizaron frente al TLCAN. El análisis se hace a través de los principales nudos de tensión en el proceso de negociación y divulgación del ACAAN. Para ello me concentro en los siguientes temas: objetivos, obligaciones, Comisión para la Cooperación Ambiental, estándares ambientales y leyes nacionales, solución de controversias y sanciones comerciales, acceso a la información y participación social, y estatuto jurídico del acuerdo.

1.1 Objetivos

Los objetivos del ACAAN son de dos tipos. Los primeros constan de principios ambientales de amplio consenso: "alentar la protección y el mejoramiento del medio ambiente ...", "promover el desarrollo sustentable ...", "incrementar la cooperación encaminada a conservar, proteger y mejorar ...", "mejorar la observancia y la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales", "promover la transparencia y la participación de la sociedad ..." y "promover medidas ambientales efectivas y económicamente eficientes". Los segundos son objetivos polémicos porque subordinan el medio ambiente al libre comercio: "apoyar las metas y los objetivos ambientales del TLCAN" y "evitar la creación de distorsiones o de nuevas barreras en el comercio" (ACAAN, 1993).[1]

Al término de las negociaciones y firma del ACAAN, los miembros del MA de Libre Comercio declararon –por conducto de los tres jefes de Estado y sus equipos negociadores– que se habían cumplido plenamente sus objetivos. Sus integrantes coincidieron en que el TLCAN establece un estándar histórico para los tratados comerciales internacionales, especialmente por su acuerdo ambiental. Sin embargo, los tres gobiernos difirieron en su apreciación acerca del principal beneficio del ACAAN. El ejecutivo estadounidense destacó que, por primera vez, se aplicarían sanciones comerciales contra cualquiera de las tres naciones que no cumpla sus propias leyes ambientales, así como se desalentaría los esfuerzos orientados a atraer inversiones por medio de la reducción de estándares ambientales. El gobierno federal de Canadá afirmó que el ACAAN había cumplido con la condición de no sacrificar la liberalización comercial alcanzada en el texto del TLCAN. No obstante, cuatro de sus gobiernos provinciales rechazaron inmediatamente el Acuerdo, alegando que ponía en peligro el control de sus recursos naturales, o estaba en contradicción con proyectos o políticas ambientales concretas.[2] Por otra parte, el gobierno mexicano subrayó que lo más importante de este Acuerdo era que respetaba la soberanía de las naciones, por reconocer explícitamente que el derecho de establecer y

[1] ACAAN, "Primera Parte: Objetivos".

[2] Ontario, porque se ponía en peligro el control sobre la energía y los recursos acuíferos; Alberta, rica en petróleo, temía acciones contra su política de prospecciones; Columbia Británica lo rechazó por el desacuerdo con muchas de su políticas de explotación maderera; y Quebec se opuso por la protesta de ambientalistas estadounidenses al proyecto de la presa hidroeléctrica de Great Whale.

de aplicar las leyes ambientales corresponde exclusivamente a cada nación, por lo que no permite en ningún caso la implementación extraterritorial de leyes ni autoriza verificación alguna por instancias extranjeras.

En los tres legislativos se apreciaron divisiones profundas, según su asociación con los diferentes MAs. Estas reflejaron evaluaciones distintas sobre la concordancia entre los objetivos del ACAAN y los del TLCAN, o bien sobre su oportunidad política y correspondencia con los intereses de sus bases electorales. Por ejemplo, la mayoría de los republicanos estadounidenses y de los conservadores canadienses, así como la totalidad de los priístas mexicanos, que se han clasificado como de tendencia de Libre Comercio, apoyaron el ACAAN. En cambio, algunos de los demócratas estadounidenses y de los liberales canadienses, al igual que miembros de la fracción perredista mexicana, de tendencia hacia el Comercio Justo, lo consideraron insuficiente.

Siete de las organizaciones conservacionistas más grandes de Estados Unidos (NWF, 1993), conjuntamente con *Pollution Probe* de Canadá y el *Instituto Autónomo de Investigaciones Ecológicas* de México, integrantes del MA de Comercio Verde, apoyaron formalmente el TLCAN, a cambio de cláusulas específicas en los acuerdos complementarios. Consideraron que los objetivos generales que habían propuesto para el ACAAN se habían cumplido: a). que las provisiones del acuerdo ambiental sean consistentes con la práctica histórica en el área internacional, o bien reflejen la tendencia hacia una mayor transparencia en las deliberaciones internacionales; b). que estas provisiones sean compatibles con el preámbulo del TLCAN y con la Declaración de Río; c). que no interfieran ilícitamente con la soberanía de las Partes; d). que no requieran redactar de nuevo el texto del TLCAN; e). que incrementen la protección del medio ambiente en América del Norte; y f). que conduzcan a una protección ambiental significativamente mejor que la que resultaría si fracasara el TLCAN.

En contraposición, el MA de Comercio Justo formado por la *Alliance for Responsible Trade, Citizens Trade Campaign* y la *Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio*, con el apoyo de la *Action Canada Network*, elaboró una posición conjunta frente al TLCAN y sus acuerdos complementarios. En este documento, concluyó que este paquete promueve un modelo de integración económica que beneficiará sólo a un pequeño sector en cada país, a costa de elevar las desigualdades y la degradación continua de los ecosistemas de los que dependen las generaciones presentes y futuras (ART, 1993). Grupos ambientalistas y de consumo, integrantes de este MA, afirmaron que el ACAAN pretende ocultar el hecho de que los objetivos comerciales del TLCAN son fundamentalmente incompatibles con los ambientales. El TLCAN define a las estrategias de protección ambiental y conservación de recursos naturales exclusivamente como barreras comerciales no tarifarias. Los grupos del MA de Comercio Justo consideraron que algunos de los objetivos que habían propuesto para el ACAAN habían sido incorporados parcialmente, mientras que otros habían quedado excluidos. Tres ejemplos de medidas que no fueron incluidas satisfactoriamente en el Acuerdo son que: a). Cada nación debe tener el derecho de elaborar y aplicar leyes que controlen el comercio con el fin de alcanzar

metas ambientales y sociales tales como la protección al medio ambiente y la salud, la conservación de la vida silvestre y los recursos naturales (PC, 1993). b). El manejo ambiental con soberanía debe entenderse a partir de la participación democrática, institucional y coordinada de representantes de gobierno, de la comunidad de técnicos y científicos ambientales, así como de organizaciones sociales ecologistas y de desarrollo (RMALC, 1993). c). Debemos manejar el comercio con nuestros socios basado en la primacía de la sustentabilidad planetaria y en el Sur con el objetivo de que el comercio también contribuya a una mayor justicia social, dentro y entre las naciones (CELA, 1993).

1.2 Obligaciones

Los gobiernos, los congresistas y las organizaciones a favor del TLCAN, integrantes de los MAs de Libre Comercio y Comercio Verde, exaltaron las obligaciones que el ACAAN establece para las Partes: informar sobre el estado del medio ambiente y garantizar el derecho a la información; promover la educación ambiental y la participación pública; impulsar la investigación científica y el desarrollo de tecnología en materia ambiental; evaluar los impactos ambientales del libre comercio; desarrollar y supervisar programas de contingencia ambiental; y aplicar efectivamente las leyes ambientales de las Partes a través de una acción gubernamental apropiada (ACAAN, 1993).[3]

Sin embargo, legisladores, coaliciones, redes y grupos ambientalistas opositores al TLCAN en los tres países, miembros de los MAs de Comercio Justo y Comercio Controlado, coincidieron en que se trata de obligaciones débiles orientadas a promover acciones voluntarias de las Partes. El ACAAN no incluye los mecanismos ni las garantías necesarias para su aplicación; en la mayoría de los casos, se limita a sugerir en vez de requerir. Por tanto, en gran medida, las obligaciones listadas en el Acuerdo pueden considerarse, según ellos, como una larga lista de buenas intenciones acerca del medio ambiente de América del Norte.

Los opositores afirmaron que ACAAN no establece nuevas obligaciones sobre la conservación de recursos naturales, la agricultura sustentable, la internalización de los costos ambientales, la prevención o reducción de la contaminación, la eliminación o control de tóxicos, la salud y seguridad de los trabajadores y ciudadanos en general, ni el pleno acceso del público a la información relacionada con el medio ambiente. Además, toda obligación se limita al territorio de las partes, excluyendo aquellos problemas comunes a los tres –como el aire y los océanos. Asimismo, señalaron que la omisión más importantes es la exclusión del manejo de los recursos naturales en la definición de medio ambiente. Como consecuencia, las políticas de recursos no sustentables del TLCAN serán, a largo plazo la causa de mayores daños al medio ambiente.

[3] ACAAN, "Segunda Parte: Obligaciones".

Una preocupación central de estos grupos fue que el énfasis en el Acuerdo estuviera puesto en obligaciones frente a problemas ambientales existentes y no en su prevención. En este sentido, los estudios de impacto ambiental del TLCAN están orientados a evaluar daños antes que a preverlos.

Algunas organizaciones ambientalistas y de consumidores estadounidenses dentro del MA de Comercio Justo se manifestaron en contra del ACAAN por estar restringido a las leyes nacionales. El ACAAN establece una amplia lista de prácticas ambientales como acciones gubernamentales apropiadas. Sin embargo, cada Parte tiene la capacidad de definir lo que considera una acción apropiada y tenderá a hacerlo a través de la práctica corriente en su país. Los derechos, procedimientos, recomendaciones y puesta en práctica de las obligaciones establecidas en el ACAAN están limitados a las leyes de cada país, sin ninguna exigencia para cambiarlas ni crear otras nuevas. En casi todos los casos, si una de las Partes no cumple con sus obligaciones, no hay posibilidad de castigo ni interposición de recurso legal por parte de los ciudadanos. Esta posición no obtuvo consenso entre los grupos canadienses y mexicanos del MA de Comercio Justo, dado que consideraban que la obligación de aplicar las leyes ambientales y las sanciones correspondientes son un asunto de soberanía nacional.

1.3 Comisión para la Cooperación Ambiental

El ACAAN establece que la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) esté constituida por un Consejo, un Secretariado y un Comité Consultivo Público. El Consejo ministerial debe ser foro de discusión entre las Partes a fin de supervisar, elaborar recomendaciones y resolver controversias sobre la interpretación y aplicación del Acuerdo. El Secretariado debe apoyar al Consejo y a los grupos de trabajo, elaborar reportes técnicos y recibir peticiones de personas y organizaciones no gubernamentales. El Comité Consultivo Público es una instancia de participación ciudadana que asesora al Consejo y presenta información científica y técnica al Secretariado (ACAAN, 1993).[4] Esta comisión representa un punto intermedio entre las posiciones que plantearon originalmente los tres gobiernos. Es más débil que la propuesta estadounidense, porque disminuyeron los atributos supranacionales a los que se oponían los gobiernos de Canadá y México. Pero es más fuerte de lo previsto por éstos últimos.

La estructura y funciones de la CCA concuerdan en lo general con dos propuestas de los grupos pertenecientes al MA de Comercio Verde: primero, siete grandes grupos conservacionistas moderados de Estados Unidos (NWF, 1993) diseñaron una Comisión Norteamericana para el Medio Ambiente (NACE, en sus siglas en inglés); y, segundo, la *Unión de Grupos Ambientalistas* y el *Grupo de los 100* de México (UGAM, 1993) propusieron la Comisión para la

[4] ACAAN, "Tercera Parte: Comisión para la Cooperación Ambiental".

Protección Ambiental Norteamericana. Sin embargo, el Secretariado no tiene el poder independiente frente al Consejo, de preparar reportes y dirigir investigaciones, contrariamente a lo estipulado por los grupos conservacionistas estadounidenses. Además, el Comité de Expertos Ambientales (equivalente al Comité Consultivo Público Conjunto) no es un órgano independiente de la Comisión con facultades para expedir recomendaciones a la Reunión de las Partes o Consejo, en contra de lo que estipularon los grupos moderados mexicanos.

Los opositores al TLCAN, miembros de los MAs de Comercio Justo y de Comercio Controlado, consideraron insuficientes los atributos y funciones de la CCA, y alegaron que no se puso atención a los principales problemas ambientales de Norteamérica. Según ellos, el poder de la Comisión recae en el Consejo de Ministros que, en la mayoría de los casos, no toma acuerdos por consenso. El Secretariado tiene capacidad de decisión limitada porque si bien tiene la facultad de determinar que una petición de cualquier persona u organización no gubernamental sea enviada al Consejo, no tiene el poder de decidir que el caso sea tomado por un panel arbitral. Por otra parte, los opositores reconocieron que son adecuadas las prohibiciones del Acuerdo acerca de que el Secretariado reciba instrucciones de cualquier gobierno del TLCAN o los gobiernos traten de influenciarlo. Pero criticaron que el ACAAN haya restringido las funciones del Secretariado, porque debe someter a la aprobación del Consejo su programa anual y presupuesto, además de que sólo puede preparar reportes al Consejo sobre temas aprobados en el programa anual, a no ser que obtenga la aprobación de 2/3 partes del mismo. Y, por último, el Comité Consultivo Público Conjunto tiene derechos y responsabilidades limitadas, reglas de funcionamiento establecidas por el Consejo e integrantes designados por las Partes o por su Consejo Consultivo Nacional, por lo que se cierran considerablemente las posibilidades de participación de la sociedad civil (PC, 1993; BEP, 1993).

Para la *Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio*, perteneciente al MA de Comercio Justo, la CCA resultó también insatisfactoria. Consideró que la Comisión debería tener como contraparte una Comisión Ambiental Nacional para el caso mexicano (CAM). Ambas deberían tener representación paritaria de los sectores gubernamental, científico–técnico y social. De esta manera se podría haber alcanzado una visión integral y democrática sobre el impacto del TLCAN sobre el medio ambiente. A diferencia de los Comités Consultivos Nacionales, la CAM debería ser un organismo autónomo con ascendencia moral frente a sus gobiernos, que estudie las recomendaciones de la CCA y elabore programas de acción acordes con las leyes y prioridades nacionales (RMALC, 1993).

Una preocupación general fue el tema de los objetivos y fuentes de financiamiento de la CCA, que no se incluyeron en el ACAAN. Se propuso que la Comisión fuera financiada por los gobiernos por igual en conformidad con los procesos legales de las Partes. El MA de Comercio Verde que apoyó finalmente al TLCAN, propuso que el ACAAN proveyera fuentes de financiamiento seguras en una cantidad suficiente para permitir que la CCA cumpla con sus

responsabilidades y funciones (UGAM, 1993).[5] Sin embargo, los gobiernos sólo previeron un fondo especial para la frontera México–Estados Unidos, quedando excluida la frontera de Estados Unidos–Canadá, así como los programas de conservación, biodiversidad y protección de ecosistemas (NWF, 1993).

Las coaliciones, redes y grupos ambientalistas opositores al TLCAN, incluidos en los MAs de Comercio Justo y Comercio Controlado, consideraron que el ACAAN no recuperó su propuesta de garantizar la seguridad e independencia del financiamiento de la CCA (RMALC, 1993). Los recursos tendrían que manejarse con pleno respeto de las soberanías de cada país, a la vez que con la participación y vigilancia de organismos sociales independientes.[6] Además, para que la Comisión enmiende y mitigue las deficiencias y omisiones ambientales del Tratado debería asumir un papel positivo en la promoción del desarrollo sustentable en el continente en vez de fungir como un tribunal más o menos de carácter punitivo. Tendría que crear fuentes de financiamiento para la prevención y solución de los problemas que le sean presentados, cuando no exista la capacidad de resolverlos desde el ámbito nacional (RFSA, 1993). En particular, el TLCAN debería proveer la transferencia financiera y tecnológica necesaria para apoyar a México hacia el desarrollo sustentable (CELA, 1993).[7]

1.4 Estándares ambientales y leyes nacionales

El Acuerdo ordena fortalecer la cooperación para armonizar estándares ambientales sin bajar el nivel de protección ambiental, según lo establece el TLCAN. Pide a las Partes que aseguren que sus leyes provean altos niveles de protección ambiental y sean constantemente mejoradas. La aplicación efectiva de una ley nacional depende, en última instancia, de los recursos disponibles y prioridades más elevadas del gobierno nacional en cuestión. La reducción de estándares está sujeta a consultas trinacionales y no son susceptibles de revisión los problemas ambientales que no están regulados en un país. Sólo son consideradas las leyes cuyo propósito primario es la protección del medio ambiente o la prevención de daños a la salud o vida humana (ACAAN, 1993).

[5] La *Unión de Grupos Ambientalistas* y el *Grupo de los 100* propusieron que: "Las Partes establecerán el Fondo Norteamericano de Protección Ambiental, mediante el cual se captarán y administrarán los recursos financieros necesarios para el cumplimiento del objetivo y propósito de la Comisión."

[6] La *Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio* propuso que el Fondo de América del Norte para el Medio Ambiente y el Desarrollo esté administrado por la CCA con apoyo de las Comisiones Nacionales en el diseño, ejecución y vigilancia de proyectos aprobados. Sugirió las siguientes fuentes de financiamiento complementarias: la aportación del 0.7% del PIB de cada país, la liberalización de recursos destinados al pago de la deuda externa, la reducción de gastos militares y contribuciones de organismos internacionales e instituciones públicas y privadas a proyectos específicos; sanciones ambientales y un impuesto para restaurar los daños causados.

[7] La *Canadian Environmental Law Association* consideró que al extender un régimen de libre comercio a un país del Sur, el TLCAN no provee un modelo de desarrollo que ayude a los millones de pobres mexicanos que no se beneficiarán de las ventajas de que gozarán las élites.

Al término de las negociaciones del ACAAN, los gobiernos declararon que se habían logrado estándares ambientales más altos y una aplicación más estricta de ellos. Sin embargo, prevaleció la posición del gobierno mexicano acerca de hacer valer los estándares de cada país en su territorio, por encima de la exigencia de los gobiernos estadounidense y canadiense de armonizar y aplicar los estándares más elevados en la región.

Los seis grupos conservacionistas estadounidenses del MA de Comercio Verde que se manifestaron a favor del TLCAN, condicionaron originalmente su apoyo de manera enfática a la superación de las deficiencias y omisiones sobre estándares ambientales en el texto del Tratado. Sin embargo, las siguientes propuestas tampoco fueron incorporadas al ACAAN. Las Partes deberían discutir criterios para establecer procesos de determinación de estándares y poner una moratoria a la presentación –en los paneles de solución de controversias– de los casos en que la ley protege peces, animales o vida silvestre fuera del territorio de las Partes, hasta que el Acuerdo desarrolle criterios aplicables de estándares. Estos grupos subrayaron que sólo se podrá cuestionar una medida ambiental relacionada con estándares si es discriminatoria o fue diseñada como una barrera comercial encubierta, y no sobre la base de que sea muy estricta. Esta disposición debería aplicarse también a los estándares sanitarios o fitosanitarios para residuos de pesticidas o contaminantes en alimentos (NWF, 1993). Asimismo, grupos ecologistas moderados mexicanos pertenecientes al MA de Comercio Verde señalaron que en caso de que se presenten inconsistencias entre las disposiciones del TLCAN y cualquier acuerdo ambiental bilateral o multilateral o regla de derecho internacional en vigor para cualquiera de las partes, debería prevalecer el que tenga las disposiciones ambientales con estándares más rigurosos (UGAM, 1992).

Por otra parte, grupos opositores al TLCAN del MA de Comercio Controlado criticaron al ACAAN por equiparar el deterioro ambiental con un problema de deficiente aplicación de estándares existentes –refiriéndose implícitamente a México. Esta afirmación desvió la atención del problema fundamental de eliminar la prerrogativa soberana de los gobiernos para controlar el comercio internacional (GP, 1993). Miembros del MA de Comercio Justo opinaban que el paquete del TLCAN desencadenaría un proceso de armonización descendente de regulaciones ambientales a favor de negocios de corto plazo. El ACAAN, decían, tiene obstáculos significativos para fijar estándares nacionales más elevados debido a la inclusión de requerimientos minuciosos de estudios de riesgos y justificación científica, así como a las pruebas menos restrictivas para el comercio. Consideraban que estas disposiciones disminuirían la soberanía de los gobiernos federal y provinciales para fijar sus estándares ambientales (CELA, 1993).

El TLCAN no evita que las corporaciones se muevan a jurisdicciones con bajos estándares, ya que no adopta el principio de "el que contamina paga" a través del requerimiento de la completa internalización de los costos ambientales y de la salud humana. Esta preocupación fue general a todos los grupos ambientalistas de la región, ya sea que estuvieran a favor o en contra del

TLCAN. Por tanto, consideraron que los requerimientos de estándares en el TLCAN son insuficientes, y tampoco están desarrollados en el Acuerdo. La determinación de estándares debiera ser una función independiente de la CCA, no subordinada a esfuerzos para promover el comercio. Tal es el caso de los estándares en el producto y el proceso productivo, para los cuales la resolución de disputas ha sido dejada a paneles comerciales en vez de ambientales.[8] Aun cuando el ACAAN promoviera la elevación de estándares ambientales en la región, no impediría que las Partes bajen sus estándares para atraer nuevas inversiones o mantener inversiones contaminantes. Paralelamente, la reducción de estándares está sujeta a consultas que no son objeto de revisión bajo los patrones de violación persistente a la aplicación efectiva de las leyes establecidos por la Comisión.

Los voceros de los MAs de Comercio Justo y Comercio Controlado, argumentaron también que la aplicación efectiva de una ley podía depender de la discrecionalidad de los gobiernos y se llevaría a cabo en función de recursos disponibles y prioridades. Esta disposición abría posibilidades para que cualquiera de las Partes evadieran responsabilidades en la aplicación de sus leyes. Si bien, se reconocía que México no tenía suficientes recursos para aplicar sus leyes, la CCA debería solicitar un informe acerca de los recursos necesarios a fin de contribuir a su solución. Sólo son consideradas las leyes cuyo propósito primario es la protección del medio ambiente o la prevención de daños a la salud o vida humana. De aquí que leyes que incluyen propósitos mixtos, ambientales, sociales o económicos, hayan sido excluidas. Tal fue el caso de las leyes de conservación de recursos naturales, de flora y fauna. Sólo se incluyó el control de tóxicos, no su eliminación. Por tanto sus beneficios futuros serían limitados (PC, 1993).

1.5 Solución de controversias y sanciones comerciales

La solución de controversias es la parte sustancial del Tratado y las sanciones comerciales son la herramienta principal del cuidado del medio ambiente. A diferencia del resto de los capítulos del ACAAN, aquí se establecen procedimientos y mecanismos de aplicación muy específicos, complejos y prolongados.

El ACAAN establece que la consulta y solución de controversias debe operar como sigue (ACAAN, 1993).[9] Primero, las peticiones de personas y organizaciones no gubernamentales deben ser sometidas al Secretariado. Si la Parte no resuelve adecuadamente la consulta, el Consejo podrá formar un pá-

[8] Tal fue el caso de la resolución del GATT sobre el atún–delfín.

[9] ACAAN, "Quinta Parte: Consultas y Solución de Controversias".

nel arbitral.[10] Segundo, cuando una Parte considere que otra falta de manera persistente e injustificada en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, podrá solicitar consultas. Si el Consejo no resuelve la controversia, podrá formar un panel arbitral.[11] Tercero, el establecimiento de un panel requerirá la aprobación de 2/3 del Consejo. El panel elaborará un informe preliminar, las Partes le harán comentarios y el panel presentará un informe final.[12] Cuarto, si la Parte demandada está en falta, las Partes podrán acordar un plan de acción. Si éste no se cumple, el Consejo podrá convocar al panel arbitral para que defina el plan de acción definitivo, que puede incluir una sanción monetaria hasta por un monto anual máximo de 20 millones de dólares.[13] Quinto, si una Parte no cumple con el plan de acción definitivo: a). en el caso de Canadá, las Partes reclamantes intervendrán ante las cortes canadienses; y b). en el caso de Estados Unidos y México, las Partes reclamantes podrán suspender temporalmente beneficios concedidos en el TLCAN.[14]

Durante la negociación del ACAAN, el proceso se estancó en más de una ocasión en el tema de las sanciones comerciales para los infractores de leyes ambientales. La posición de los gobiernos se mantuvo dividida hasta el final en el seno del MA de Libre Comercio. Durante la mayor parte de las negociaciones Estados Unidos estuvo insistentemente a favor de las sanciones comerciales mientras que Canadá y México firmemente en contra; pero poco antes del fin de las negociaciones, México cambió su voto a favor.

[10] Las peticiones de personas y organizaciones no gubernamentales deberán ser sometidas a la aceptación del Secretariado que, en este caso, las comunicará a la Parte denunciada. Si la Parte no resuelve adecuadamente la consulta, el Secretariado elaborará un reporte con la previa aprobación de 2/3 del Consejo. Si el Consejo considera que una petición amerita un proceso de arbitraje, podrá formar un panel arbitral.

[11] Cuando una Parte considere que otra Parte falta de manera persistente, sistemática e injustificada en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, que afecte bienes o servicios comerciados entre ellas, la primera podrá solicitar consultas. Las consultas no resueltas en 60 días podrán turnarse al Consejo, que tendrá 20 días para reunirse y 60 más para resolver. Si el Consejo no resuelve la controversia, podrá formar un panel arbitral.

[12] El establecimiento de un panel requerirá la aprobación de 2/3 del Consejo y deberá estar integrado por árbitros seleccionados de un registro de 45 expertos. El panel deberá presentar un informe preliminar a los 180 días de haberse formado, las Partes tendrán un plazo de 30 días para hacerle comentarios y el panel deberá presentar un informe final a los 60 días de haber presentado el informe preliminar.

[13] Si la conclusión del panel es que la Parte demandada está en falta, las Partes podrán acordar un plan de acción en un plazo máximo de 60 días. Si no se acuerda un plan de acción o si éste no se cumple, el Consejo podrá convocar al panel arbitral para que, en un plazo máximo de 120 días a partir del informe final, defina el plan de acción definitivo, que puede incluir una sanción monetaria hasta por un monto anual máximo de 20 millones de dólares.

[14] Si una Parte no cumple con el plan de acción definitivo: a). en el caso de Canadá, las Partes reclamantes intervendrán ante las cortes canadienses para exigir su ejecución; y b). en el caso de México y Estados Unidos, las Partes reclamantes podrán suspender temporalmente beneficios concedidos en el TLCAN, hasta que se cubra la sanción monetaria.

Las reacciones fueron diversas. Clinton afirmó que es la primera vez que un acuerdo comercial exige que otro país, en este caso México, no utilice normas ambientales inferiores con el propósito de atraer inversiones de Estados Unidos. Sin embargo, importantes congresistas demócratas, coaliciones, sindicatos y grupos ecologistas y de consumidores estadounidenses del MA de Comercio Justo opositores al TLCAN, declararon que los acuerdos paralelos no tienen "dientes", aduciendo al carácter inofensivo de las sanciones comerciales. Al mismo tiempo, el gobierno canadiense consideró un éxito de la Primera Ministro Campbell que no se hubieran aceptado las sanciones comerciales, porque podrían ser utilizadas como herramientas proteccionistas por Estados Unidos. Por su parte, la *Action Canada Network* del MA de Comercio Justo declaró que los acuerdos paralelos sólo tienen "dientes postizos".

Mientras que en México, el gobierno de Salinas de Gortari declaró que los tres principios rectores de la negociación de los acuerdos paralelos se cumplieron cabalmente: se respetó la soberanía nacional, no se reabrió el texto del TLCAN y no se incluyó ninguna medida proteccionista. El ACAAN anula la posibilidad de hostigamiento comercial, evita medidas unilaterales y repentinas, establece sanciones comerciales no convencionales aplicables a México sólo después de un larguísimo proceso. Asimismo, el gobierno mexicano consideró como un triunfo de la soberanía nacional el haber rechazado la pretensión de sus socios comerciales de poder demandarlo ante sus propios tribunales, en disputas del ACAAN. No obstante, el cambio radical en la posición del gobierno –del rechazo enfático de las sanciones comerciales a su aceptación– generó desconcierto en numerosos sectores de la sociedad mexicana.[15]

La reacción del MA de Comercio Justo fue más contundente. La fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática declaró que la multa y la suspensión temporal de la aplicación del TLCAN son sanciones que violan los intereses de México. La *Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio* reprobó que se le haya otorgado a la CCA la facultad de aplicar las sanciones, porque se le da la capacidad de afectar las soberanías nacionales a una instancia supranacional. Y consideró que el aceptar sanciones comerciales abrió la posibilidad de dar un uso proteccionista al ACAAN, a cambio de mecanismos débiles para hacer cumplir la normatividad ambiental.

Cabe destacar la coincidencia de las posiciones de los siete grandes grupos conservacionistas moderados de Estados Unidos, del *Instituto Autónomo de Investigaciones Ecológicas*, la *Unión de Grupos Ambientalistas* y el *Grupo de los 100* (UGAM, 1992),[16] pertenecientes al MA de Comercio Verde, con

[15] Por ejemplo, miembros de los MAs de Libre Comercio y Comercio Verde como la *Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, la Asociación Nacional de Industriales de la Transformación, el Partido Acción Nacional y la Unión de Grupos Ambientalistas*.

[16] UGAM y G100, 1992, Artículo 8: Las Advertencias Ambientales: "El Comité podrá expedir Advertencias Ambientales, recomendaciones y dictaminar si las actividades realizadas bajo el amparo del TLCAN, en un sector o subsector, están por causar o han causado daños irreversibles al medio ambiente y la salud humana. La Reunión de las Partes tendrá la facultad de declarar la suspensión o enmienda provisional de

la concepción de solución de controversias planteada por el ACAAN. Aunque hacen hincapié en la necesidad de aumentar la transparencia de sus procedimientos así como la participación del público y expertos ambientales en los mismos, además de que le atribuyen funciones preventivas.

Los grupos estadounidenses opositores al TLCAN, integrantes del MA de Comercio Justo, afirmaron que el ACAAN establece limitaciones estrictas para que las Partes, las personas y las organizaciones no gubernamentales tengan acceso a la revisión formal de problemas ambientales, además de estar sujetas a la decisión de 2/3 del Consejo. La lista de temas que el Consejo puede considerar es amplia, aunque no tiene carácter obligatorio ni incluye el proceso y los estándares de producción. Sólo serán analizadas por la CCA un número limitado de violaciones persistentes en la aplicación efectiva de leyes ambientales nacionales[17] con efectos en el comercio, relacionadas con el lugar de trabajo, compañías o sectores que producen bienes o proveen servicios comerciales entre las Partes o que compitan con bienes producidos y servicios ofrecidos por otra Parte (PC, 1993). La *Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio* consideró que el incumplimiento y la laxitud de las regulaciones de cada país en materia ambiental, las violaciones a los convenios internacionales y la falta de instrumentación del acuerdo paralelo deben ser sancionados sin violentar la soberanía. En todo caso, las sanciones deberán ser contra empresas no países.

Hubo consenso en que un aspecto positivo de este mecanismo de solución de controversias es que las multas deben ser pagadas a un fondo establecido por el Consejo, que será usado para mejorar la aplicación de leyes en Norte América. Sin embargo, les preocupó que dichos ingresos se conviertan en permisos para seguir contaminando a cambio del pago de una multa. Por otra parte, no se incorporó la propuesta del MA de Comercio Controlado que condicionaba la aplicación de sanciones al financiamiento compensatorio que deberá proveer la CCA para la protección ambiental (GP, 1993); o aquella del MA de Comercio Justo que propone la cooperación de la CCA con un programa coordinado por México para fortalecer su capacidad de proteger el medio ambiente, con fondos obtenidos de la aplicación de los principios "el que contamina paga" y "el usuario paga" a los inversionistas bajo el TLCAN (RFSA, 1993).

1.6 Acceso a la información y participación social

El ACAAN establece que a petición del Consejo o del Secretariado, cada una de las Partes, de conformidad con su legislación, proporcione la información

las disposiciones relevantes del TLCAN, y de proponer a las Partes, sobre la base de una recomendación del Comité, las medidas definitivas que deberían adoptar respecto a dichas disposiciones".

[17] La pauta de violaciones persistentes en la aplicación efectiva de leyes ambientales nacionales es definida vagamente como un curso sostenido o recurrente de acción o inacción, sin especificar duración y número de repeticiones.

requerida. Cuando una Parte considere que la solicitud de información del Secretariado es excesiva u onerosa, lo podrá notificar al Consejo a fin de que establezca limitaciones mediante el voto de las 2/3 partes de sus miembros. Cuando una Parte no facilite la información solicitada por el Secretariado notificará sus razones al Secretariado sin demora y por escrito (ACAAN, 1993).[18]

El ACAAN establece que sólo algunas reuniones del Consejo serán sesiones públicas. El Secretariado puede –sin estar obligado por ningún mecanismo– solicitar información o comentarios al Comité Consultivo Público Conjunto, a los interesados o a ONGs, con el fin de elaborar un reporte para el Consejo, cuya publicación estará sujeta a un voto de consenso en el Consejo. En el caso de los reportes factuales sometidos a la Comisión, el Secretariado requerirá del voto de dos de los tres países para dar a conocer sus resultados. El Consejo y el Secretariado podrán aceptar las recomendaciones o propuestas del Comité Consultivo Público. Los ciudadanos y las ONGs deberán seguir una serie de pasos complicados y costosos para solicitar a la CCA que investigue y dictamine sobre una violación persistente de una de las Partes a sus leyes ambientales (ACAAN, 1993).[19]

Los tres gobiernos consideraron un éxito del MA de Libre Comercio los mecanismos de cooperación y suministro de información establecidos en el ACAAN y definieron a la CCA como un foro de denuncia ciudadana y participación social. La administración del presidente Salinas afirmó que al no haberse incluido el procedimiento de verificación de información en el territorio de las Partes, se garantizó el respeto a las soberanías nacionales.

Las propuestas de información y participación social de los grandes grupos conservacionistas estadounidenses del MA de Comercio Verde que apoyaron el TLCAN, no fueron recuperadas en su mayoría por el ACAAN: a). el Secretariado realizará visitas de verificación de acuerdo con las leyes y regulaciones de las Partes; b). toda negación de una Parte para dar la información requerida se hará pública a menos de que certifique que interfiere en una investigación civil o criminal en curso; c). el Consejo Asesor Ciudadano de la CCA estará integrado cuando menos en un 50% por representantes de ONGs ambientales, de conservación, salud o seguridad y de la frontera; d). tanto los reportes de la CCA como las respuestas de las Partes serán públicos; e). los procedimientos de solución de controversias serán transparentes y permitirán la participación del público así como de expertos ambientales; y f). las Partes estarán de acuerdo en aprobar el derecho a la información de las comunidades (NWF, 1993).

Los grupos ecologistas y de consumidores del MA de Comercio Justo que se opusieron al TLCAN denunciaron que el acceso a la información y la participación social están muy controladas y limitadas. La Comisión debería

[18] ACAAN, "Cuarta Parte: Cooperación y Suministro de Información".

[19] ACAAN, "Quinta Parte: Consulta y Solución de Controversias".

tener pleno acceso a la información que necesite para llevar a cabo sus funciones de investigación sobre problemas específicos del medio ambiente norteamericano y debería difundir toda la información que reuna sobre los impactos del TLCAN en el medio ambiente y la salud, así como dar pleno acceso al público a esta información. Afirmaron que, las Partes tienen una obligación limitada para proporcionar información al Consejo o al Secretariado. Este último no está obligado por ningún mecanismo a solicitar información o comentarios al Comité Consultivo Público Conjunto, a los interesados o a ONGs, ni el Consejo está obligado a tomar en cuenta sus recomendaciones e información. El Comité no tiene facultades para investigar, autoridad para hacer declaraciones, funciones obligatorias, ni puede revisar reportes factuales a menos de que tenga la aprobación de las 2/3 partes del Consejo. El público tiene pocas posibilidades de tener acceso al proceso de solución de disputas y no tiene derecho a saber por qué una solicitud ha sido rechazada. Todo esto desalienta la participación social. En los casos en que el derecho a la información no esté incluido en las leyes de una de las Partes, el ACAAN debería garantizar que esa Parte trabajará para corregir la deficiencia (PC, 1993; RMALC, 1993).

Las tareas de la CCA podrían realizarse con mayor eficiencia si se asegura la difusión y transparencia hacia la ciudadanía. La falta de transparencia puede ser más amenazante para la soberanía nacional que las sanciones comerciales como tales. Es necesario crear nuevos mecanismos para fomentar la participación de las comunidades en la obtención y manejo de recursos, así como la ejecución de las soluciones para la prevención y reparación de los problemas relacionados con la salud y los recursos naturales (RFSA, 1993).

Por último, la *Canadian Environmental Law Association* sintetiza de manera contundente las críticas de las coaliciones, redes y grupos opositores del MA de Comercio Justo a las limitaciones de acceso a la información y a la participación social en el ACAAN (CELA, 1993): El TLCAN es antidemocrático porque deja las decisiones a instancias que no tienen representación electoral, incluyendo procesos de solución de controversias y procesos de determinación de estándares que sistemáticamente excluyen a los ciudadanos. Negociado y administrado en secreto, el TLCAN tiene una estructura en el que paneles comerciales secretos toman decisiones que interfieren con leyes aprobadas por gobiernos democráticamente elegidos. Muchos de sus términos limitan explícitamente los poderes otorgados a nuestros gobiernos federal y provinciales por nuestra constitución nacional. Con el propósito de ser respetuoso de la voluntad popular, un régimen de toma de decisiones debe cumplir con los derechos de información, réplica, participación y denuncia. Debe ser económicamente accesible y los resultados de la participación pública deben reflejarse en las decisiones.

1.7 Estatuto jurídico

El ACAAN es un acuerdo trinacional "paralelo" al TLCAN. No determina si tendrá el mismo estatuto legal que el TLCAN, en cada país o en la ley internacional, ni si tendrá que ser adoptado por cualquier otro país que entre al TLCAN.

Hay consenso entre los grupos conservacionistas y ecologistas de los MAs de Comercio Verde y Comercio Justo de los tres países en que los gobiernos deberían acordar, en función de su ley nacional, llevar a cabo acciones que den al ACAAN cuando menos el mismo estatus y efecto que al Tratado. Sin embargo, el TLCAN refleja una asimetría jurídica entre los tres países, ya que es un tratado internacional para Canadá y México –que al ser firmado se constituye en ley suprema sobre las demás leyes nacionales– y un acuerdo ejecutivo para Estados Unidos. Por otra parte, el acuerdo ambiental especifica que sólo regirá a las provincias canadienses que lo acepten; mientras que los gobiernos estadounidense y mexicano, declararon que el ACAAN sería incluido en el paquete del TLCAN, que sería entregado a sus congresos respectivos. Pero, en el caso de Estados Unidos, el ACAAN no requirió aprobación legislativa porque no cambió sus leyes existentes.

Los tres gobiernos afirmaron que los términos de los acuerdos paralelos se apegaron al marco jurídico de sus países, no produjeron ningún cambio en sus leyes y reglamentos ambientales, y fueron respetuosos de su soberanía nacional. Sin embargo, algunos integrantes del MA de Comercio Verde y las fuerzas del MA de Comercio Justo de oposición al TLCAN no estuvieron de acuerdo con estas apreciaciones.

El fallo del juez Richey a favor de *Public Citizen, Friends of the Earth* y *Sierra Club* que pidió un informe de impacto ambiental al Representante Comercial de Estados Unidos previo al envío al Congreso del TLCAN, así como el fallo positivo de la Corte de Apelaciones a favor del gobierno de Estados Unidos en el que se declaró sin jurisdicción sobre el caso, ponen de manifiesto diferentes interpretaciones sobre la relación entre el Tratado y la Ley Nacional de Políticas Ambientales, así como entre el Ejecutivo y el Legislativo estadounidense.

El gobierno de Clinton consideró que el TLCAN es una acción presidencial fuera de la jurisdicción de la Ley Nacional de Políticas Ambientales. Mientras que los grupos demandantes declararon que el USTR desafió dos décadas de jurisprudencia de esta ley, al atribuir poderes al Presidente por arriba del Congreso e interferir con preceptos constitucionales, aun cuando el Ejecutivo haya sido libre de someter y el Congreso libre de aprobar el TLCAN sin un estudio de impacto ambiental. Concluyeron que fue desafortunado que la administración de Clinton empujara al Congreso a una decisión sobre el TLCAN cuando los legisladores no contaban con información sobre sus impactos ambientales y de salud.

La *Action Canada Network* declaró reiteradamente que muchos de los términos del TLCAN y del ACAAN limitan explícitamente los poderes otorgados a sus gobiernos federal y provinciales por la constitución nacional. Tal es el ca-

so de las dificultades para elevar estándares y para hacerlos valer sin ser considerados prácticas de comercio desleal. Asimismo, representantes de la *Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio*, la *Asociación de Abogados Democráticos* y la fracción parlamentaria del *Partido de la Revolución Democrática* señalaron que el TLCAN contiene serias asimetrías jurídicas con respecto a la Constitución Mexicana. Denunciaron que el TLCAN negociado por el gobierno del Presidente Salinas viola el principio de supremacía constitucional porque fue modificada para ajustarse a los intereses del libre comercio. Además, los acuerdos paralelos anulan la protección jurídica que establece la Constitución, al negar el derecho de amparo.[20]

Una de las mayores objeciones de las organizaciones ambientalistas de los MAs de Comercio Verde, Comercio Justo y Comercio Controlado frente al TLCAN fue el número limitado de acuerdos internacionales ambientales, de conservación y salud que incluye. Además, las coaliciones, redes y grupos opositores al TLCAN señalaron que el ACAAN es ambiguo en referencia a otros acuerdos internacionales adoptados por las Partes, que deberán regir sobre el TLCAN en caso de conflicto. Al no especificar en algunos de sus apartados el carácter ambiental de los acuerdos internacionales, posibilita que acuerdos comerciales internacionales como el TLCAN y el GATT –que obligan a las Partes a poner en práctica sólo aquellas medidas ambientales menos restrictivas al comercio– prevalezcan o tengan jurisdicción sobre temas ambientales y de conservación. Por tanto, una propuesta general de las coaliciones y redes interesadas en influir en el TLCAN, que no fue retomada en el ACAAN, es que en caso de conflicto entre las disposiciones del TLCAN y los acuerdos internacionales ambientales y de salud adoptados por cualquiera de los países, prevalezca el que disponga estándares ambientales más elevados.

1.8 Omisiones

La mayoría de las propuestas fundamentales de los movimiento de abogacía ambientalistas norteamericanos no fueron incorporadas en el ACAAN. Por ejemplo, los miembros del MA de Comercio Verde exigieron mínimos ambientales, procesos productivos limpios, protección a los recursos naturales e internalización de costos ambientales. Asimismo, los integrantes de los MAs de Comercio Justo y Comercio Controlado reiteraron las propuestas anteriores y afirmaron que el ACAAN no establece obligaciones nuevas sobre la agricultura sustentable, la prevención o reducción de la contaminación, la eliminación o control de tóxicos, salud y seguridad de los trabajadores y ciudadanos en general, ni pleno acceso del público a la información relacionada con el medio ambiente (véase la tabla 7.2).

[20] Foro Constitución y TLC, organizado por la Universidad Autónoma Metropolitana, la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio y la Asociación de Abogados Democráticos, el 27 y 28 de septiembre de 1993.

2. Debate sobre soberanía nacional

La propuesta de Bush sobre una Comisión Norteamericana de Medio Ambiente y posteriormente las negociaciones sobre el ACAAN generaron un amplio debate trinacional acerca de la soberanía nacional, en un momento en que el proceso de globalización ya había puesto en crisis el concepto clásico de soberanía. El TLCAN planteó una nueva colaboración internacional entre gobiernos y sociedades que tendió a reducir los poderes tradicionales de los estados soberanos. Constituyó instancias y comisiones supranacionales que tienen injerencia en las soberanías internas y externas, ya que buscan asegurar que sus disposiciones y recomendaciones sean aplicadas por los Estados en casos comerciales, ambientales y laborales. Se abrieron espacios para que diversas organizaciones y movimientos de abogacía se constituyeran en sujetos políticos y pudieran incidir simultáneamente en el nivel local y en el transnacional.[21]

Los debates sobre la soberanía nacional en el contexto de las negociaciones del ACAAN se refirieron al poder de hacer, aplicar y abolir las leyes, y adquirieron un significado diferente en los tres países ya que el interés nacional, el tipo de organización del poder y la autoridad política se ejercen de manera muy distinta. Los tres gobiernos externaron preocupaciones divergentes sobre este tema durante el proceso de negociaciones. Estados Unidos y Canadá buscaban garantizar que México cumpliera con sus normas ambientales a fin de evitar que redujera sus costos de producción, atrajera inversiones e hiciera comercio desleal, a la vez que provocara el descenso de estándares ambientales en los dos primeros y violara su soberanía. Canadá y México consideraban que la aplicación de sanciones comerciales para garantizar el cumplimiento de las normas ambientales posibilitaba un proteccionismo encubierto y un debilitamiento de su soberanía frente a la hegemonía estadounidense.

Al término de las negociaciones se optó por las sanciones comerciales o la demanda a las cortes del país infractor como vías alternativas para garantizar el cumplimiento de las leyes ambientales nacionales. El gobierno de México cambió su posición aceptando las sanciones comerciales junto con el gobierno de Estados Unidos, mientras que el gobierno de Canadá se pronunció por las cortes. Para México permitir la injerencia externa en su sistema judicial significaba mayor vulnerabilidad de su soberanía debido a la falta de separación de los tres poderes en su sistema político.

El MA de Comercio Verde a través de las siete organizaciones conservacionistas más grandes de Estados Unidos, *Pollution Probe* de Canadá y el *Instituto Autónomo de Investigaciones Ecológicas*, la *Unión de Grupos Ambientalistas* y el *Grupo de los 100* de México condicionaron su apoyo al TLCAN a cambio de cláusulas específicas en los acuerdos complementarios. Propusie-

[21] Parafraseando a Daniel Bell, en condiciones de globalización acelerada el Estado–nación se ha vuelto demasiado pequeño para los grandes problemas de la vida, y demasiado grande para los pequeños problemas de la vida.

ron aplicar sanciones comerciales evitando medidas comerciales proteccionistas y respetando las soberanías nacionales. De esta manera coincidieron con los planteamientos del ACAAN. Los grupos opositores del MA de Comercio Justo fueron aún más explícitos y propusieron que: a). cada nación debe tener el derecho de elaborar y aplicar leyes que controlen el comercio con el fin de alcanzar metas ambientales y sociales tales como la protección al medio ambiente y la salud, la conservación de la vida silvestre y los recursos naturales; y b). el manejo ambiental con soberanía debe entenderse a partir de la participación democrática, institucional y coordinada de representantes de gobierno, de la comunidad de técnicos y científicos ambientales, así como de organizaciones sociales ecologistas y de desarrollo.

Contrariamente al MA de Comercio Verde, el MA de Comercio Justo consideró que el ACAAN limita la soberanía nacional. Sus integrantes difirieron, no obstante, en la pertinencia o no de las sanciones comerciales y en los alcances de la Comisión de Cooperación Ambiental. Las organizaciones estadounidenses y canadienses deseaban una comisión supranacional fuerte que armonizara estándares ambientales y aplicara con efectividad sanciones comerciales. La red mexicana se pronunció por una comisión trinacional débil que emitiera recomendaciones coordinadas con comisiones nacionales fuertes que garantizaran la aplicación de las legislaciones ambientales de cada país. Coincidieron en que la Comisión de Cooperación Ambiental debería asumir un papel propositivo en el continente en vez de fungir como un tribunal más o menos punitivo. Tendría que crear fuentes de financiamiento para la prevención y solución de los problemas que le sean presentados, cuando no exista la capacidad de resolverlos desde lo nacional.

Las redes y grupos ambientalistas en Estados Unidos y Canadá criticaron el carácter inofensivo de las sanciones comerciales. El ACAAN no incluye los mecanismos ni las garantías necesarias para su aplicación y en la mayoría de los casos se limita a sugerir en vez de requerir. Se opusieron al acuerdo porque está restringido a las leyes nacionales y a la definición que cada país dé a las acciones gubernamentales apropiadas. No tiene ninguna exigencia para cambiar ni crear nuevas leyes nacionales y tampoco contempla castigo ni interposición de recurso legal por los ciudadanos si una de las Partes no cumple con sus obligaciones. Esta posición no tuvo consenso entre los grupos opositores mexicanos ya que consideraron que la obligación de aplicar las leyes ambientales y las sanciones correspondientes son un asunto de soberanía nacional. La *Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio* reprobó que se le haya otorgado a la CCA la facultad de aplicar las sanciones, porque se le da la capacidad de afectar las soberanías nacionales a una instancia supranacional. Y consideró que el aceptar sanciones comerciales abrió la posibilidad de dar un uso proteccionista al ACAAN, a cambio de mecanismos débiles para hacer cumplir la normatividad ambiental.

Por otra parte, las organizaciones opositoras del MA de Comercio Justo señalaron que el ACAAN considera que el deterioro ambiental es un problema de deficiente aplicación de los estándares existentes –implícitamente en Méxi-

co. Esto hace que la atención se aleje de problemas más fundamentales, al eliminar la prerrogativa soberana de los gobiernos de controlar el comercio internacional. El TLCAN desencadenará un proceso que resultará en la armonización descendente de regulaciones ambientales para favorecer negocios de corto plazo. Esto disminuirá la soberanía de los gobiernos federal y provinciales para fijar sus estándares ambientales. La determinación de estándares debiera ser una función independiente de la CCA, no subordinada a esfuerzos para promover el comercio. Tal es el caso de los estándares en el producto y el proceso productivo, cuya resolución de disputas ha sido dejada a paneles comerciales en vez de ambientales. Por tanto, en caso de conflicto entre las disposiciones del TLCAN y los acuerdos internacionales ambientales y de salud adoptados por cualquiera de los países, deberá prevalecer el que disponga estándares ambientales más elevados.

Según los MAs de Comercio Verde y Comercio Justo la falta de transparencia, de acceso a la información y de participación social en el ACAAN puede ser más amenazante para la soberanía nacional que las sanciones comerciales como tales. La *Canadian Environmental Law Association* afirmó que el TLCAN fue negociado y administrado en secreto, tiene una estructura en el que paneles comerciales secretos toman decisiones que interfieren con leyes aprobadas por gobiernos democráticamente elegidos. Muchos de sus términos limitan explícitamente los poderes otorgados a los gobiernos federal y provinciales por la constitución nacional canadiense. Con el propósito de ser respetuoso de la voluntad popular, un régimen de toma de decisiones debe cumplir con los derechos de información, réplica, participación y denuncia. Debe ser económicamente accesible y los resultados de la participación pública deben reflejarse en las decisiones.

Al término de las negociaciones, los tres gobiernos afirmaron que los acuerdos paralelos se apegaron al marco jurídico de sus países, no producirán ningún cambio en sus leyes y reglamentos ambientales, y son respetuosos de sus soberanías nacionales. Las organizaciones del MA de Comercio Verde que apoyaron al TLCAN no hicieron declaraciones al respecto, mientras que las organizaciones opositoras del MA de Comercio Justo presentaron los contraargumentos siguientes: Por ejemplo, *Public Citizen, Friends of the Earth* y *Sierra Club* declararon que haber aprobado el TLCAN sin un estudio de impacto ambiental contraviene la Ley Nacional de Política Ambiental de Estados Unidos. La *Action Canada Network* denunció que las dificultades para elevar estándares y para hacerlos valer sin ser considerados prácticas de comercio desleal limitan explícitamente los poderes otorgados a sus gobiernos federal y provinciales por su constitución nacional. Asimismo, representantes de la *Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio* denunciaron que el TLCAN negociado por el gobierno mexicano violó el principio de supremacía constitucional porque fue modificada para ajustarse a los intereses del libre comercio, además de que los acuerdos paralelos anularon la protección jurídica –que establece la Constitución– al negar el derecho de amparo.

El discurso de la soberanía nacional tanto de los gobiernos como de las organizaciones ambientalistas estuvo orientado a proteger la capacidad de sus naciones para gobernarse a si mismas y defender sus intereses nacionales –tal como cada uno lo concibe. De aquí que haya habido divisiones por país, en el interior de los MAs trinacionales, relacionadas con las apreciaciones sobre el carácter negociado de la Comisión de Cooperación Ambiental, de las sanciones comerciales y los estándares ambientales.

3. Debate sobre desarrollo sustentable

El debate sobre el ACAAN planteó problemas de manejo ambiental cuya solución exigió la acción coordinada del MA de Libre Comercio a través de los gobiernos y de las organizaciones interesadas en el medio ambiente tanto del MA de Comercio Verde como del MA de Comercio Justo. Señaló la necesidad de un modelo de desarrollo sustentable que medie en las contradicciones de la globalización, a fin de reducir el conflicto Norte–Sur y minimizar sus costos sociales dentro de las naciones.

Hay una gran variedad de definiciones de desarrollo sustentable, sin embargo los MAs parten de dos fundamentales. La primera, apareció en *Nuestro Futuro Común* (1987) de la Comisión Mundial en Medio Ambiente y Desarrollo, concibe al desarrollo sustentable como un desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las generaciones futuras para alcanzar sus propias necesidades. Está a favor de la racionalización del desarrollo, la regulación del libre comercio con el propósito de evitar el deterioro ambiental global, el ahorro de recursos y su mejor distribución entre las naciones y los individuos. La segunda, fue formulada cinco años después en *El Informe de Desarrollo Humano* de las Naciones Unidas, define el concepto como un proceso en el que las políticas económicas, fiscales, comerciales, de energía, agricultura e industriales sean todas diseñadas para lograr un desarrollo económica, social y ambientalmente sustentable. Aspira a una sociedad internacional producto de la universalización de reformas que garanticen economías sustentables, sistemas políticos democráticos basados en estructuras de igualdad social y el respeto a los derechos humanos.

En el contexto de las negociaciones del TLCAN y del ACAAN, surgieron tres concepciones implícitas de desarrollo sustentable para América del Norte, que giraron en torno a propuestas de protección, manejo o desarrollo ambiental:

El MA de Libre Comercio se pronunció por un desarrollo sustentable en la región y propuso políticas de protección ambiental de corto plazo. Elaboró un acuerdo paralelo con una CCA separada del cuerpo institucional del TLCAN, cuyos objetivos centrales son hacer cumplir las leyes ambientales de cada país a fin de evitar que se bajen los estándares para atraer inversiones y remediar daños ambientales en la frontera México–Estados Unidos. Por tanto, consideró las cuestiones ambientales como costos adicionales de la economía y no asu-

mió la responsabilidad de planear actividades de desarrollo que partan de la prevención del deterioro ambiental y la conservación de los recursos naturales.

Las coaliciones y grupos ambientalistas moderados del MA de Comercio Verde plantearon políticas de manejo ambiental de mediano plazo para alcanzar el desarrollo sustentable en América del Norte. Propusieron una CCA fuerte que estableciera restricciones para lograr un crecimiento verde, que regulara la conservación de recursos naturales e internalizara los costos ambientales en el precio final de los productos y que garantizara el acceso a la información y la participación de las organizaciones no gubernamentales.

Las redes amplias y grupos ecologistas del MA de Comercio Justo opositor al TLCAN hicieron propuestas orientadas a un desarrollo sustentable alternativo, a través de políticas ambientales, sociales y económicas integradas a largo plazo. Consideraron que los problemas ambientales no podrían resolverse satisfactoriamente en un acuerdo paralelo sino en un nuevo tratado que incorporara las cuestiones ambientales a las actividades de desarrollo y en el que estuviera presente la gestión de las comunidades afectadas y de las organizaciones no gubernamentales interesadas. Plantearon el crecimiento con prevención ambiental, uso sustentable de los recursos y bienestar e igualdad social (ART, 1993). Afirmaron que el comercio internacional debe basarse en la primacía de la sustentabilidad planetaria y en las necesidades del Sur con el objetivo de que el comercio contribuya a una mayor justicia social, dentro y entre las naciones. En particular, señalaron que el TLCAN debería proveer la transferencia financiera y tecnológica necesaria para apoyar a México hacia el desarrollo sustentable.

Las tres concepciones de desarrollo sustentable que se infieren del debate sobre el ACAAN tienen en común la idea de desarrollo. Consideran que el crecimiento económico, la expansión del comercio y la protección ambiental son metas que pueden lograrse (solamente) en conjunto. Conciben que el desarrollo sustentable permitirá a la especie humana corregir el daño producido a la biosfera sin dejar de gozar de los frutos del desarrollo. El contenido que le atribuyen está determinado por la respuesta que dieron a la pregunta: ¿Cuál es el problema fundamental a largo plazo con el que se enfrenta la humanidad? Los gobiernos concibieron un desarrollo sustentable marcadamente antropocéntrico que se concentrara en evitar que el medio ambiente se constituyera en barrera comercial (Tabla 5.1). La mayoría de las organizaciones a favor del TLCAN partieron de un desarrollo sustentable ligeramente antropocéntrico que buscara alcanzar la prevención, la protección y el manejo ambiental sin afectar sustancialmente la dinámica del capital transnacional (Tabla 5.2). Las redes y grupos ambientalistas opositores al tratado se pronunciaron por un desarrollo sustentable ecocéntrico que tratara de aliviar las aflicciones de la condición humana, tales como un medio ambiente insano y agotado, la pobreza, y la violación a los derechos humanos (Tabla 5.3).

Hubo una cuarta perspectiva marginal biocéntrica que se subordinó a la posición ecocéntrica de las organizaciones ambientalistas analizadas, pero que en sí misma no tuvo como referente al desarrollo. Aspiró a fomentar una biosfe-

ra sustentable que mantuviera la variedad y diversidad de la biota de la tierra, así como conservara el aire, las tierras y las aguas de modo que constituyan un hábitat adecuado para la biota terrestre (Tabla 5.4). La diferencia fundamental entre las primeras tres concepciones y la cuarta es que el desarrollo sustentable concibe al medio ambiente como algo que está ahí para ser manipulado en beneficio de la humanidad, mientras que la biosfera sustentable es algo a cuyas necesidades debe adaptarse el ser humano –ya que su restablecimiento es un requisito básico para mitigar la situación de la humanidad.

Estas aproximaciones reflejan diferentes apreciaciones sobre lo que es económicamente adecuado, ambientalmente necesario, socialmente justo y políticamente posible, en el proceso de integración económica de América del Norte. Cada una estableció prioridades diferentes de acuerdo con su inserción en el proceso, el MA de Libre Comercio planteó la protección ambiental subordinada al mercado autorregulado, el MA de Comercio Verde el manejo ambiental eficiente en el proceso de integración comercial y el MA de Comercio Justo el desarrollo sustentable y justo en América del Norte.

La única propuesta explícita de desarrollo sustentable fue elaborada por las redes sociales del MA de Comercio Justo, a fin de proponer los lineamientos que deberían apoyar la elaboración de un nuevo tratado de libre comercio para América del Norte. *Alliance for Responsible Trade* hizo la propuesta inicial y convocó a varias reuniones trinacionales –la primera en marzo de 1993– que culminaron en la redacción del documento *A Just and Sustainable Trade and Development Initiative for North America* en septiembre de 1993. Se sumaron a este esfuerzo *Citizens Trade Campaign*, la *Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio* y la *Action Canada Network*. El documento está dividido en seis incisos que contienen los puntos de coincidencia entre las cuatro redes:

1. Las redes proponen un programa democrático para una América del Norte justa y sustentable en sustitución del tratado firmado por Bush, Mulroney y Salinas. Consideran que el TLCAN tiene una orientación neoliberal dirigida a eliminar la mayor parte de las barreras comerciales y a incentivar la inversión con el propósito de promover una integración acelerada entre los tres países en nombre de la competitividad.

2. Los principios para un desarrollo justo y sustentable deben ser el respeto a los derechos humanos básicos, promover la sustentabilidad, reducir las desigualdades, promover la democracia y la participación así como apoyar a la no prevalencia de las protecciones gubernamentales.

3. Las propuestas para resolver las desigualdades entre y dentro de las naciones son reformar las instituciones multilaterales (GATT, FMI y Banco Mundial), reducir la deuda, apoyar a fundaciones de desarrollo a pequeña escala y promover el ajuste comercial.

4. Respetar y mejorar las reglas internacionales sobre derechos mundiales de los trabajadores y estándares ambientales, fomentar la creación de derechos y estándares ambientales internacionales del mismo rango que los laborales (Organización Internacional del Trabajo), y aplicar y formular nuevos

códigos de conducta ambiental y laboral para las empresas transnacionales, binacionales, nacionales y locales.

5. Las alternativas sustentables deben ser el respeto y la aplicación de las legislaciones internacionales de derechos humanos, el desarrollo con salarios altos y capacitación, políticas alternativas para energía y recursos naturales, agricultura sustentable; y reconocer la primacía de la Agenda XXI y las Convenciones de Cambio Climático y Biodiversidad, los Principios de Manejo Forestal y de la Declaración de Río 92 sobre los acuerdos internacionales de desarrollo y comercio.

6. Promover la sustentabilidad de la frontera México–Estados Unidos a través del respeto a los derechos humanos de los inmigrantes, el respeto al principio de "quién contamina repara", la instalación de la Comisión Regional de Salud y Medio Ambiente, y el respeto e implementación del derecho a la información en ambos lados de la frontera.

El consenso en estos seis puntos tuvo por objeto superar desigualdades y garantizar la protección de derechos humanos, laborales y ambientales que contribuyeran a un mayor desarrollo, tanto en el Norte como en el Sur, garantizando mejores niveles de vida y bienestar para todos. No obstante, surgieron tres diferencias entre las redes de los MAs de Comercio Justo estadounidense, canadiense y mexicano, en el proceso de elaboración de esta propuesta. Primera, las redes estadounidenses apoyaban las sanciones comerciales frente a violaciones de estándares ambientales como condición de un tratado "con dientes" que garantizara la protección del medio ambiente y un comercio leal. La red mexicana se opuso terminantemente por considerarlas atentatorias a la soberanía nacional y como un arma de comercio desleal. Segunda, las redes estadounidenses estaban a favor de la reforma de los organismos multilaterales, mientras que la red mexicana proponía la creación de nuevos organismos multilaterales que representen los intereses del Norte y del Sur. Y, tercera, las redes estadounidenses propusieron el respeto a los derechos humanos de los inmigrantes y la red mexicana agregaba la necesidad de reconocer la libre circulación de mano de obra bajo el TLCAN. Estos tres desacuerdos fueron superados a través de la eliminación de las incompatibilidades en el texto. No se incluyó el tema de las sanciones comerciales, la creación de nuevos organismos multilaterales y la libre circulación de mano de obra. Estas diferencias fueron cruciales porque significaban ventajas o desventajas para Estados Unidos y México. Por tanto, puede apreciarse cómo las redes del MA de Comercio Justo operaron con intereses nacionales y locales bien definidos, y que no estuvieron dispuestas a aceptar los efectos negativos de localidades vecinas o distantes.

4. Conclusiones

La agenda ambiental del libre comercio es un tema internacional nuevo en la década de los noventa que tuvo sus primeros logros con el TLCAN y el ACAAN. Al término de las negociaciones del Acuerdo se intensificó un debate político y

analítico, en el que los MAs que se han hipotetizado presentaron argumentos de *policy* y técnicos a favor de sus posiciones, con el propósito de influir en la aprobación o el rechazo del Tratado en el congreso estadounidense. Los grandes temas que discutieron fueron las relaciones entre libre comercio, medio ambiente, soberanía nacional y desarrollo sustentable. Los principales aspectos instrumentales que analizaron fueron: objetivos y obligaciones de los tres gobiernos y sus sociedades, Comisión de Cooperación Ambiental, estándares ambientales y leyes nacionales, solución de controversias, sanciones comerciales, acceso a la información, participación social y estatuto jurídico del tratado y su acuerdo paralelo ambiental.

El debate se expresó entonces en dos niveles superpuestos, uno tendió a politizar los términos del acuerdo y el otro a examinar las *policies* específicas de carácter ambiental. El ACAAN fue concebido de diferente manera por los negociadores y la comunidad ambientalista de los tres países. Los gobiernos integrantes del MA de Libre Comercio lo vieron como un instrumento político para lograr la aprobación del TLCAN en el congreso estadounidense. Mientras que las organizaciones ambientalistas consideraron al ACAAN como una oportunidad política para avanzar en la solución de los problemas ambientales y de preservación existentes, así como para prevenir un mayor deterioro de los ecosistemas. El acuerdo firmado no satisfizo a la mayoría de los congresistas opositores ni a los ambientalistas involucrados del MA de Comercio Justo y el MA de Comercio Verde, a pesar de que éstos últimos hayan dado su apoyo.

Las diferencias más profundas en el movimiento ambientalista norteamericano se manifestaron en sus concepciones sobre la soberanía nacional y el desarrollo sustentable. En el caso del debate sobre la soberanía surgieron posiciones divergentes entre organizaciones de Estados Unidos y Canadá, y organizaciones de México sobre la Comisión de Cooperación Ambiental, la aplicación de sanciones comerciales, el respeto a estándares ambientales y la aplicación de legislaciones nacionales. Estas diferencias están basadas en ideas de interés nacional propias de países del Norte y del Sur. Por otra parte, las organizaciones estadounidenses, canadienses y mexicanas se aglutinaron en dos concepciones de desarrollo sustentable, antropocéntrica y ecocéntrica, que coincidieron con las posiciones a favor y en contra del TLCAN.

Un resultado importante del debate sobre el ACAAN fue que los gobiernos reconocieron públicamente la existencia de implicaciones mutuas entre la integración comercial de América del Norte y la globalización de los problemas ambientales. Este procesos se inició antes del TLCAN y continuará obedeciendo a la lógica mundial de la conformación de regiones comerciales. De aquí se derivó la necesidad de plantear la constitución de un régimen ambiental igualmente regional que estuviera asociado a las pautas de desarrollo imperantes. Se propusieron nuevas formas de cooperación entre gobiernos, nuevas estructuras institucionales con participación de organismos no gubernamentales y diferentes mecanismos de financiamiento.

El debate sobre comercio y medio ambiente, soberanía nacional y desarrollo sustentable en América del Norte, entre 1990 y 1993, mostró la compe-

tencia política entre los MAs de Libre Comercio, Comercio Verde y Comercio Justo transnacionales, y sus diferencias canadiense, estadounidense y mexicana. El MA de Libre Comercio fue el movimiento de abogacía dominante, el MA de Comercio Justo representó la vertiente opuesta del debate del ACAAN que llegó a poner en peligro la aprobación del TLCAN en el Capitolio, y el MA de Comercio Verde adoptó una posición moderada, jugó en varias ocasiones como mediador y algunas de sus propuestas fueron recuperadas en el texto del Tratado y su acuerdo ambiental.

Las negociaciones del Tratado y de su Acuerdo paralelo representaron una gran oportunidad política para la organización y transnacionalización de los ambientalistas estadounidense, canadiense y mexicano en movimientos de abogacía trinacionales. Estas transformaciones fortalecieron a los ecologistas y les permitieron introducir el tema ambiental en la agenda del TLCAN. Además desarrollaron un amplio debate sobre las implicaciones mutuas entre comercio y medio ambiente que alcanzó su mayor dinamismo desde del fin de las negociaciones del ACAAN hasta la aprobación del paquete del Tratado en el Capitolio.

En este contexto, los movimientos ambientalistas de los tres países se transformaron en sus dimensiones conceptual, organizativa, de movilización política y transnacionalización. Su participación en el debate sobre comercio y medio ambiente, en el interior de cada MA y en la competencia política entre MAs, fue especialmente significativo en este proceso. Pasaron de un conocimiento incipiente acerca del problema y la validez de sus supuestos causales a un conocimiento de *policy* y técnico que dio madurez y consistencia a sus posiciones. El manejo sobre el tema y su incorporación a un MA permitió a los ambientalistas acrecentar sus recursos económicos y políticos, establecer alianzas, negociar propuestas y marcar con claridad sus diferencias, generando un proceso de aprendizaje muy rico entre los participantes.

El éxito principal de las negociaciones del TLCAN y del ACAAN fue generar un nuevo proceso social transnacional, que fue más allá de los logros ambientales marginales en el texto del Tratado y del primer Acuerdo ambiental en la historia del comercio internacional.

Tabla 7.1

Disposiciones ambientales del Tratado de Libre Comercio

1. Las Partes ratifican su convicción de que el Tratado permitirá aumentar la competitividad internacional de las empresas mexicanas, canadienses y estadounidenses, en forma congruente con la protección del medio ambiente. Asimismo se comprometen a promover el desarrollo sustentable, y proteger, ampliar y hacer efectivos los derechos laborales, al igual que mejorar las condiciones de trabajo en los tres países.[22]
2. Las obligaciones comerciales de los tres países derivadas de convenios internacionales sobre especies en vías de extinción, sustancias que dañan la capa de ozono y desechos peligrosos prevalecerán sobre las disposiciones del Tratado, sujetos al requisito de minimizar la incompatibilidad de estos convenios con el TLCAN. Con ello, se asegura que el Tratado no limite el derecho de cada país para adoptar medidas conforme a dichos convenios.[23]
3. Cada país tiene el derecho de adoptar medidas relativas a la normalización y determinar el nivel de protección que considere adecuado para el medio ambiente y para la vida o salud humana, animal o vegetal.[24] Para asegurar el nivel de protección ambiental y de salud, cada país podrá adoptar y mantener normas sanitarias y fitosanitarias, incluyendo algunas que pudieran ser más estrictas que las internacionales.[25]
4. Las Partes tomarán en cuenta las actividades internacionales relativas a normalización, con el fin de permitir o facilitar (hacer compatible) el comercio de un bien o servicio entre ellas.[26]
5. Ningún país miembro deberá disminuir el nivel de protección de sus normas de salud, seguridad o medio ambiente, con el propósito de atraer inversión.[27]
6. En los casos de controversias comerciales relacionadas con las normas de un país determinado y con implicaciones sobre el medio ambiente, este país podrá optar porque se remita el caso a los mecanismos de solución de controversias del Tratado, en lugar de recurrir a los establecidos en otros acuerdos comerciales (GATT). Los países también dispondrán de esta opción en controversias sobre medidas comerciales derivadas de convenios internacionales en materia de medio ambiente.[28]

[22] TLCAN, Preámbulo.

[23] TLCAN, Capítulo I: Disposiciones generales. Artículo 104: Relación con acuerdos en materia ambiental y de conservación. Así como, el Anexo 104.1: Acuerdos bilaterales y otros en materia ambiental y de conservación.

[24] TLCAN, Capítulo IX: Medidas relativas a normalización. Artículo 904: Derechos y obligaciones principales; y Artículo 907.

[25] TLCAN, Capítulo VII, Sección B: Medidas sanitarias o fitosanitarias.

[26] TLCAN, Capítulo IX: Medidas relativas a normalización. Artículo 906: Compatibilidad y equivalencia.

[27] TLCAN, Capítulo XI: Inversión. Artículo 1112: Medidas ambientales.

[28] TLCAN, Capítulo XX: Solución de Controversias. Artículo 2005: Solución de controversias conforme al GATT. Así como los Artículos 2007 y 2008.

Tabla 7.1 (Cont.)

5. Ningún país miembro deberá disminuir el nivel de protección de sus normas de salud, seguridad o medio ambiente, con el propósito de atraer inversión.[29]
6. En los casos de controversias comerciales relacionadas con las normas de un país determinado y con implicaciones sobre el medio ambiente, este país podrá optar porque se remita el caso a los mecanismos de solución de controversias del Tratado, en lugar de recurrir a los establecidos en otros acuerdos comerciales (GATT). Los países también dispondrán de esta opción en controversias sobre medidas comerciales derivadas de convenios internacionales en materia de medio ambiente.[30]
7. Los paneles integrados en el proceso de solución de controversias conforme al Tratado, podrán solicitar un informe escrito a un comité de revisión científica sobre cualquier cuestión relativa al medio ambiente, a la salud, a la seguridad o a otros asuntos acordados por las Partes.[31]
8. Para efectos de las secciones del TLCAN relativas al comercio de bienes, a barreras técnicas al comercio, a compras del sector público, derechos de propiedad intelectual y disposiciones administrativas; el Artículo XX del GATT o cualquier disposición equivalente de un acuerdo subsecuente del cual todas las Partes sean parte, se incorporarán a este Tratado.[32]

[29] TLCAN, Capítulo XI: Inversión. Artículo 1112: Medidas ambientales.

[30] TLCAN, Capítulo XX: Solución de Controversias. Artículo 2005: Solución de controversias conforme al GATT. Así como los Artículos 2007 y 2008.

[31] TLCAN, Capítulo XX: Solución de controversias. Artículo 2014: Comités de revisión científica.

[32] TLCAN, Capítulo XXIV: Excepciones. Artículo 2401. Las partes reconocen que las medidas a las que se refiere el Artículo XX (b) del GATT incluyen medidas sobre medio ambiente necesarias para proteger la vida o salud humana, animal o vegetal, y que las medidas del Artículo XX (g) se aplican a la conservación de recursos naturales renovables y no renovables.

Tabla 7.2

Omisiones en el Acuerdo de Cooperación Ambiental

Las coaliciones, redes y grupos opositores al TLCAN –integrantes del MA de Comercio Justo– declararon que la mayoría de sus propuestas ambientales, de conservación y consumo saludable y seguro no fueron siquiera consideradas por los equipos negociadores. Afirmaron que las principales omisiones en el ACAAN, son:

1. Reconocer explícitamente todos los acuerdos ambientales multilaterales suscritos por cada país, garantizando las medidas para implementarlos íntegramente bajo el TLCAN.
2. Partir del reconocimiento de las asimetrías económicas entre México, Estados Unidos y Canadá, para prevenir los impactos diferenciales de la integración comercial en el medio ambiente de cada país.
3. Evitar que las leyes provinciales, estatales y locales de los tres países que no cumplan con los requerimientos del TLCAN, sean consideradas como barreras o prácticas comerciales ilegales.
4. Asignar fondos compensatorios para impulsar proyectos comunitarios alternativos y sustentables en las áreas pobres de América del Norte.
5. Controlar la exportación de recursos naturales para garantizar su manejo sustentable en vez de darle a otros igual acceso que a los nacionales.
6. Incluir mecanismos para internalizar los costos ambientales con el propósito de frenar el uso irracional de recursos y los efectos contaminantes de la actividad económica.
7. Introducir consideraciones específicas sobre la conservación de la biodiversidad y conocimientos tradicionales, que limiten su explotación y apropiación a través de derechos de propiedad intelectual.
8. Prevenir antes que sancionar la atracción de inversiones mediante la reducción de medidas de salud, seguridad y ambientales del país receptor.
9. Incluir "salvaguardas ecológicas" en zonas o recursos sensibles a flujos indiscriminados de inversión, como en los sectores forestal, agrícola y pesquero.
10. Garantizar que el proceso de producción, los estándares de los productos y las medidas de salud sean respetadas por las leyes comercial.
11. Evitar la transferencia de tecnologías contaminantes e impulsar el desarrollo de tecnologías limpias y "limpiadoras", a través del apoyo a políticas gubernamentales de compras preferenciales u otros mecanismos equivalentes.
12. Apoyar la agricultura sustentable y la producción de alimentos saludables frente a la competencia de importaciones baratas, así como evitar el reemplazo del modelo de producción agrícola familiar por prácticas químico intensivas de agroindustrias.
13. Extender los programas de limpieza ambiental a toda América del Norte, más allá de la frontera México–Estados Unidos, sobre una base de reciprocidad. Asimismo, incluir la conservación, la eliminación de tóxicos y las emisiones de humo.
14. Asignar un presupuesto suficiente para la limpieza de la frontera entre México y Estados Unidos –que ha sido calculado por *Sierra Club* en más de veinte mil millones de dólares–.
15. Prohibir o restringir severamente la exportación de substancias tóxicas que estén prohibidas o restringidas severamente en su territorio.
16. Proveer a los ciudadanos de derechos de participación en cualquier foro que resuelva disputas comerciales y ambientales bajo el TLCAN, prohibiendo que los páneles arbitrales se reúnan a puertas cerradas.

VIII. Conclusiones

La tesis, *Acción colectiva y diplomacia social: El movimiento ambientalista frente al Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, se planteó el gran reto de contribuir a explicar la transnacionalización de los movimientos sociales al tratar de influir en los procesos actuales de globalización e integraciones regionales. Los estudios sobre este fenómeno social emergente son aún escasos y ofrecen reflexiones poco sistemáticas y fragmentarias. Para ayudar a superar este vacío, elaboré una propuesta teórico–analítica en base a la construcción de los conceptos de movimientos de abogacía y diplomacia social, que me permitieron diferenciar y destacar algunas formas de acción colectiva presentes en los movimientos sociales actuales. Esto me exigió previamente una revisión minuciosa y crítica de diversas teorías que normalmente se piensan por separado, y que provienen de la sociología de la acción colectiva y los movimientos sociales, de las relaciones internacionales y las políticas públicas.

En este trabajo se concibe la acción colectiva como un proceso constituyente de las sociedades y denominador común de todo tipo de movimientos sociales. En este sentido, su definición va más allá del dilema original de la teoría de la movilización de recursos, acerca del cálculo racional entre escoger los beneficios a largo plazo del cambio social y sus costos, contra los beneficios a corto plazo de adherirse al *statu quo* (Olson, 1968). La conceptualización de la acción humana se amplía pues además de ser un arreglo instrumental de medios a fines, es una expresión de valores, una definición de identidades y solidaridades (Melucci, 1989). De igual manera representa la creación de un nuevo estilo de vida siempre con referencia a un contexto sociopolítico crecientemente internacional.

El patrón actual de globalización plantea nuevos retos a la acción colectiva. Para empezar, la internacionalización de la vida económica aleja a los ciudadanos cada vez más de los centros donde verdaderamente se deciden sus destinos. De ahí emergen tensiones crecientes entre la lógica política en el interior de los países, que ha de responder a las demandas de sus poblaciones, y las exigencias de la competencia por parte de los mercados internacionales. En este contexto, surgen movimientos ciudadanos transnacionales que presionan por hacer valer el nuevo derecho de los sujetos privados a intervenir en el orden de las políticas y de las estrategias mundiales. Se comienza a formar una ciudadanía internacional que busca influir en una realidad que los gobiernos han pretendido monopolizar, y que está destruyendo la base común de sustentación de la vida del planeta.

Es notable la rápida expansión y transnacionalización de la acción colectiva. Esta ha sido el resultado de la revolución de las telecomunicaciones que, con la convergencia de las tecnologías de comunicaciones y de cómputo a principios de la década de los 70, intensificó la globalización y le imprimió su modalidad actual. En consecuencia, la acción colectiva se ha visto obligada a orientar sus prácticas sociales, políticas y culturales simultáneamente en espacios públicos nacionales, regionales y globales. Se observa una ampliación de la *res publica* o "la cosa común" hasta abarcar ámbitos de integración regional que comparten instituciones, leyes y acuerdos considerados directa o indirectamente como condiciones de bienestar para sus ciudadanos. La dinámica actual de la política mundial propicia la transnacionalización de los movimientos sociales y de las relaciones sociales en general.

Es notable la rápida expansión y transnacionalización de la acción colectiva. Esta ha sido el resultado de la revolución de las telecomunicaciones que, con la convergencia de las tecnologías de comunicaciones y de cómputo a principios de la década de los 70, intensificó la globalización y le imprimió su modalidad actual. En consecuencia, la acción colectiva se ha visto obligada a orientar sus prácticas sociales, políticas y culturales simultáneamente en espacios públicos nacionales, regionales y globales. Se observa una ampliación de la *res publica* o "la cosa común" hasta abarcar ámbitos de integración regional que comparten instituciones, leyes y acuerdos considerados directa o indirectamente como condiciones de bienestar para sus ciudadanos. La dinámica actual de la política mundial propicia la transnacionalización de los movimientos sociales y de las relaciones sociales en general.

Considero que las negociaciones y aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y de su Acuerdo de Cooperación Ambiental fueron un "laboratorio" importante para explicar el surgimiento de las relaciones sociales transnacionales del Siglo XXI. En este sentido, constituyeron un estudio de caso relevante para ensayar comprobar la proposición teórica de la tesis, que es: *Los movimientos sociales se transforman frente a procesos de globalización e integración económica regionales sólo si representan una oportunidad política para alcanzar objetivos no satisfechos hasta entonces por otros medios. La manera como se transforman es a través de su participación en movimientos de abogacía y de su transnacionalización por medio de prácticas de diplomacia social.* A continuación se evalúan los alcances de esta proposición.

1. Propuesta teórica: Movimientos de abogacía y diplomacia social

La tesis propone dar a los conceptos de movimientos de abogacía y diplomacia social una función innovadora. Los movimientos de abogacía son una forma de acción política integrada en parte por miembros de movimientos sociales, que permanecen y sales de ella en el tiempo. Esto permite analizar la heterogeneidad y flexibilidad de los movimientos sociales y el hecho de que sus prácticas políticas no necesariamente los institucionalizan, en contraste con lo que sos-

tiene la mayoría de la literatura sobre el tema. Por otra parte, la diplomacia social se refiere a las relaciones transnacionales de los movimientos sociales que se conducen a través de movimientos de abogacía. Ella explica la interacción de las fuerzas sociales emergentes en la política mundial y, por tanto, reconoce a nuevos actores diplomáticos en las relaciones internacionales contemporáneas. De esta manera, se propone concebir a la diplomacia como el conjunto de prácticas y procesos de negociación que ayudan a formar y mantener identidades en las relaciones internacionales, ampliando el concepto tradicional de diplomacia entendido como los procesos de representación entre los Estados (Sharp, 1999).

Para estudiar los cambios sufridos por los movimientos sociales en la era actual de los procesos de integración regional e intensificación de la globalización se propuso un marco analítico en el que se distingue el análisis articulado de: los contextos, las concepciones, la transnacionalización de los movimientos sociales, la formación de movimientos de abogacía y las prácticas de diplomacia social.

De manera sucinta, la tesis afirma que los movimientos sociales operan actualmente en los contextos mundial y regional, Norte y Sur, y que son entornos crecientemente globalizados. En ellos es importante destacar los cambios externos a la *policy* o a la vinculación de *policies* sujetas a negociaciones internacionales, así como los eventos cruciales que generan oportunidades políticas y recursos para la movilización transnacional de algunos integrantes de los movimientos sociales.

La transnacionalización de los movimientos sociales se produce a través de una modificación de sus concepciones, de la activación de viejos y nuevos repertorios de acción colectiva y la movilización de recursos. Algunos de sus miembros entran en ciclos de abogacía (protesta, promoción de una causa) caracterizados por períodos alternativos de intensificación y latencia de la acción colectiva. Se movilizan cruzando las fronteras y generando procesos de comunicación por medio de redes sociales cada vez más globalizadas.

La participación política nacional e internacional de los movimientos sociales se da en interacción con actores gubernamentales y otros actores societales. Esto se logra con su incorporación parcial en movimientos de abogacía en competencia política, en donde algunos de sus integrantes defienden sus concepciones, desarrollan alianzas, entran en oposición con gobiernos u organizaciones sociales, ponen en práctica su repertorio de acción política y movilizan sus recursos. De esta manera, los movimientos de abogacía pueden llegar a ser el punto focal de la acción colectiva.

Cada movimiento de abogacía comparte concepciones profundas, concepciones de *policies*, así como concepciones secundarias. Sus integrantes entran en debates con otros movimientos de abogacía sobre concepciones profundas y de *policies* y toman posiciones que defienden con gran convicción, mostrando flexibilidad en la modificación de las concepciones secundarias. A través de estos lentes, perciben los peligros y riesgos globales que se constitu-

yen en motivos importantes para la acción y reflexionan sobre su propia experiencia, viviendo procesos de aprendizaje importantes.

Por último, la diplomacia social opera con una lógica dual permitiendo que algunos representantes de movimientos sociales se integren en movimientos de abogacía y participen simultáneamente en la política interna y la política internacional. Forman parte de la clientela o de la oposición nacional a jefes de Estado en negociaciones internacionales, pero también algunos miembros de movimientos sociales pueden llegar a jugar el papel de negociadores internacionales teniendo a sus bases como su clientela y a otras fuerzas sociales y políticas como su oposición. Participan de manera directa o indirecta en la formulación de la agenda y las negociaciones internacionales, propiciando la vinculación de temas sobre bienes colectivos y bienes privados.

El reto metodológico de la tesis fue hacer interpretaciones causales multidireccionales entre los contextos internacional y nacional, las relaciones Estado–sociedad, y la acción colectiva. Con este propósito, se buscó captar las interacciones dinámicas macro entre los ámbitos nacional e internacional, así como las meso entre Estado y sociedad. Todo esto con el propósito micro de profundizar en las transformaciones de la acción colectiva producto de las dinámicas internas de los movimientos sociales, de su participación en el nivel meso a través de movimientos de abogacía y el ejercicio de la diplomacia social, así como de las oportunidades y limitaciones derivadas del nivel macro. Su transformación se consideró específicamente como un proceso de aprendizaje producto de sus experiencias anteriores, su organización interna, las oportunidades políticas, al igual que de sus relaciones con los gobiernos y organizaciones homólogas a nivel nacional o transnacional. La influencia y especificidad de estas variables explicativas permitieron comprender el por qué de las semejanzas y las diferencias en la participación de los movimientos nacionales, sus relaciones de cooperación y conflicto, y su carácter de líderes o seguidores.

2. Movilización ambientalista frente al libre comercio en América del Norte

A fin de intentar probar la propuesta teórico–metodológica anterior, la investigación de tesis documentó, analizó y explicó un fenómeno social emergente. El estudio de caso fueron las transformaciones que sufrieron los movimientos ambientalistas en Estados Unidos, Canadá y México, al tratar de influir en las negociaciones y aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y su Acuerdo de Cooperación Ambiental, de 1990 a 1993. Estos se transnacionalizaron por primera vez frente al libre comercio porque concibieron estas negociaciones como un proceso de toma de decisiones trinacional que probablemente generaría altos riesgos ecológicos en la región y agravaría los ya existentes. El Tratado se constituyó en su gran oportunidad política para fortalecerse y lograr satisfacer sus peticiones ambientales, sociales y ciudadanas am-

pliadas. La manera como se transnacionalizaron fue a través de movimientos de abogacía regionales y prácticas de diplomacia social.

El TLCAN ha sido el esfuerzo más sistemático de los gobiernos para enfrentar los cambios del proceso de integración económica en Norteamérica. El tratado estipula normas amplias de comercio en bienes y servicios, lineamientos en *policy* de competencia y un marco común para inversiones y protección de la propiedad intelectual. Abarca una zona económica que presenta grandes asimetrías entre los PIB de los tres países y que tiene 360 millones de habitantes, una gran parte de los cuales no consume productos importados, o en el caso de México, no tienen poder de compra para consumir más que la canasta básica de alimentos. El TLCAN es un tratado comercial regional que introdujo algunas acciones positivas a favor del medio ambiente, como resultado de las presiones de movilizaciones sociales trinacionales, pero no es un tratado ecológico.

Las disposiciones ambientales del TLCAN, el ACAAN y su Comisión de Cooperación Ambiental (CCA) marcaron una innovación sustancial en las concepciones políticas, legales e institucionales relacionadas simultáneamente con la protección ambiental y el comercio internacional, así como con los procesos ambientales generales en América del Norte. La CCA creó un foro para ayudar a las Partes del Tratado a evitar y resolver disputas ambientales y comerciales, e instituyó un mecanismo de cooperación en el desarrollo de *policies* ambientales, la aplicación de leyes y regulaciones ambientales, el uso óptimo de tecnologías ambientales y la reducción de contaminación en la región. Aún más, generó la oportunidad de discutir las dimensiones humanas del desarrollo sustentable, así como las inquietudes sobre justicia social y equidad (Johnson y Beaulieu, 1996).

2.1 Antecedentes

Las tres décadas que antecedieron las negociaciones del TLCAN se caracterizaron por una preocupación creciente por la situación del medio ambiente en Norteamérica. Los movimientos ambientalistas y ecologistas surgieron en los años 60 en Estados Unidos y Canadá, y en los 80 en México. Estos se insertaron de diferentes maneras en la política, la sociedad civil y la cultura, en los ámbitos locales, nacionales y mundial. Los sistemas políticos democráticos de los dos primeros países favorecieron la creación desde dentro de grupos ambientalistas plurales, con amplia conciencia ecológica y participación política tanto de la ciudadanía como de los medios de comunicación. En contraste, el ambientalismo en México vino principalmente desde fuera como respuesta a eventos internacionales y/o como iniciativa de gobiernos semiautoritarios, aunque después desarrolló algunos movimientos autónomos.

Las asimetrías entre los tres movimientos eran considerables. En Estados Unidos, había grupos ambientalistas nacionales con financiamientos importantes, autónomos del Estado y con influencia en los procesos de *policies*.

En Canadá, los grupos tendían a ser medianos y provinciales, a estar cooptados por el Estado debido a sus recursos económicos limitados y a participar con posiciones propias tanto en la formulación como el monitoreo de *policies*. En México, la mayoría de los grupos ambientalistas eran pequeños, con financiamientos reducidos, tendían a estar cooptados por el Estado o a tener una presencia marginal en la sociedad y en los procesos de *policies* (como cualquier actor no corporativizado).

La transnacionalización de los movimientos ambientalistas en América del Norte era muy limitada al inicio de las negociaciones del TLCAN. En la mayoría de los casos las relaciones se reducían a grupos filiales de Estados Unidos y Canadá, e interés de grupos estadounidenses en financiar proyectos con organizaciones afines e influir directa o indirectamente en la política ambiental mexicana. Por otra parte, la preocupación por el impacto del libre comercio en la ecología era muy reciente. Muy pocos grupos estadounidenses se interesaban por las implicaciones ambientales de las políticas del GATT y los grupos ambientalistas canadienses tenían apenas un año de experiencia sobre las tendencias ecológicos del ALCEUC –que entró en vigor el 1º de enero de 1989.

Los gobiernos de Canadá y Estados Unidos negociaron el ALCEUC, en 1986 y 1987, a puertas cerradas y con exclusión de los temas laboral y ambiental. El proceso se llevó a cabo a la manera tradicional de la política comercial internacional. En la segunda mitad de la década de los 80, los grupos sociales canadienses desarrollaron una gran movilización en contra del libre comercio y del ALCEUC. Se organizaron en un MA de Comercio Justo en torno a la *Action Canada Network* (ACN) y la *Canadian Environmental Law Association* que asumió el liderazgo ambientalista.

Los canadienses tuvieron dos iniciativas para transnacionalizar su movimiento frente al Acuerdo y lograr el apoyo de sus contrapartes en Estados Unidos y en México. Primero, durante las negociaciones se acercaron a las organizaciones estadounidenses pero no encontraron eco a sus preocupaciones. En ese entonces, el movimiento estadounidense no percibió los riesgos sociales y ambientales del ALCEUC. Segundo, al término de las negociaciones, los canadienses establecieron contactos importantes con organizaciones mexicanas y propiciaron que éstas adoptaran un esquema semejante de movilización al de la *Action Canada Network*, aunque con posiciones menos radicalizadas.

2.2 Emergencia del tema ambiental

La complejidad de la sociedad moderna, la expansión de las funciones gubernamentales y la naturaleza técnica de las *policies* comerciales y ambientales generaron una creciente especialización a principios de la década de los 90. Las élites políticas pretendieron limitar la toma de decisiones comerciales a grupos de interés tradicionales, agencias administrativas y comités legislativos a un solo nivel de gobierno, así como de mantenerlas independientes de los temas ambientales.

Los movimientos ambientalistas en Canadá, Estados Unidos y México percibieron las intenciones gubernamentales de negociar el TLCAN en el marco de los procesos de globalización e integración comercial regionales, de las insuficientes disposiciones ambientales del GATT y las omisiones en materia ecológica del ALCEUC. Probablemente, como una continuación de la década de políticas económicas de ajuste estructural, recortes presupuestales en las áreas sociales y de desregulación ecológica. Estos hechos y tendencias contribuyeron a la formación de una ciudadanía norteamericana insatisfecha por los efectos del desempleo ascendente, salarios reales decrecientes, sobreexplotación de recursos naturales y degradación ambiental. De esta manera estableció paulatinamente una correlación entre la expansión comercial, y las restricciones sociales y ambientales.

Al inicio de las negociaciones del TLCAN, los representantes gubernamentales y empresariales mostraron una gran resistencia a incorporar temas laborales y ambientales, por ser definidos como factores inhibidores del libre comercio, o bien por ser tratados exclusivamente como elementos encubiertos de proteccionismo comercial. No obstante, los asuntos tradicionales propios de las negociaciones gubernamentales de comercio internacional fueron desbordados por las peticiones ambientales y sociales de nuevos movimientos de abogacía trinacionales –integrados por organizaciones ecologistas y sociales, de investigadores, analistas, periodistas, así como por actores de otros niveles de gobierno que jugaron un papel en la formulación e implementación de *policies*. Así, se creó una nueva área de *policy*[1] en la que se vincularon temas de comercio y medio ambiente.

Los procesos de negociaciones del ALCEUC, el TLCAN y el ACAAN se caracterizaron por la competencia política entre movimientos de abogacía. Las movilizaciones que generaron fueron reacciones sociales amplias que se polarizaron inicialmente en torno a la formación de los tres MAs de Libre Comercio nacionales. Estos aglutinaron a las jerarquías de los gabinetes económicos de los gobiernos y a los representantes de aquellos sectores sociales orientados al comercio internacional. Por primera vez, los grupos ambientalistas actuaron con firmeza para influir en la política de comercio internacional, que hasta entonces había permanecido fuera de su alcance. La agenda social, en la que la *policy* ambiental es un componente central, llegó a adquirir gran relevancia en las negociaciones del TLCAN y el ACAAN. Esto se debió a que, desde un principio, las negociaciones comerciales entre Estados Unidos, Canadá y México reprodujeron las asimetrías entre el Norte y el Sur –ya que se trató de los vínculos entre dos de los países más desarrollados del mundo y un país en rápido desarrollo.

[1] Como se mencionó en el Capítulo III de esta tesis, un área de *policy* es un conjunto de actores que están involucrados en un problema de *policy*. Está constituido por redes y puede ser expandido a través de actores latentes susceptibles de ser activados por programas de información y participación. La emergencia de una nueva área de *policy* hace frente a un problema particular descuidado o a la especialización de otra área.

2.3 El procedimiento de la "vía rápida"

En septiembre de 1990 los tres jefes del Ejecutivo de Norteamérica propusieron oficialmente las negociaciones del TLCAN, no obstante su inicio se aplazó hasta junio de 1991. La espera se debió a que el Capitolio exige al Ejecutivo estadounidense tener su autorización formal sobre el procedimiento de la "vía rápida", para que éste último pudiera continuar las negociaciones del GATT e iniciar las del TLCAN (que se obtuvo en febrero de 1991), así como a la necesidad de la posterior reautorización de la "vía rápida" para ambos casos (que fue aprobada por el Congreso en mayo del mismo año). Este proceso duró ocho meses y creó condiciones propicias para que se diera un debate amplio e intenso sobre la pertinencia o no de la integración comercial norteamericana y, sus posibles efectos sobre el medio ambiente y el sector laboral en la región.

Poco después de que el MA de Libre Comercio hubo propuesto formalmente las negociaciones del Tratado, se integró un MA opositor amplio en Estados Unidos. Se articuló en torno a redes sociales heterogéneas compuestas por organizaciones laborales, ambientalistas, conservacionistas, de mujeres, por los derechos humanos, religiosas y contra la pobreza, entre las principales. Se opuso a la autorización de la "vía rápida" porque temía que no se incluyeran temas ambientales y sociales en las negociaciones del TLCAN, y, así, amenazó el principio de libre comercio y el objetivo de *policy* sobre la externalidad económica del medio ambiente.

Los movimientos sociales y el gobierno de Estados Unidos y Canadá criticaron la situación ambiental en la frontera México–Estados Unidos. Sustentaron sus críticas en la información técnica y las evidencias del desastre ambiental provocado por el programa de maquiladoras iniciado en 1961 en la frontera México–Estados Unidos. Asimismo, cuestionaron la aplicación deficiente de la legislación ambiental mexicana y legitimaron la intervención ambiental transfronteriza.

Los grupos ambientalistas de la región fronteriza representados por *Border Ecology Project*, *Arizona Toxic Information* y *Texas Center for Policy Studies* fueron los primeros en movilizarse y atraer la atención pública sobre esta situación. Pero tardaron en impulsar un MA de Comercio Justo de carácter binacional. En el mismo sentido actuó la *Red del Sudoeste para la Justicia Económica y Ambiental* integrada por grupos de inmigrantes, laborales y ambientalistas. La *Red de Votantes del Sudoeste* constituyó un MA de Comercio Verde, principalmente de latinos, que promovería la propuesta del Banco de Desarrollo de América del Norte (BANDAN). No obstante, estos grupos locales requirieron de la participación de las grandes organizaciones ambientalistas estadounidenses para darle una mayor proyección a sus peticiones y acceder con regularidad a las instancias de poder nacionales.

El MA de Libre Comercio reaccionó políticamente con el lanzamiento de un proyecto de *Plan Integral Ambiental Fronterizo* que generó un amplio debate en la sociedad civil de la frontera, y con el discurso del presidente Bush del 1° de mayo de 1991 en el que hizo pública su intención de introducir el tema am-

biental en las negociaciones del TLCAN. El resultado de esta estrategia fue la escisión del movimiento de abogacía de oposición amplio en los MAs de Comercio Verde, integrado por los siete grandes grupos conservacionistas,[2] y Comercio Justo en alianza con el MA de Comercio Controlado. Estos dos últimos estuvieron constituidos por la amplia gama de organizaciones sociales y ambientalistas que se organizaron primero en torno a la *Mobilization for Development, Trade, Labour, and, the Environment* y después a la *Alliance for a Responsible Trade* y la *Citizens Trade Campaign*. El liderazgo ambientalista lo asumieron *Public Citizen*, *Friends of the Earth* y *Sierra Club*.

El MA de Comercio Verde estadounidense adoptó principios moderados de comercio regulado y crecimiento verde, así como objetivos de *policy* acerca de la necesidad de economizar la ecología para obtener resultados económicos y ambientales eficientes. Los segundos se pronunciaron por principios radicales de comercio regulado y por objetivos de *policy* sobre sustentabilidad y agenda social a fin de lograr un desarrollo justo y equitativo. El MA de Comercio Justo canadiense frente al TLCAN y el ACAAN continuó en torno a la *Action Canada Network* y en las mismas líneas de oposición que ante el ALCEUC, a excepción de *Pollution Probe* que modificó su posición a MA de Comercio Verde y terminó dando su apoyo. La movilización mexicana tendió a ser reactiva frente a sus contrapartes en Canadá y Estados Unidos, debido fundamentalmente a su menor acceso a recursos e información. El MA de Comercio Verde estuvo integrado por el *Instituto Autónomo de Investigaciones Ecológicas* y la posición vacilante del *Grupo de los 100* y la *Unión de Grupos Ambientalistas* que terminaron por oponerse al Tratado y su acuerdo paralelo. El MA de Comercio Justo estuvo representado por la *Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio* con el liderazgo del *Pacto de Grupos Ecologistas*, el *Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Pesca* y *Debase*.

2.4 Las negociaciones del Tratado y su acuerdo ambiental paralelo

Las negociaciones del TLCAN iniciaron en junio de 1991 y concluyeron en agosto de 1992. Los tres jefes del ejecutivo firmaron el Tratado en diciembre del mismo año, quedando pendiente su aprobación en los poderes legislativos correspondientes.

Las organizaciones sociales desarrollaron sensibilidades diferentes frente a la probabilidad de riesgos de la integración económica y se dividieron al dar su apoyo condicionado u oponerse al Tratado. Los grandes grupos conservacionistas y ecologistas moderados, pertenecientes al MA de Comercio Verde, consideraron que los riesgos ecológicos del tratado podrían controlarse mediante la adopción de regulaciones ambientales y el establecimiento de una

[2] *National Wildlife Federation*, *World Wildlife Fund*, *Natural Resource Defense Council*, *Nature Conservancy*, *Environmental Defense Fund*, *National Audubon Society* y *Defenders of Wildlife*.

comisión trinacional; mientras que los ecologistas sociales, sindicatos y demás grupos ciudadanos, integrantes de los MAs de Comercio Justo y Comercio Controlado, creyeron que el tratado produciría efectos socialmente discriminantes en y entre las tres naciones, y concluyeron acerca de la incontrolabilidad de sus riesgos.

Durante las distintas fases de las negociaciones, se generó un sentido de oportunidad para algunos y malestar e incertidumbre para otros. La mayoría de las sesiones se llevaron a cabo a puerta cerrada, sin proporcionar información ni consultar a las organizaciones sociales interesadas. Fueron persistentes las protestas ciudadanas de los grupos movilizados –más allá del impacto del libre comercio sobre sus intereses sectoriales. Demandaron hacer efectivos el derecho y acceso a la información, la democratización de los procesos de toma de decisiones gubernamentales, así como la participación en las negociaciones y en las instancias supranacionales abocadas a la elaboración de recomendaciones, solución de controversias y aplicación de sanciones comerciales por motivos ambientales y laborales.

No obstante, a medida que avanzó el proceso, aumentó la confrontación entre el MA de Libre Comercio y los tres MAs opositores, porque estaban basados en principios e intereses opuestos: libre circulación de mercancías *vs* protección ambiental y social. Ante la creciente oposición al Tratado, el gobierno estadounidense –secundado por el mexicano y en menor medida por el canadiense—propuso la negociación de acuerdos paralelos en materias laboral y ambiental, como una estrategia política para lograr apoyos suficientes para su aprobación en el Capitolio.

Las negociaciones del ACAAN iniciaron en marzo y concluyeron en agosto de 1993, siendo firmados por los tres jefes del ejecutivo en septiembre del mismo año. La Cámara de Representantes del Congreso estadounidense aprobó el paquete del TLCAN, que incluía al ACAAN, en noviembre de 1993. El MA de Libre Comercio se vio obligado a aceptar regulaciones laborales y ambientales paralelas, y el MA de Comercio Verde desarrolló estrategias de conciliación con los MA de Libre Comercio y de contención del MA de Comercio Justo.

Las movilizaciones sociales y ambientalistas frente al TLCAN y al ACAAN tendieron a organizarse de acuerdo con la agenda estadounidense, debido fundamentalmente a dos razones: La primera, y más importante, se debió al hecho de que estas negociaciones se desarrollaron en la arena política de los Estados Unidos, porque la autorización de la "vía rápida", la aprobación del Tratado y sus acuerdos paralelos tuvieron una fuerte oposición en el Capitolio; mientras que no encontraron resistencia en los congresos canadiense y mexicano. La segunda razón se deriva de la primera. Las organizaciones estadounidenses tuvieron los canales institucionales democráticos, el saber hacer político y los recursos suficientes para presionar e influenciar a su gobierno, congreso y opinión pública durante el proceso.

Una vez echado a andar el TLCAN, el 1º de enero de 1994, los grupos ecologistas en los tres países hicieron un esfuerzo para reunificarse con el pro-

pósito de discutir sobre la instalación y funcionamiento de la Comisión Norteamericana para el Medio Ambiente y ver la posibilidad de hacer propuestas trinacionales a sus respectivos gobiernos. Asimismo surgió la necesidad de crear una red continental frente al libre comercio debido a la proliferación de tratados comerciales en el continente.

3. Transformaciones del movimiento ambientalista ante el TLCAN y el ACAAN

La variable dependiente de la proposición teórica que se buscó comprobar en esta tesis es el proceso de *las transformaciones de los movimientos sociales* como resultado de la oportunidad política que generan la globalización y las integraciones económicas regionales, y que le permiten alcanzar objetivos no satisfechos hasta entonces por otros medios. La manera como se transforman los movimientos sociales es a través de su participación en movimientos de abogacía y de su transnacionalización por medio de prácticas de diplomacia social.

En concreto, la investigación desarrollada analizó las transformaciones en la organización, la movilización, las concepciones y los debates que sufrieron los movimientos ambientalistas norteamericanos al tratar de influir en las negociaciones del TLCAN y el ACAAN. Estas transformaciones tuvieron restricciones considerables impuestas por el escenario de negociaciones intergubernamentales, porque los temas ambientales se subordinaron a los intereses de los actores institucionales sobre la integración económica regional. Los ambientalistas y los sindicatos tuvieron la posibilidad de influir en el proceso de manera muy limitada, ya que lo hicieron desde fuera de las instancias oficiales o indirectamente como asesores de sus gobiernos. Además, no tenían en la mayoría de los casos conocimientos y experiencia sobre temas de comercio internacional y menos aún sobre su vinculación con cuestiones ambientales.

3.1 Transformaciones de su organización

Actores gubernamentales, sociales y políticos se transformaron al aglutinarse, por primera vez de manera más o menos coordinada o espontánea, en cuatro MAs nacionales y trinacionales en competencia política –que fueron hipotetizados en la tesis–, como resultado de sus esfuerzos para tener acceso a la información e incidir en los procesos de negociación, aprobación e implementación del TLCAN y el ACAAN. Los parámetros relativamente estables y los elementos dinámicos condicionaron su formación. Cada MA compartió la misma estructura de concepciones (valores básicos, proposiciones causales y percepción de los problemas) y orientó sus actividades en la misma dirección. Su habilidad dependió, en gran parte, de sus recursos humanos, económicos y políticos, así como de su capacidad para movilizarlos frente a las oportunidades políticas que se les presentaron en las diferentes etapas del proceso. De esta manera, ejer-

cieron el poder para traducir sus concepciones profundas en *policies* de comercio y medio ambiente. El MA de Libre Comercio fue el movimiento de abogacía dominante, los MAs de Comercio Justo y Comercio Controlado representaron la vertiente opuesta del debate del ACAAN, que llegó a poner en peligro la aprobación del TLCAN, y el MA de Comercio Verde adoptó una posición moderada, actuando en varias ocasiones como mediador y algunas de sus propuestas fueron recuperadas en el texto del Tratado y su acuerdo ambiental.

Diversos grupos conservacionistas, ambientalistas reformados, ecologistas sociales y ecologistas, de los tres países, jugaron un papel importante en la organización y las acciones de los MAs. Estos se caracterizaron por la marcada asimetría entre los recursos humanos, económicos y políticos de los actores de los tres países. Los estadounidenses fueron los que tuvieron un mayor número de grupos protagonistas, con las membresías más grandes y los presupuestos más altos. Además, se beneficiaron de las mejores condiciones y contactos políticos para actuar, porque el Capitolio fue la arena donde se dirimió la aprobación del Tratado y su Acuerdo paralelo. Los canadienses contaron con el liderazgo de dos grupos medianos con membresías y financiamientos reducidos, uno de ellos con un consenso nacional amplio en oposición al TLCAN y el ACAAN –resultado de su experiencia frente al ALCEUC. Los mexicanos fueron los que tuvieron los grupos más pequeños, con fondos insuficientes y sin experiencia sobre temas comerciales. La presencia política que lograron tener se debió en gran parte a su participación en los MAs trinacionales.

3.2 Transformaciones de su movilización

Los integrantes de cada MA convergieron con rapidez en estrategias particulares, coordinaron sus acciones y ejecutaron sus planes. Lograron la difusión rápida de su movimiento debido a su carácter transnacional, la universalidad de su repertorio de acción colectiva y las comunicaciones globales.

Los MAs de Comercio Verde operaron con alianzas laxas a través de la firma de cartas a representantes gubernamentales y la redacción de propuestas. En cambio, los MAs de Comercio Justo y Comercio Controlado constituyeron alianzas más constantes y formales que se basaron en la creciente circulación de documentos e información, la organización de reuniones trinacionales paralelas a las ministeriales, la elaboración de una posición conjunta frente al proceso de integración económica en América del Norte, el trabajo coordinado de cabildeo en el congreso estadounidense y la presencia en medios de información.

La intensificación de las relaciones transnacionales entre los movimientos ambientalistas canadiense, estadounidense y mexicano los transformó al desarrollar prácticas de diplomacia social, a través de movimientos de abogacía que operaron a nivel nacional y transnacional. Tendieron a fortalecer las actividades nacionales de los ambientalistas frente a sus respectivos gobiernos y

opinión pública o ante otro gobierno u opinión pública, y a desarrollar vínculos trinacionales de movimientos de abogacía radicales que culminaron en una propuesta alternativa de comercio y desarrollo justo y sustentable.

3.3 Transformaciones de sus concepciones

De 1990 a 1993, los cuatro MAs que se definieron frente al TLCAN y al ACAAN transformaron sus ideas y llegaron a constituir las siguientes concepciones profundas, de *policy* y secundarias, sobre la vinculación de los temas comerciales y ambientales.

Las concepciones profundas de los miembros de los MAs fueron muy resistentes al cambio, persistiendo las diferencias profundas entre sus valores básicos y principios. El MA de Libre Comercio suscribió el libre mercado y tendió a considerar que los gastos en ecología iban en detrimento del crecimiento económico. La posición contraria fue la del MA de Comercio Controlado, que promovió el proteccionismo comercial y ambiental sobre la base de un crecimiento 0 –o muy limitado– y en armonía con la naturaleza. El MA de Comercio Verde y el MA de Comercio Justo se pronunciaron por un comercio regulado compatible con el desarrollo sustentable, con la diferencia de que el primero buscaba garantizar un crecimiento económico verde y el segundo pretendía negociar además una agenda social.

Las concepciones de *policy* tuvieron un gran consenso en el interior de cada MA y sus objetivos básicos marcaron también diferencias importantes entre los cuatro movimientos. El MA de Libre Comercio pretendió legalizar la ecología como externalidad económica; el MA de Comercio Verde economizar la ecología para lograr la eficiencia global y la interdependencia; el MA de Comercio Justo ecologizar la economía y favorecer el desarrollo social; y el MA de Comercio Controlado garantizar una economía con igualdad de las bioespecies. Las posiciones sobre la participación social en las negociaciones comerciales tendieron a dividirse en dos: el MA de Libre Comercio se pronunció por negociaciones cerradas y, consideró a las redes y grupos sociales como marginales; mientras que los MAs de Comercio Verde, Comercio Justo y Comercio Controlado reiteraron la importancia de la transparencia en las negociaciones y el libre acceso de las organizaciones sociales.

Las concepciones instrumentales de los MAs sufrieron cambios durante el debate sobre comercio y medio ambiente. Modificaron sus percepciones sobre las variables críticas y las relaciones causales de acuerdo con la disponibilidad de información técnica que tuvieron. Las diferencias en las medidas de producción con objetivos ambientales fueron la limpieza "al final del tubo" para el MA de Libre Comercio, y las regulaciones ambientales de "procesos y métodos de producción" para los otros tres MAs. También difirieron en las modalidades de protección ambiental: el MA de Libre Comercio optó por los estándares ambientales mínimos; el MA de Comercio Verde suscribió la armonización de estándares y salvaguardas ambientales; el MA de Comercio Justo avaló los

estándares ambientales y sociales ascendentes, así como salvaguardas ambientales; y el MA de Comercio Controlado se pronunció por los estándares y salvaguardas ambientales *ad hoc*. Hacia el final del proceso, los movimientos coincidieron, en lo general, en la necesidad de estudios de impacto ambiental. Sin embargo, no hubo acuerdo acerca de las sanciones comerciales por causas ambientales entre los movimientos estadounidenses, canadienses y mexicanos.

En síntesis, las grandes diferencias entre los cuatro MAs giraron en torno a su concepción sobre la suficiencia o no de la protección ambiental frente a los efectos negativos del crecimiento económico y la liberalización comercial. El MA de Libre Comercio abogó por el mínimo posible de protección ambiental, el MA de Comercio Verde se refirió a que ésta podría llegar a ser suficiente, el MA de Comercio Justo consideró que la protección ambiental y social tendían a la insuficiencia, y el MA de Comercio Controlado declaró que éstas son incompatibles *per se* con el crecimiento económico y la liberalización comercial.

3.4 Transformaciones de sus debates

Surgió un debate político y analítico en transformación constante, en el que los integrantes de los MAs competidores presentaron argumentos de *policy* y técnicos a favor de sus posiciones, con el propósito de traducir sus concepciones en propuestas que fueran recuperadas en las negociaciones del TLCAN y el ACAAN. La discusión sobre asuntos de comercio internacional y protección ambiental fue complicada; abarcó leyes internacionales y nacionales, economías nacionales, cuestiones de soberanía nacional y desarrollo sustentable.

Los principales temas que analizaron fueron: objetivos y obligaciones de los tres gobiernos y sus sociedades, Comisión de Cooperación Ambiental, estándares ambientales y leyes nacionales, solución de controversias, sanciones comerciales, acceso a la información, participación social y, estatuto jurídico del tratado y su acuerdo paralelo ambiental. Este nivel del debate fue especialmente dinámico porque los miembros de los MAs enriquecieron sus posiciones, establecieron alianzas y marcaron con claridad sus diferencias, generándose un aprendizaje muy rico entre los participantes. El proceso estuvo intercedido por mediadores de *policies* interesados en mantener el conflicto dentro de límites aceptables. El resultado fueron los textos del TLCAN y el ACAAN negociados por el MA de Libre Comercio con los representantes de los gobiernos y el apoyo de grandes empresarios; al igual que hechos no previstos al inicio de las negociaciones como la incorporación de algunas propuestas ambientales del MA de Comercio Verde, la presión política a veces fuerte y fluctuante del MA de Comercio Justo, y la presencia marginal del MA de Comercio Controlado.

El ACAAN fue concebido de diferente manera por los negociadores y la comunidad ambientalista de los tres países. Los gobiernos lo vieron como un instrumento político para lograr la aprobación del TLCAN en el congreso estadounidense. La gran mayoría de las redes y grupos ambientalistas coincidieron

en la necesidad de garantizar un proceso democrático a través del derecho y el acceso libre a la información, así como de la participación social abundante. Asimismo estuvieron de acuerdo en exigir mínimos ambientales, internalización de costos ambientales, procesos productivos limpios y protección a los derechos naturales. Los puntos de información y participación se alcanzaron parcialmente y presentan algunas ambigüedades que pueden ser capitalizadas por la sociedad civil. Sin embargo, no fueron recuperados los mínimos ambientales señalados.

En consecuencia, el Acuerdo firmado no satisfizo a la mayoría de los congresistas opositores ni a los ambientalistas involucrados en el MA de Comercio Justo y el MA de Comercio Verde, a pesar de que éstos últimos hayan dado su apoyo. Las organizaciones conservacionistas consideraron al ACAAN como una oportunidad política para avanzar en la solución de los problemas ambientales y de preservación existentes, así como para prevenir un mayor deterioro de los ecosistemas. Pero sus consideraciones fundamentales no fueron incorporadas en el ACAAN. Por otra parte, las coaliciones, redes y grupos opositores al TLCAN declararon que la mayoría de sus propuestas ambientales, de conservación y consumo saludable y seguro no fueron siquiera consideradas por los equipos negociadores. Afirmaron que el ACAAN no establece obligaciones nuevas sobre la conservación de recursos naturales, la agricultura sustentable, internalización de los costos ambientales, prevención o reducción de la contaminación, la eliminación o control de tóxicos, salud y seguridad de los trabajadores y ciudadanos en general, ni pleno acceso del público a la información relacionada con el medio ambiente. Además de que toda obligación se limita al territorio de las partes, excluyendo aquellos problemas comunes a los tres –como el aire y los océanos. El debate se expresó entonces en dos niveles superpuestos: uno tendió a politizar los términos del acuerdo y el otro a examinar las *policies* específicas de carácter ambiental.

Las diferencias en el movimiento ambientalista norteamericano también se manifestaron en sus concepciones sobre el desarrollo sustentable y la soberanía nacional. Las organizaciones estadounidenses, canadienses y mexicanas se aglutinaron en dos concepciones trinacionales de desarrollo sustentable, eco–céntrica y antropocéntrica, que coincidieron con las posiciones a favor y en contra del TLCAN. En el caso del debate sobre la soberanía surgieron posiciones divergentes entre organizaciones de Estados Unidos y Canadá, y organizaciones de México sobre la Comisión de Cooperación Ambiental, la aplicación de sanciones comerciales, el respeto a estándares ambientales y la aplicación de legislaciones nacionales.

Las diferencias entre MAs nacionales estuvieron basadas en ideas de interés nacional propias de países del Norte y del Sur. Vivieron las contradicciones generadas por las tensiones crecientes entre los espacios públicos nacionales y las nuevas normas e instituciones mundiales. En consecuencia, se dio una interpretación diferente de la forma y los procedimientos de "la cosa común" en América del Norte, aun cuando hubo acuerdo ciudadano formal so-

bre la necesidad de garantizar el valor universal de la vida en la era del Tratado.

Las negociaciones del TLCAN y el ACAAN, entre 1990 y 1993, generaron la oportunidad política que favoreció un aprendizaje sobre las vinculaciones entre los temas comercial y ambiental, a través de la competencia política de los MAs transnacionales de Libre Comercio, Comercio Verde, Comercio Justo y Comercio Controlado, y sus vertientes canadiense, estadounidense y mexicana. Este proceso produjo *transformaciones en los movimientos ambientalistas* que en algunos casos favorecieron la transnacionalización y en otros la afirmación nacional de sus organizaciones, movilizaciones, concepciones y debates.

4. Exitos de los movimientos ambientalistas norteamericanos frente al libre comercio

Un triunfo importante del debate iniciado por los ambientalistas sobre el TLCAN fue que los gobiernos reconocieron públicamente la existencia de implicaciones mutuas entre la integración comercial de América del Norte y la globalización de los problemas ambientales.

La agenda ambiental del libre comercio es un tema internacional nuevo en la década de los noventa que tuvo sus primeros logros con el TLCAN y el ACAAN. El conocimiento acerca del problema y la validez de sus supuestos causales fueron incipientes, y los recursos políticos de los MAs competidores limitados. El éxito de las negociaciones del Tratado y su Acuerdo paralelo fue generar un nuevo proceso social de movimientos de abogacía trinacionales para actuar políticamente y exigir a los gobiernos negociadores responsabilidad y prevención sobre los probables efectos negativos de sus decisiones –sobre la integración de un área de libre comercio—en la calidad de vida de sus habitantes. Las organizaciones ecologistas consideraron las negociaciones comerciales como un medio para influir a sus gobiernos, desde dentro o fuera de las instituciones estatales, y como una oportunidad política para avanzar en la solución de los problemas ambientales y de conservación existentes, así como para prevenir un mayor deterioro de los ecosistemas. Si bien el éxito político del acuerdo estuvo condicionado a su aprobación en el congreso estadounidense; por otra parte, pueden apreciarse importantes contribuciones en el debate sobre libre comercio y medio ambiente, y un avance en la elaboración de diferentes propuestas de desarrollo sustentable para América del Norte.

El ACAAN constituyó un régimen ambiental asociado al comercio regional que está guiado por las pautas de desarrollo imperantes. Se propusieron nuevas formas de cooperación entre gobiernos, nuevas estructuras institucionales con participación de organismos no gubernamentales y diferentes mecanismos de financiamiento. La movilización de coaliciones, redes y grupos ambientalistas en MAs nacionales y trinacionales tuvo éxito al contribuir a estable-

cer el Comité Consultivo Público Conjunto de la Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte y a definirlo como una instancia de participación ciudadana, aun cuando tenga derechos y responsabilidades muy limitados.

El discurso y la práctica de las redes y grupos ciudadanos frente a las negociaciones del TLCAN lograron que sus demandas fueran parcialmente conocidas e incluidas en las agendas políticas de las comisiones del tratado y sus acuerdos paralelos. Estas podrían fortalecerse y constituirse en una alternativa ciudadana en caso de que su movimiento se institucionalice y asuma la tarea ciudadana de monitorear constantemente las instituciones supranacionales generadas por la integración comercial, con el fin de que se procure una calidad de vida adecuada en todo el continente americano.

5. Límites de la dimensión ciudadana de los movimientos sociales transnacionales

De todo este proceso surgió un movimiento ciudadano que enarboló la idea de que la democracia y el buen gobierno en Norteamérica avanzan cuando la toma de decisiones de los gobiernos es un proceso abierto y público, y cuando la participación política activa de los grupos y redes sociales se da tanto en la esfera pública nacional como en el nuevo régimen trinacional. Sin embargo, cuando se pretendió poner en práctica esta idea, no estuvo exenta de contradicciones. Particularmente en Estados Unidos, favoreció la movilización de un gran número de grupos con intereses diversos y contrapuestos, que dificultó la formación del consenso interno y tendió a inhibir la adopción de visiones estratégicas de largo plazo en las orientaciones ambientales y laborales de su política económica internacional.

Los objetivos y la participación política de las organizaciones ciudadanas para influir en las negociaciones del TLCAN y sus comisiones de cooperación, contienen implícitamente formas específicas de representatividad y legitimidad. Si bien los sindicatos representan directamente a sus agremiados y la mayoría de los grupos ambientalistas estadounidenses y canadienses a sus numerosos miembros, las organizaciones que se movilizaron en este proceso hablaron en nombre de todos aquellos afectados potenciales por los riesgos probables del libre comercio en la región. Se trata de afectados que no son ni delimitables ni organizables, pero que deben ser representados. Sin embargo, esto puede ocurrir únicamente de manera parademocrática por medio de una representación auto–otorgada.

Asimismo, es importante reconocer que tanto los sindicatos como los grupos conservacionistas y ambientalistas estuvieron sobrerrepresentados en momentos culminantes de las negociaciones del TLCAN y sus acuerdos paralelos, porque los temas laboral y ecológico se convirtieron en un medio para alcanzar objetivos económicos, políticos y sociales con el propósito de moldear o inhibir el proceso. Esto es, el gran consenso en torno a la validez de los pro-

blemas del empleo y el medio ambiente permitió que estos temas abanderaran e incluso encubrieran una multiplicidad de intereses: unos privilegiaron su carácter instrumental para lograr un comercio leal; otros hicieron uso de su capacidad de convocatoria política para obtener votos a favor o en contra del Tratado, así como para promover candidaturas a la presidencia y al congreso; y por último algunos aspiraron a un tratado comercial verde con justicia social.

Estas organizaciones derivaron su legitimidad de la vinculación del libre comercio con el tema que abanderaron (medio ambiente, empleo, derechos humanos y demás) y del carácter incuestionable de los problemas que plantea la integración económica norteamericana, así como de la resonancia de sus críticas y propuestas en los gobiernos negociadores, el Capitolio y la opinión pública. Este nuevo tipo de responsabilidad solidaria de los movimientos sociales se da paralelamente y en tensión con intereses individuales y corporativos que no corresponden a la condición de afectados. Hay motivos tales como asegurarse un empleo presente o futuro, un móvil profesional, la obtención de financiamientos, la oportunidad política de lograr prestigio o de insertarse y afirmarse en instancias de toma de decisiones públicas, entre otros.

Todo esto trae a colación el modelo cívico según el cual no siempre es sencillo hacer compatibles los intereses privados con la vigilancia del bien común. La fuerza y debilidad de los sindicatos y grupos que se movilizaron frente al TLCAN estuvieron en el carácter monotemático de su organización, que les permitió concentrar sus fuerzas en un objetivo único a la vez que les hizo perder de vista la dimensión integral del bien común. Sólo los sindicatos y grupos ambientalistas, de derechos humanos, de mujeres, de minorías y de iglesias que se integraron en redes multitemáticas para oponerse al tratado, hicieron un primer esfuerzo por superar su fragmentación y proponer líneas generales para una alternativa integral de tratado de libre comercio justo y sustentable para América del Norte.

El TLCAN y el ACAAN son un ejemplo de que ningún país del mundo puede evitar actualmente la participación de grupos sociales y ambientalistas bien organizados y transnacionales, o de gobiernos extranjeros que cuestionen sus *policies* y prácticas económicas no sustentables, así como las medidas inadecuadas de conservación, manejo de desechos o contaminación. Todo indica que la política comercial está siendo el foro en el que se va a decidir hasta que punto la economía global se va a basar en los postulados del libre comercio o en una ética del desarrollo sustentable.

6. Algunas líneas de investigación a futuro

La propuesta teórico–analítica de movimientos de abogacía y diplomacia social y su aplicación al estudio del proceso de transnacionalización de los movimientos ambientalistas estadounidense, canadiense y mexicano al tratar de influir en las negociaciones del TLCAN y el ACAAN, abre varias líneas de in-

vestigación a futuro. A continuación sugiero brevemente tres que atañen al proceso actual de globalización y que planteo en forma de preguntas.

¿Por qué y cómo los debates sobre medio ambiente y economía se permean mutuamente a través de la interacción de actores sociales y gubernamentales en el interior de movimientos de abogacía; y por qué y cómo ambos debates se modifican con la competencia política entre diferentes movimientos de abogacía?

¿Hasta qué punto y de qué manera la participación de los movimientos sociales en la política mundial –a través de la incorporación de algunos de sus miembros en movimientos de abogacía y de practicas de diplomacia social– puede afectar la soberanía de los Estados o contribuir a redefinirla?

¿Qué semejanzas y diferencias hay entre las prácticas de abogacía y de diplomacia de diferentes movimientos sociales transnacionalizados, tales como los movimientos por la democracia, los derechos humanos y la paz; o los movimientos ambientalistas, de las mujeres y las minorías, entre otros?

7. Implicaciones para las teorías de los movimientos sociales

Los procesos de transnacionalización, en la década de los 90, tienen implicaciones significativas para las teorías de los movimientos sociales. Debido a que no hay una teoría que explique los cambios en las concepciones, la organización y la movilización de movimientos sociales para influir en negociaciones internacionales, se estudió enfoques diversos de las teorías sociológica, de relaciones internacionales y de políticas públicas. El resultado de esta búsqueda mostró una gran variedad de conceptualizaciones parciales, algunas de las cuales fueron consideradas insatisfactorias y otras con un potencial analítico complementario. El objetivo principal de la tesis fue beneficiarse de estas últimas y realizar un esfuerzo a la vez selectivo, integrador y creativo.

En primera instancia, se decidió no recurrir a los tres cuerpos teóricos siguientes: 1. Los análisis que presentan interpretaciones polarizadas de los movimientos sociales, ya sea como fuerzas instrumentales regidas por la lógica del poder y orientadas a las acciones estatales de corto plazo, o como fenómenos alternativos portadores de cambios socio–culturales a largo plazo. 2. Los estudios de los movimientos sociales que se circunscriben únicamente a explicaciones nacionales. 3. Las teorías de relaciones internacionales que excluyen o minimizan la participación de los movimientos sociales en la política mundial.[3]

Después, se procedió a retomar cuatro perspectivas teóricas más complejas, que buscan dar explicaciones multicausales a los movimientos sociales: 1. Teorías sociológicas que intentan vincular las explicaciones instrumentalistas

[3] Tales son los casos de la teoría realista que concibe un escenario global Estado–céntrico regido por la lógica de los gobiernos, así como de los análisis de regímenes internacionales que se concentran en el poder relativo entre los Estados o bien en el juego de los grandes intereses de gobiernos y corporaciones transnacionales.

y culturalistas de los movimientos sociales. 2. La teoría liberal de las relaciones internacionales que percibe un escenario mundial multicéntrico donde los Estados pasan a ser uno entre otros actores que actúan interdependientemente. Incluye las estrategias de diplomacia ciudadana en la solución de los grandes problemas transnacionales y la prevención de riesgos globales con efectos locales, o viceversa. De aquí se derivan enfoques sobre la formación y permanencia de regímenes internacionales que privilegian los procesos surgidos de concepciones ampliamente arraigadas en las sociedades y que culminan en instituciones internacionales. 3. Interpretaciones recientes sobre la política mundial y la sociedad global, donde los movimientos sociales y la ciudadanía se transnacionalizan para contribuir a resolver los problemas de la sociedad de riesgo actual. Estas incluyen análisis acerca de las nuevas estrategias de la acción colectiva para desarrollar funciones de gobernabilidad mundial, que vayan más allá de fungir como meros contrapesos de los gobiernos. 4. Reconceptualizaciones teóricas que buscan incorporar perspectivas interactivas entre Estado y sociedad que incluyen la participación de los movimientos sociales en los procesos de cambio de políticas públicas; así como enfoques integradores de la política interna y la política internacional que revelan la creciente importancia de las alianzas transnacionales –entre actores societales–.

La propuesta analítica que se elaboró tomando como punto de partida a las cuatro perspectivas teóricas anteriores, tiene ventajas importantes. Los conceptos de movimientos de abogacía y diplomacia social que se construyeron intentan ofrecer una explicación acerca del por qué y el cómo de las relaciones transnacionales de los movimientos sociales, sin definir a éstos *a priori* como activos o inactivos en el proceso de formación de *policies*. Asimismo, sintetizan el triple enfoque sociológico, transnacional e interactivo de la tesis a través de las relaciones Estado–sociedad y nacional–internacional. De esta manera, se busca resolver el *impasse* de los estudios instrumentalistas y culturalistas sobre los movimientos sociales.

Hay, cuando menos, tres implicaciones relevantes del análisis de la dimensión transnacional para las teorías de los movimientos sociales. Primero, los procesos de globalización e integración regionales ponen de manifiesto el carácter crecientemente interdependiente del mundo actual, en el que la economía global está produciendo acción colectiva transnacional. Los movimientos sociales pierden su ritmo cíclico y nacional del pasado para responder a oportunidades políticas que se les presentan a través de las fronteras. De esta manera pueden escapar, en mayor o menor medida, al control de los estados nacionales y, por tanto, de los conflictos mediados por los gobiernos.

Segundo, la formulación de las políticas internacionales se hace a través de relaciones sociedad–Estado, en las que los Estados siguen siendo los actores principales. Pero los movimientos de abogacía proporcionan aliados a los actores nacionales afuera de sus propios Estados y dirigen cada vez más sus acciones a los gobiernos de otros pueblos, a través de prácticas de diplomacia social.

Tercero, hay una asimetría internacional considerable entre los movimientos sociales y de abogacía de los países del Norte y del Sur, habida cuenta de las grandes diferencias que se dan en el interior de cada hemisferio. Los movimientos del Sur tienden a internalizar elementos de las concepciones, la organización, la movilización y la transnacionalización de los del Norte, pero sin tener las posibilidades de alcanzar la riqueza de recursos de los segundos. Mientras que, simultáneamente, se dan procesos de desacuerdo y/o distanciamiento entre ambos movimientos como resultado de las diferencias de sus problemas e intereses nacionales y sus percepciones de soberanía nacional.

El estudio de la transnacionalización de los movimientos sociales elaborado en la tesis aporta algunos elementos para resolver un problema sociológico importante, porque su objeto de estudio son la mundialización de las relaciones sociales. Para avanzar en su solución, se propuso enriquecer el "cinturón protector" de las teorías sociológicas de los movimientos sociales y de la globalización. Se construyeron dos conceptos: primero, el de los movimientos de abogacía que se funda en la interacción entre actores gubernamentales y actores societales; y, segundo, el de la diplomacia social que articula la participación política interna con la participación política transnacional de los movimientos de abogacía. Tanto los movimientos de abogacía como la diplomacia social son concebidos como fenómenos sociales sujetos históricamente a procesos de aprendizaje, acumulación de poder y latencia.

Bibliografía

ACAAN, *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte*, entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, el Gobierno de Canadá y el Gobierno de los Estados Unidos de América, 1993, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, México, agosto.

Adler Emanuel y Peter M. Hass, 1992, "Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program", *International Organization*, vol. 46, núm. 1, invierno.

Advisory Group to USTR, 1993, Letter to Ambassador Mickey Kantor, Delivered in a meeting arranged by Senator Max Baucus (D-MT) with Kantor, EPA Administrator Caron Browner, and the leaders of NWF, WWF, NRDC, FOE, NAS, and EDF, 8 de mayo.

Aguilar, Luis, 1996, "Administración pública y público ciudadano", *Las nuevas direcciones de la administración y políticas públicas*, XX Aniversario de la Maestría en Administración Pública 1976-1996, México, División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas, mimeo.

Alanís Patiño, Emilio, 1946, "Zonas y regiones económicas de México", *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, Fondo de Cultura Económica, julio-septiembre, pp. 49-104.

Alanís Patiño, Emilio, José López Bermúdez y Manuel Mesa Andraca, 1953, "Primera parte: Los recursos naturales, agrícolas y forestales de México", en "Problemas de la tenencia y aprovechamiento de la tierra en México", *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, Fondo de Cultura Económica, vol. V, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 85-112.

Allison, Graham T., 1971, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little, Brown.

Altmeyer, George, 1976, "Three Ideas of Nature in Canada, 1893-1914", *Journal of Canadian Studies*, vol. XI, núm. 3, Canadá, agosto.

American Studies Newsletter, 1992, "A Pre-Earth Day Chronology", núm. 26, United States Information Service, enero.

American Studies Newsletter, 1992, "Some Environmental Organizations & Institutions", Number 26, United States Information Service, enero.

American Studies Newsletter, 1992, "U.S. Environmental Laws since 1970", Number 26, United States Information Service, enero.

Andrews, Edmund L., 1996, "Giving Business a Chance to Test the Wings of Deregulation", *The New York Times*, 2 de enero.

Aron, Raymond, 1967, "What Is a Theory of International Relations?", *Journal of International Affairs*, vol. XXI, núm. 2, pp. 185–206.

Aron, Raymond, 1985, *Paz y guerra entre las naciones*, vol. I, Alianza Universidad, Madrid, Alianza Editorial.

Arrandale, Tom, 1992, "The Mid–life Crisis of the Environmental Lobby", *Governing.*

ART, Alliance for Responsible Trade, *et al.*, 1993, "A Just and Sustainable Trade and Development Initiative for North America", septiembre.

Audley, John J., 1993, "Why Environmentalists are Angry about NAFTA", in D. Zaelke, P. Orbuch, y R. Housman (eds.), *Trade and the Environment,* Center for International Environmental Law, Island Press.

Audley, John J., 1994, "The 'Greening' of Trade Agreements: Environmental Window Dressing and NAFTA", en Khrosrow Fatemi (ed.), *North American Free Trade Agreement: Opportunities and Challenges,* Londres, MacMillan Press.

Audley, John J., 1995, "What environmentalists got in NAFTA: Environmental participation in trade policy", Prepared for the International Studies Association Annual Convention 1995.

Axelrod, Robert, y Robert O. Keohane, 1986, "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions", en Kenneth A. Oye (ed.), *Cooperation under Anarchy*, Princeton, Princeton University Press, pp. 226–254.

Baer, M. Delal, 1994, "New Patterns of Conflict and Cooperation", en Dalal Baer M. y Sidney Weintraub (eds.), *The NAFTA Debate: Grappling with Unconventional Issues,* Colorado, Lynne Rienner Publishers, Inc., pp. 183–192.

Barba Pírez, Regina, 1993, "La Unión de Grupos Ambientalistas en el proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio", *Frontera Norte*, vol. 5, núm. 10, El Colegio de la Frontera Norte, pp. 117–132.

Barke, Richard P., 1993, "Managing Technological Change in Federal Com-

munications Policy: The Role of Industry Advisory Groups", en Paul A. Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith, *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Colorado, Westview Press, pp. 129-146.

Barkin, David, 1994, "Las organizaciones no gubernamentales ambientalistas en México", en Alberto Glender y Victor Lichtinger, *La diplomacia ambiental: México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo,* Secretaría de Relaciones Exteriores y Fondo de Cultura Económica, pp. 342-361.

Barr, Jane, 1995, "The Origins and Emergence of Quebec's Environmental Movement: 1970-1985", Master of Arts degree Thesis, Geography Department. Montreal, McGill University, febrero.

Barreda, Alfredo y Enrique Beltrán, 1966, *El conservacionismo mexicano*, México, Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables.

Barreiro, Fernado y Anabel Cruz, 1988, *La dificultad de ser. Organizaciones no gubernamentales en el Uruguay de hoy, el desafío de la democracia*, Fundación de Cultura Universitaria, Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales e Instituto de Comunicación y Desarrollo, Montevideo, Uruguay.

BECC, Border Environment Cooperation Commission, www.cocef.interjuarez.com

Beck, Ulrich, 1992, *The Risk Society, towards a New Modernity*, Sage Publications.

Beck, Ulrich, 1998, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, España, Paidós, Estado y Sociedad.

Beltrán, Enrique, 1946, *Los recursos naturales de México y su conservación*, Introducción de William Wogt, México, Secretaría de Educación Pública.

Beltrán, Enrique, 1949, *La protección de la naturaleza, principios y problemas*, México, Secretaría de Educación Pública.

Bell, Daniel, 1976, *The Cultural Contradictions of Capitalism*, Nueva York, Basic Books.

Bentsen, Lloyd y Dan Rosteknowski, 1990, Letter to Carla Hills, Washington, D.C., *Inside U.S. Trade*, 30 de noviembre

Bentsen, Lloyd y Dan Rosteknowski, 1991, Letter to Presidente George Bush, Washington, D.C., *Inside U.S. Trade*, 6 de marzo.

BEP, Border Ecology Project y Arizona Toxics Information, 1993, "Re-

comendations regarding NAFTA Draft Text on the Environment" (enviadas a Bill Pastor, United States Environmental Protection Agency), Bisbee, Arizona, 31 de agosto.

BEP, Border Ecology Proyect, 1990, carta a William Reilly Director de EPA, Bisbee, Arizona.

Berendge, Andrew, Viviane Brachet-Márquez, *et al.*, 1996, "Social Trends in North America: Rising Inequality, Shrinking Safety Nets and Social Fragmentation", en Commission for Environmental Cooperation, *State of the Environment for North America, Macro Trends Integration*, Montreal, mimeo.

Bhagwati, Jagdish, 1969, *International trade*, Nueva York York, Penguin.

Binational Statement, 1992, "Binational Statement on Environmental Safeguards that should be Included in the NAFTA", 28 de mayo.

Bookchin, Murray, 1962, *Our Synthetic Environment*, Harper & Row.

Brachet Márquez, Viviane, 1992, "Theoretical Constraints to the Explanation of Sociopolitical Change in Latin America: The Case of Mexico", *Latin American Research Review*, vol. 27, núm. 3.

Brachet Márquez, Viviane, 1996, *El pacto de dominación: Estado, clase y reforma social en México, 1910-1995*, El Colegio de México.

Bramble, Barbara J. y Gareth Porter, 1992, "Non-governmental organizations and the making of US international environmental policy", en Andrew Hurrell y Benedict Kingsbury (eds.), *The International Politics of the Environment*, Oxford, Clarendon Press, pp. 313-353.

Brown, Anthony E. y Joseph Stewart, Jr., 1993, "Competing Advocacy Coalitions, Policy Evolution, and Airline Deregulation", en Paul A. Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith, *op.cit.*, pp. 83-104.

Brown, Lester R., 1993, "A New Era Unfolds", en *State of the World 1993*, Nueva York y Londres, W.S. Norton & Company, pp. 3-21.

Brundtland, Gro H., 1987, *Our Common Future*, World Commission on Environment and Development, Oxford y Nueva York, Oxford University Press.

Bunge, Mario, 1979, *La investigación científica: Su estrategia y su filosofía*, Barcelona, Ariel.

Cabrero M., Enrique, 1996, "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las 'policy sciences' en contextos culturales políticamente diferentes", ponencia presentada en el XX Aniversa-

rio de la Maestría en Administración Pública 1976–1996, *Las nuevas direcciones de la administración y políticas públicas*, del Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 3 y 4 de junio.

Calame, Pierre, 1993, "Redes y estrategias para el cambio", *La otra bolsa de valores*, vol. Calmecac, núm. 6, seriado 24, México.

Campbell, Bruce, 1992, "Which Way for the Americas", Canadian Centre for Policy Alternatives, noviembre.

Campbell, D. y J. Stanley, 1973, *Diseños experimentales y cuasiexperimentales en la investigación social*, Argentina, Amorrortu Editores.

Cardoso, Fernando Henrique 1977, "The Consumption of Dependency Theory in the United States", *Latin American Research Review*, vol. 12, núm. 3, pp. 7–24.

Cardoso, Fernando Henrique, 1979, "On the Characterization of Authoritarian Regimes in Latin America", en David Collier (comp.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, pp. 33–60.

Carson, Rachel, 1962, *Silent Spring*, Hougthon Miffin, Boston.

Carta, 1993, a Michael Wilson, then Minister of International Trade, signed by 80 Canadian environmental groups, 5 de mayo.

Castells, 1980, *Movimientos sociales urbanos*, Madrid, Siglo XXI Editores.

Caulfield, Henry P., 1989, "The Conservation and Environmental Movements: An Historical Analysis", en James P. Lester (ed.), *Environmental Politics and Policy: The Theories and Evidence*, Duke University Press.

CCA, Comisión de Cooperación Ambiental, www.cec.org

CCPA, Canadian Centre for Policy Alternatives, 1992, "Popular Sector Organizations and Trade", A Report to the Ministry of Industry, Trade and Technology, Government of Ontario, julio.

CCPA, Common Frontiers, y Action Canada Network, 1996, "Challenging 'Free Trade' in Canada: The Real Story", agosto.

CELA, Canadian Environmental Law Association, 1988, "Environmental Impacts of the Canada–U.S. FTA", Brief prepared for the Standing Committee on Finance and Economic Affairs", accompanying Press Release, 5 de marzo.

CELA, Canadian Environmental Law Association, 1990, "International Trade and the Environment: An Environmental Assessment of GATT",

marzo.

CELA, Canadian Environmental Law Association, 1991, "Environmental Assessment of the First Two Years of the CUFTA", enero.

CELA, Canadian Environmental Law Association, 1993, *The Environmental Implications of Trade Agreements*, Prepared for the Ontario Ministry of Environment and Energy, Toronto, Queen's Printer for Ontario.

CELA, Canadian Environmental Law Association, 1993, Carta a Michael Wilson, 18 de marzo.

CEN, Canadian Environmental Network, 1991, *The Green List: A Guide to Canadian Environmental Organizations & Agencies*, Toronto.

CEPAL, Comisión Económica Para América Latina, 1995, *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1995,* Santiago de Chile, diciembre.

Clarke, Tony, 1993, "Redefining Governance: The Transnationalization of Civic Participation in North America. The Canadian Case: A Participant's Reflections", Research Seminar on Mexico and U.S.–Mexican Relations, 17 de marzo.

Clinton, William J., 1992, Speech on the North American Free Trade Agreement, North Carolina State University, 24 de octubre.

Cohen, Jean L., 1985, "Strategy or Identity: New Theoretical Paradigms and Contemporary Social Movements", *Social Research*, vol. 52.

Colby, 1991, "Environmental Management in Development: The Evolution of Paradigms", AAAS, núm. 1.

Conca, Ken, 1995, "Greening the United Nations: environmental organizations and the UN system", *Third World Quarterly*, vol. 16, núm. 3, pp. 441–457.

Condliffe, J. B., 1950, *The Commerce of Nations*, Nueva York, W. W. Norton & Company.

Congressional Report, 1991, Floor Speeches Record, 19 de mayo.

Constain, W. Douglas y James P. Lester, 1995 "The Evolution of Environmentalism", *Environmental Politics & Policy: Theories and Evidence*, editado por James P. Lester, Duke University Press.

Constanza, Robert, John Audley, *et al.*, 1995, "Sustainable Trade: A New Paradigm for World Welfare", en *Environment*, vol. 37, núm. 5, junio, pp. 16–27.

Cornelius, Wayne A., *et al.*, 1989, "The Dynamics of Political Change in

Mexico", *Mexico's Alternative Political Futures*, University of California, San Diego, Center for U.S.–Mexican Studies.

CTWC, Citizens Trade Watch Campaign, 1991, Press release, Endorsed by Sierra Club, Public Citizen, and Friends of the Earth, Washington, 7 de mayo.

Dabas, Elina Nora, 1993, *Red de redes: Las prácticas de la intervención en redes sociales*, Argentina, Paidós.

Dahl, Robert, 1961, *Who Governs?: Democracy and Power in an American City*, New Haven, Yale University Press.

Dalton, Russell J. y Manfred Kuechler (comps.), 1992, *Los nuevos movimientos sociales*, Valencia, Ediciones Alfons el Magnánim, Generalitat Valenciana.

Danforth, John (R–MO), 1993, Letter to Ambassador Mickey Kantor, 12 de abril.

De la Cruz, Rafael, 1987, "El ecologismo: ¿Reforma o revolución?", *Nueva sociedad*, núm. 87, enero–febrero, Venezuela.

DeLeon, Peter, 1994, "Reinventing the Policy Sciences: Three Steps Back to the Future", *Policy Sciences*, vol. 27, núm.1, pp. 77–95.

Demmers, Jolle y Barbara Hogenboom, 1992, "Popular Organizations and Party Dominance: The Political Role of Environmental NGOs in México", *Master Thesis*, Department of International Relations, Faculty of Political and Socio–Cultural Sciences, University of Amsterdam, noviembre.

Destler, I. M., 1992, *American Trade Politics*, Washington, Institute for International Economics.

Deutsch, Karl W., 1957, *Political Community in the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton, N.J., Princeton University Press.

Downs, Charles, *et al.*, 1989, *Social Policy from the Grassroots, Non Governmental Organizations in Chile*, UNICEF and Center for Social Policy and Planning in Developing Countries, Columbia University, Colorado, Westview Press.

Dreiling, Michael, 1994, "Environmentalist Discourse, Neocardenismo and Civil Society: Opposition to the North American Free Trade Agreement in Mexico and the U.S", Prepared for American Sociological Association, Los Ángeles, CA, 8 de agosto.

Duncan, Austin, José Goldemberg, y Gwen Parker, 1998, *Contributions to Climate Change: Are Conventional Metrics Misleading the Debate?*, World Resources Institute, http://www.igc.org/wri/cpi/notes/metrics2.html, octubre.

Duncan, Pamela, 1996, "Environment in the Trade Relationship: A Comparison of the CUFTA and NAFTA", Prepared for the Annual Meeting of the Western Political Science Association, San Francisco, CA., 12–16 de marzo.

DW, Defenders of Wildlife y CIEL, 1993, Carta al embajador Mickey Kantor, firmada por 25 organizaciones, entre ellas, SC, PC, FOE y GP–USA, 6 de marzo.

Easton, David, 1965, *A Systems Analysis of Political Life*, Nueva York, John Wiley.

Edelman, Marc, 1998, "Transnational Peasant Politics in Central America", *Latin American Research Review*, vol. 33, núm. 3, pp. 49–86.

Department of Energy, 1997, *International Energy Annual 1997*, United States Government, Energy Information Administration Publications, http://gils.doe.gov:1782/cgi-bin/w3vdkhgw?qryMGAcJcXU_; doecrawl1–7161

Englebert, Ernest A., 1961, "Political Parties and Natural Resource Policies: An Historical Evaluation", *Natural Resources Journal*, vol. 1.

EPA, Environment Protection Agency, www.epa.gov

Esty, Daniel C., 1993, "Integrating Trade and Environment Policy Making: First Steps in the North American Free Trade Agreement", Durwood Zaelke, *et al.* (eds.)., *Trade and the Environment: Law, Economics, and Policy*, Washington, D.C., Center for International Environmental Law, Island Press, pp. 45–55.

Etzioni–Halevy, E., 1990, "The Relative Autonomy of Elites. The Absorption of Protest and Social Progress in Western Democracies", en J.C. Alexander y P. Sztompka (eds.), *Rethinking Progress: Movements, Forces and Ideas at the End of the 20th Century*, Boston, Unwin Hyman.

Evans, Peter B., 1979, *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*, Princeton, N.J., Princeton University Press.

Evans, Peter B., 1993, "Building an Integrative Approach to International and Domestic Politics: Reflections and Projections", en Peter B. Evans, Har-

old K. Jacobson, y Robert D. Putnam (eds.), *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, University of California Press, pp. 397-430.

Everett, Michael D., 1992, "Environmental Movement and Sustainable Economic Systems", en F. J. Dietz, *et al.*, *Sustainability and Environmental Policy,* Berlin, Edition Sigma, pp. 114-128.

Faber, Daniel y James O'Connor, 1990, "Debate sobre el ecologismo norteamericano. La lucha por la naturaleza: La crisis ambiental y la crisis del ambientalismo en los Estados Unidos", *Ecología política: Cuadernos de debate internacional*, núm. 1, España, FUHEM/ICARIA.

Ferber, Betty, Janine Ferretti y Lynn M. Fischer, 1995, "Building an Environmental Protection Framework for North America: The Role of the Non-Governmental Community", en *Green Globe Yearbook 1995*, pp. 83-91.

Ferrer, Aldo, 1996, *Historia de la globalización*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Ferretti, Janine, 1993, "Elements of an Effective North American Commission on the Environment", 4 de marzo.

Fessler, Pamela, 1992, "A Quarter-Century of Environmental Activism", *American Studies Newsletter*, núm. 26, United States Information Service, enero.

Fishcer, Carolyn A. y Carol A. Schwartz (eds.), 1996, *Encyclopedia of Associations 1996*, 30a. ed., vol. 1.

Foran, John, 1985, "Green Politics: A Review Essay", *Berkeley Journal of Sociology*, vol. IV, núm. 1, marzo.

Fowler, Alan, 1992, "Building Partnerships between Northern and Southern Development NGOs: Issues for the Nineties", *Development*, núm. 1.

Fox, Jonathan, 1992, *The Politics of Food in Mexico: State Power and Social Mobilization*, Ithaca y Londres, Cornell University Press.

Gabriel, Christine y Laura Macdonald, 1994, "NAFTA, Women and Organising in Canada and Mexico: Forging a 'Feminist Internationality", *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 23, núm. 3, pp. 535-562.

Gallardo C., Sofía, 1993, "El debate sobre el Acuerdo de Cooperación Ambiental", *Estados Unidos: Informe Trimestral*, vol. III, núm. 4, División de Estudios Internacionales, Centro de Investigación y Docencia Económicas, invierno.

Gallardo C., Sofía, 1994, "Environmentalists's Views on NAFTA: Sovereignty and Sustainable Development", *Voices of Mexico*, núm. 29, Centro de Investigaciones de América del Norte, Universidad Nacional Autónoma de México, octubre–diciembre.

Gallardo C., Sofía , 1994a.,"Mexican Environmental Groups and Networks Regarding NAFTA", Prepared for the Research Workshop: *The Impacts of NAFTA: The Critical Issues*, Area I: *Environment, Empowerment, and Policy Making on the Border Regions*, Center for Latin American and Caribbean Studies, Center for International Programs, Michigan State University, 12–15 de agosto.

Gallardo C., Sofía, 1995, "Movimiento ciudadano: Globalización y Tratado de Libre Comercio de América del Norte" (nota crítica), *Estudios Sociológicos*, vol. XIII, núm. 39, El Colegio de México, septiembre–diciembre.

Gallardo C., Sofía, 1996b, "Canadian Environmental Movement and Free Trade", México, CIDE, División de Estudios Internacionales, Documento de Trabajo núm. 26.

Gallardo C., Sofía, 1997, "Participación ciudadana frente a los riesgos ambientales de la globalización y el TLCAN", *En busca de nuevos vínculos: Globalización y reestructuración territorial en las Américas*, (coords.) María Teresa Gutiérrez Haces y Daniel Hiernaux–Nicolas, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, e Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, en prensa.

Gallon, Gary, 1991, "Report on the Nature and Make Up of the Key Environment and Conservation Organizations in Canada", julio.

Gamson, William A. 1975, *The Strategy of Social Protest*, Homewood, IL., Dorsey Press.

García Urrutia, Manuel, 1992, "Impactos democráticos en el proceso de integración del continente americano: el TLC en México", *El Cotidiano* núm. 47, mayo, pp. 72–75.

García–Orcoyen Tormo, Cristina, 1993, "El papel de las organizaciones no gubernamentales ambientales ante la política ambiental", en *El socialismo del futuro*, pp. 99–107.

Giddens, Anthony, 1988, [1979], *Central Problems in Social Theory: Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*, Londres, Macmillan Education LTD.

Giddens, Anthony, 1991, *Sociología*, Madrid, Alianza Universidad Textos, Alianza Editorial.

Giddens, Anthony, 1993, *Consecuencias de la modernidad*, Madrid, Alianza Universidad/Editorial.

Gilbreath, Jan y John Benjamin Tonra, 1994, "The Environment: Unwelcome Guest at the Free Trade Party", en Dalal Baer y Sidney Weintraub (eds.), *The NAFTA Debate: Grappling with Unconventional Issues*, Colorado, Lynne Rienner Publishers, Inc., pp. 53–89.

Godau Schucking, Rainer, 1985, "La protección ambiental en México: sobre la conformación de una política pública", *Estudios Sociológicos*, vol. 3, núm. 7, El Colegio de México, enero–abril, pp. 47–84.

Goldsteen Raymond L., y John K. Schorr, 1991, *Demanding Democracy after Three Mile Island*, Gainesville, University of Florida Press.

Goldstein, Judith, 1993, *Ideas, Interests, and American Trade Policy*, Ithaca, Cornell University Press.

Goldstein, Judith, y Robert O. Keohane, 1993, "Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework", en Judith Goldstein y Robert O. Keohane (eds.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, Ithaca, Cornell University Press, pp. 3–30.

González Martínez, Alfonso, 1991, "Las luchas ecológico–sociales en México, ¿hacia dónde?", Grupo de Estudios Ambientales, A. C., México.

Gordon Drabek, Anne (ed.), 1987, "Development Alternatives: The Challenge of NGOs", *World Development*, Supplement, vol. 15, otoño.

Gordon, Rue E. (ed.), 1995, *1995 Conservation Directory*, 40a. ed., Washington D.C., National Wildlife Federation.

Gourevitch, Peter, 1978, "The Second Image reversed: The International Sources of domestic Politics", *International Organization*, vol. 32, otoño, pp. 881–911.

Gourevitch, Peter, 1986, *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press.

Greenpeace, 1993, "UNCED Undermined: Why Free Trade Won't Save the Planet".

Greenprint for Canada Committee, 1989, "Greenprint for Canada: A Federal Agenda for the Environment", Ottawa, junio.

Gregory, Michael, 1992, "Environment, Sustainable Development, Public Participation, and the NAFTA: A Retrospective", Bisbee, Arizona, Arizona Toxics Information.

Grieco, Joseph M., 1990, *Cooperation among Nations: Europe, America, and*

Non-Tariff Barriers to Trade, Ithaca, Cornell University Press.

Gudynas, Eduardo y Graciela Evia, 1991, "Ambiente, práctica ecológica y participación", *Ecología*, núm. 23, México, Perfiles Liberales.

Guerra, Luis Manuel, 1994, "La participación de las organizaciones no gubernamentales en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo", en Alberto Glender, y Víctor Lichtinger (comps.), *La diplomacia ambiental: México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, Secretaría de Relaciones Exteriores y Fondo de Cultura Económica, pp, 337-341.

Gurney, Joan y Kathleen Tierney, 1982, "Relative Deprivation and Social Movements: A Critical Look at Twenty Years of Theory and Research", *Sociological Quarterly*, vol. 23, pp. 33-47.

Haas, Ernest B., 1958, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford, Calif., Stanford University Press.

Haas, Ernest B., 1976, "Turbulent Fields and Theory of Regional Integration", *International Organization*, vol. 28, núm. 2.

Haas, Peter M., 1993, "Epistemic Communites and the Dynamics of International Environmental Co-Operation, en Volker Rittberger (ed.), *Regime Theory and International Relations*, Oxford, Clarendon Press, pp. 168-201.

Habermas, Jürger, 1993, *Ciencia y técnica como "ideología"*, México, Red Editorial Latinoamericana.

Habermas, Jürgen, 1989, *Towards Rational Society*, Polity Press.

Hair, Jay D., 1992, "El comercio y el desarrollo sostenible", en *Cambiando el rumbo: Una perspectiva global del empresariado para el desarrollo y el medio ambiente*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 127-139.

Hair, Jay, 1991, "Environmentalists Can Life with Fast Track", *New York Times*, 19 de mayo.

Hansenclever, Andreas, Peter Mayer, y Volker Rittberger, 1996, "Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes", *Mershon International Studies Review*, vol. 40, suplemento 2, octubre.

Harries-Jones, P., 1993, "Between Science and Shamanism: The advocacy of environmentalism in Toronto", en Kay Milton (ed.), *Environmentalism: The View from Anthropology*, Londres, EUA y Canadá, Routledge.

Harries-Jones, P. (ed.), 1991, *Making Knowledge Count: Advocacy and Social Science*, Montreal y Kingston, McGill-Queen's Press.

Hays, Samuel P., ,1959, *Conservation and the Gospel of Efficiency*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.

Heclo, Hugh, 1974, *Social Policy in Britain and Sweden*, New Haven, Yale University Press.

Heclo, Hugh, 1978, "Issue Networks and the Executive Establishment", en Anthony King (ed.), *The New American Political System*, Washington, D.C., American Enterprise Institute.

Hegedus, Zsuzsa, 1990, "Social Movements and Social Change in Self-creative Society: New Civil Initiatives in the International Arena", *International Sociology*, vol. 4, núm. 1, pp 19-31.

Heirich, 1971, *Free Speech Movement*, Berkeley.

Heredia, Carlos, 1994, "NAFTA and Democratization in Mexico", *Journal of International Affairs*, Vol. 48, núm. 1, verano.

Hernández, Ricardo y Edith Sánchez (ed.), 1992, *Crossborder links. A directory of organizations in Canada, Mexico and the United States*, Alburquerque, New Mexico, Inter-Hemispheric Education Resource Center.

Hogenboom, Barbara, 1994, "Mexican Environmental Policy and NAFTA: An Analysis of the Transnationalization of Politics and Policy", Prepared for delivery at the 35th Annual Convention of the International Studies Association, Washington, 28 de marzo - 1 de abril.

Hogenboom, Barbara, 1995, "NAFTA and the Discourse on Mexico's Environmental Policy", Prepared for the 36th Annual Convention of the Internacional Studies Association, Chicago, Illinois, 21-25 febrero.

Hogenboom, Barbara, 1996, "Cooperation and Polarization beyond Borders: The Transnationalisation of Mexican Environmental Issues during the NAFTA Negotiations", *Third World Quarterly*, vol. 17, núm. 5, pp. 989-1005.

Holsti, K. J., 1995, *International Politics: A Framework for Analysis*, 7a. ed., New Jersey, Prentice Hall, Englewood Cliffs.

Huntington, Samuel P., 1973, "Transnational Organizations in World Politics", *World Politics*, vol. 25, abril.

Hussain, Imtiaz, 1997, *Dispute Settlement, Domestic Institutions and Political Integration in North America*, Mexico, CIDE, División de Estudios Internacionales, Documento de Trabajo núm. 28.

Ibarra, David, 1994, *Interdependencia, ciudadanía y desarrollo*, México, Nacional Financiera y Fondo de Cultura Económica.

IEA, International Energy Agency, 1998, *Key World Energy Statistics*, París, http:/www.iea.org

INE, Instituto Nacional de Ecología, www.ine.gob.mx.

Infoterra / USA United States Environmental Protection Agency, 1991, *Directory of Environmental Sources*. Washington, Administration and Resources Management.

Ippolito, Denis S. y Thomas G. Walker, 1980, *Political Parties, Interest Groups and Public Policy: Group Influence in American Politics*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall

Jackson, John H., 1995, "Las normas del comercio mundial y las políticas ambientales: ¿Congruencia o conflicto?", en Gil, Miguel A. y Gustavo Alanis O., (coords.), *Comercio y medio ambiente: Derecho, economía y política*, México, Instituto Nacional de Ecología, pp. 47-61.

Jenkins-Smith, Hank C. y Gilbert K. St. Clair, 1993, "The Politics of Offshore Energy: Empirically Testing the Advocacy Coalition Framework", en Paul A. Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith, pp. 149-176.

Johnson, Pierre Marc, y André Beaulieu, 1996, *The Environment and NAFTA. Understanding and Implementing the New Continental Law*, Washington, Island Press.

Jones, Charles, 1977, *An Introduction to the Study of Public Policy*, 3a. (ed.), Belmont, CA, Wadsworth.

Kantor, Mickey, 1993, Congressional testimony before the House Ways and Means and Senate Finance Committee on issues related to NAFTA, marzo y abril.

Katzenstein, Peter J., 1985, *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press.

Keck, Margaret E., y Kathryn Sikkink, 1988, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press.

Kelly, Mary, 1993, "Review of the NAFTA environmental side agreement:. Does it meet expectations?", *Frontera Norte*, vol. 5, núm. 5, El Colegio de la Frontera Norte, julio-diciembre, pp. 133-147.

Keohane, Robert O. y Joseph S. Nye, 1970, *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Mass, Harvard University Press.

Keohane, Robert O. y Joseph S. Nye, 1975, "Interdependence and Integration", en Fred Greenstein y Nelson Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, vol 8, Andover, Mass., Addison-Wesley.

Keohane, Robert O. y Joseph S. Nye, 1977, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston and Toronto, Little, Brown and Company.

Keohane, Robert O., 1984, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press.

Keohane, Robert O., 1989, "Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics", en Robert O. Keohane (ed.), *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Bouler, Westview Press, pp. 1–20.

King, Gary, Robert O. Keohane y Sidney Verba, 1994, *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton, Princeton University Press.

Kiy, Richard y John D. Wirth (eds.), 1998, *Environmental Management on North America's Borders*, Texas A & M University Press, College Station.

Klandermans, P. Bert, 1992, "La unión de lo 'viejo' con lo 'nuevo': El entramado de los movimientos sociales en los Países Bajos", en Russell J. Dalton y Manfred Kruechler, *Los nuevos movimientos sociales*, Valencia, Edicions Alfons El Magnánim, Generalitat Valenciana.

Knoke, David y James H. Kuklinski, 1982, *Network Analysis*, Beverly Hills, Sage Publications.

Kraft, Michael E. y Norman J. Vig, 1990, "Environmental Policy from the Seventies to the Nineties: Continuity and Change", (coord.) Norman J. Vigand, *Environmental Policy in the 1990's*, Congressional Quarterly.

Krasner, Stephen D. (ed.), 1983, *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press.

Krasner, Stephen D., 1991, "Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier", *World Politics*, núm. 43, pp. 336–366.

Kriz, Margaret E., 1990, "Shades of Green", *National Journal*, vol. 22, núm. 30, 28 de julio.

Kriz, Margaret E., 1992, "The New Economics", *National Journal*, vol. 24, núm. 22, 30 de mayo.

Kriz, Margaret E., 1993, "Their Turn", *National Journal*, vol. 25, núm. 7, 13

de febrero.

Kriz, Margaret E., 1994, "The Greening of Environmental Regulation", *National Journal*, Special 25th Anniversary Issue, vol. 26, núm. 25, 18 de junio.

Kürzinger, Edith, *et al.*, 1991, *Política ambiental en México: El papel de las organizaciones no gubernamentales*, Instituto Alemán de Desarrollo y Friedrich Ebert Stiftung, México y Alemania.

Lakatos, Imre, 1970, *La metodología de los programas de investigación científica*, España, Alianza Editorial.

Land, Geoffrey, 1993, "North American Free Trade and the Environment: Border Environmental Groups and the NAFTA", *Frontera Norte*, vol. 5, núm. 5, El Colegio de la Frontera Norte, julio–diciembre, pp. 99–114.

Landim, Leilah, 1987, "Non Governmental Organizations in Latin America", en Anne Gordon Drabek, "Development Alternatives: The Challenge of NGOs", *World Development*, suplemento, vol. 15, otoño.

Lanier–Graham, Susan D., 1991, *The Nature Directory. A Guide to Environmental Organizations*, Nueva York, Walker and Company.

Lasswell, Harold, 1951, "The Policy Orientation", en D. Lerner and H. Lasswell (eds.), *The Policy Sciences*, Stanford University Press, Standford.

Lemkow, Luis y Fred Buttel, 1983, *Los movimientos ecologistas*, España (ed.)ial Mezquita.

Lester, James P., 1995, "Federalism and State Environmental Policy", en *Environmental Politics & Policy: Theories and Evidence*, Duke University Press.

LGEEPA, *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, www.ine.gob.mx/lgeepa/indice.html

Lindblom, Charles E., 1968, *The Policymaking Process*, Prentice–Hall, Inc., Englewood Cliffs.

Lindblom, Charles E., 1990, *Inquiry and Change*, New Haven, Yale University Press.

Lindborg, Nancy, 1992, "Nongovernmental Organizations: Their Past, Present and Future Role in International Environmental Negotiations", en Lawrence E. Susskind, Eric J. Dolin y J. William Breslin (eds.), *International Environmental Treaty Making*, Cambridge, MA, Program on Negotiation Books, pp. 1–25.

Liner, Blaine, 1992, "Beyond Turfbattles", *National Civic Review*, invierno–primavera.

Lipschutz, Ronnie D. y Ken Conca (eds.), 1993, *The State and Social Power in Global Environmental Politics*, Nueva York, Columbia University Press.

Lipset, Seymour M., 1983, *La sociedad postindustrial. América en su tercer siglo*, 2 vols., Argentina (ed.), Editorial Fraterna.

Luhmann, Niklas, 1991, *Sistemas sociales: Lineamientos para una teoría general*, México, Universidad Iberoamericana y Alianza Editorial.

Luhmann, Niklas, 1992, *Sociología del riesgo*, México, Universidad Iberoamericana y Universidad de Guadalajara.

Luke, Martell, 1994, *Ecology and Sociology an Introduction*, University of Massachusetts Press.

Macdonald, Doug, 1991, *The Politics of Pollution*, Toronto, McClelland & Stewart.

Mahant, Edelgard B., 1993, *Free Trade in American–Canadian Relations*, Florida, Krieger Publisher Company.

Maibre, Bernard, 1993, "Cultura, política y comercio exterior: Los casos de México y Canadá", en Gustavo Vega Cánovas (coord.), *Liberación económica y libre comercio en América del Norte*, México, El Colegio de México, pp. 419–442.

Manes, C., 1990, *Green Rage: Radical Environmentalism and the Unmaking of Civilization*, Boston, Little Brown.

Marcuse, Herbert, 1968, *El fin de la utopía y otros escritos*, Siglo XXI Editores, México.

Martin, Lisa L. y Kathryn Sikkink, 1993, "U.S. Policy and Human Rights in Argentina and Guatemala, 1973 – 1980", en Peter B. Evans, Harold K. Jacobson, y Robert D. Putnam (eds.), *Double–Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, University of California Press, pp. 330–362.

Martin, Lisa L., 1993, "The Rational State Choice of Multilateralism", en John Gerard Ruggie (ed.), *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, Nueva York, Columbia University Press, pp. 91–121.

Mawhinney, Hanne B., 1993, "An Advocacy Coalition Approach to Change in Canadian Education", en Paul A. Sabatier y Hank C. Jenkins–Smith,

op.cit., pp. 59–82.

Mayer, Frederick W., 1993, "The Domestic Politics of International Trade: Substance and Symbol in the NAFTA Debate", Paper Prepared for the American Political Science Association, Washington, septiembre.

McAlpine, Jan and Pat LeDonne, 1993, "The U.S. Government, Public Participation, and Trade and Environment", en D. Zaelke, P. Orbuch, y R. Housman (eds.), *Trade and the Environment*, Center for Internacional Environmental Law, Island Press.

McCormick, John, 1991, *British Politics and the Environment*, Londres, Easthscan.

McFarland, Andrew S., 1978, *Public Interest Lobbies: Decision Making on Energy*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research.

McInnes, Craig, 1989, "Environment groups face a crisis of identity", *The Globe & Mail*, 15 de julio.

Melucci, 1981, "Ten hypotheses for the analysis of new movements", en D. Pinto, *Contemporary Italian Sociology*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 173–194.

Melucci, 1989, *Nomads of the Present: Social Movements and Individual Needs in Contemporary Society,* Philadelphia, Pa., Temple University Press.

Merle, Marcel, 1986, *Sociología de las relaciones internacionales*, Alianza Universidad, Madrid, Alianza Editorial.

Meyer, David S. y Sidney Tarrow (eds.), 1998, *The Social Movement Society*, Maryland, Rowman & Littlefield Publishers.

Meyer, Lorenzo, 1989, "Democratization of the PRI: Mission Impossible?", *Mexico's Alternative Political Futures*, University of California, San Diego, Center for U.S.–Mexican Studies.

Mills, C.W., 1974, *La imaginación sociológica*, México, Fondo de Cultura Económica.

Mitchell, J. C., 1969, "The Concept and Use of Social Networks", en J. Clyde Mitchell (ed.), *Social Networks in Urban Situations*, Manchester University Press,

Mitchell, Robert Cameron, 1990, "Public Opinion and the Green Lobby: Poised for the 1990s?", Norman J. Vigand ((coord.)), *Environmental Policy in the 1990's*, Congressional Quarterly.

Moravcsik, Andrew, 1993, "Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining", en Peter B. Evans, Harold K. Jacobson, y Robert D. Putnam (eds.), *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, University of California Press, pp. 3-42.

Morgenthau, Hans J., 1986, *Política entre las Naciones: La lucha por el poder y la paz*, Argentina, Grupo Editorial Latinoamericano.

Morgenthau, Hans J., 1990, *Escritos sobre Política Internacional*, Madrid, Tecnos.

Morici, Peter, 1990, *Making Free Trade Work: The Canada-US Free Trade Agreement*, Nueva York, Council on Foreign Relations.

Mumme, Stephen, 1993, "Environmentalists, NAFTA, and North American Environmental Managemente", *Journal of Environment and Development*. University of California, invierno, pp. 205-219.

Muñoz, Heraldo, 1997, "Free Trade and Environmental Policies: Chile, Mexico and Venezuela", en MacDonald, Gordon, *et al.*, *Latin American Environmental Policy in International Perspective*, Boulder, Westview Press, pp. 113-129.

Munro, John F., 1993, "California Water Politics: Explaining Policy Change in a Cognitively Polarized Subsystem", en Paul A. Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith, *op.cit.*, pp. 105-128.

Naciones Unidas, 1995, *World Social and Economic Survey 1995: Current Trends and Policies in the World Economy*, United Nations, Department for Economic and Social Information and Policy Analysis, Nueva York.

Nadal Egea, Alejandro, 1995, *Technology, Trade and NAFTA's Environmental Regime*, Maastrich, The United Nations University.

National Civic League Staff, 1992, "Grass-roots/Local Environmental Action", *National Civic Review*, invierno-primavera.

National Organizations of the U.S., Gale Research.

Nau, Henry R., 1979, "From Integration to Interdependence: Gains, Losses, and Continuing Gaps", *International Organization*, vol. 33, núm. 1.

Nicholson, M. 1970, *The Environmental Revolution: A Guide for the New Masters of the World*, Londres, Hodder & Stoughton.

Nielson, Daniel y Marc Stern, 1997, "Endowing the Environment: Multilateral Development Banks and Environmental Lending in Latin America",

en MacDonald, Gordo, *et al.*, *Latin American Environmental Policy in International Perspective*, Boulder, Westview Press, pp. 130–156.

Nownes, Anthony J., 1991, "Interest Groups and the Regulation of Pesticides: Congress, Coalitions, and Closure", *Policy Sciences*, núm. 24.

NRDC, Natural Resources Defense Council y NAS, 1991, Press release endorsing fast track, 2 de mayo.

NWF, National Wildlife Federation, EDF, NRDC, NAS, y CNT, 1991, Consensus position regarding the Bush's May 1 letter.

NWF, National Wildlife Federation, MODTLE y AFL–CIO, 1991, Press Conference at the United Methodist Church, Washington, 2 de junio.

NWF, National Wildlife Federation, MODTLE y BEP, 1991, Briefing for Congress, "U.S.–Mexico Trade: Setting the Agenda", Washington, 15 de enero.

NWF, National Wildlife Federation, World Wildlife Fund, Environmental Defense Fund, Natural Resource Defense Council, National Audubon Society, Nature Conservancy y Defenders of Wildlife, 1993, Carta al Embajador Michael Kantor, U. S. Trade Representative, 4 de mayo.

Nyland, Julie, 1995, "Issue Networks and Nonprofit Organizations", *Policy Studies Review*, vol. 14, núms. 1–2, primavera–verano, pp. 195–204.

O'Donnell, Guillermo, 1977, "Apuntes para una teoría del Estado", Documento CEDES/GE, Clacso, núm. 9.

O'Donnell, Guillermo, 1983, *El Estado burocrático autoritario 1966–1973*, Buenos Aires, Belgrano.

Oberschall, Anthony, 1987, "Teoría sobre el conflicto", en Vania Sales y María Luisa Tarrés, *Una antología para el estudio de los movimientos sociales*, México (ed.)ial COMECSO/Universidad de Guadalajara.

OECD, Organisation for Economic Co–operation and Development, 1992, *Directory of Non–Governmental Environment and Development Organisations in OECD Member Countries*, Paris, France, OECD Development Centre.

OECD, Organisation for Economic Co–operation and Development, 1995, *Environmental Performance Reviews: Canada*, France, Perspectives OECD.

OECD, Organisation for Economic Co–operation and Development, 1996, *Análisis del desempeño ambiental: Estados Unidos*, Francia, Perspec-

tivas OCDE.

OECD, 1998, *Main Economic Indicators*, París, OECD, http://www.ocde.org/publications/figures/index.htm, febrero.

OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development, 1998a, *Análisis del desempeño ambiental: México*, Francia, Perspectivas OCDE.

Offe, Claus, 1992, "Reflexiones sobre la autotransformación institucional de la actividad política de los movimientos: Modelo provisional según estadíos", en Russell J. Dalton y Manfred Kruechler, *Los nuevos movimientos sociales*, Valencia, Edicions Alfons El Magnánim, Generalitat Valenciana.

Olson, Mancur, 1968, *The Logic of Collective Action*, Nueva York, Schoken Books.

OMC, Organización Mundial de Comercio, 1995, *El Comercio Internacional. Tendencias y Estadísticas 1995*, Ginebra, Suiza, Organización Mundial de Comercio, 1995.

Ordoñez, María de Jesús, y Raúl García-Barrios, 1993, *Directorio de Organizaciones de Manejo, Protección y Conservación Ambiental de México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Ornstein, Norman J. y Shirley Elder, 1978, *Interest Groups, Lobbying and Policymaking*, Washington, Congressional Quarterly Press.

Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell, 1976, "Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación", Documento CEDES/GE, LACSO/núm. 4.

Paehlke, Robert, 1989, *Environmentalism and the Future of Progressive Politics*, New Haven, Yale University.

Parson, Edward A., 1993, "Protecting the Ozone Layer", en Peter M. Haas, Robert O. Keohane y Marc A. Levy (eds.), *Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environmental Protection*, Londres, MIT Press, pp. 27-73.

Pasquino, Gianfranco, 1981, "Grupos de presión", *Diccionario de Política*, España, Siglo Veintiuno Editores.

Payne, Rodger A., 1995, "Nonprofit Environmental Organizations in World Politics: Domestic Structure and Transnational Relations", *Policy Studies Review*, vol. 14, núm. 1-2, primavera-verano, pp. 171-182.

PC, Public Citizen, 1991, "The consumer and environmental case against

fast track", Washington, 7 de mayo.

PC, Public Citizen, 1993, "Preliminary Analysis of North American Environmental Agreement", agosto.

Pearce, F., 1991, *Green Warriors: The People and the Politics Behind the Environmental Revolution*, Londres, Bodley Head.

Pérez-Yarahuán, Gabriela y David García-Junco, 1998, "¿Una ley para organizaciones no gubernamentales en México? Análisis de una propuesta", en José Luis Méndez (coord.), *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*, México, Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas, pp. 451-488.

Piddington, Ken, 1992, "The Role of the World Bank", en Andrew Hurrell y Benedict Kingsbury (eds.), *The International Politics of the Enviroment*, Oxford, Clarendon Press, pp. 212-227.

PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1997, *Informe sobre el Desarrollo Humano*.

Polanyi, Karl, 1992, [1944], *La gran transformación: Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México, Fondo de Cultura Económica.

PProbe, Pollution Probe y National Wildlife Federation, U.S., 1992, "Minimal Environmental Safeguards to be included in the NAFTA", junio.

PProbe, CELA, y Common Frontiers, 1991, "International Trade and the Environment", octubre.

Programa Frontera XXI: México-Estados Unidos; www.epa.gov/usmexicoborder/sf.html

Provencio, Enrique, 1992, "La sustentabilidad ambiental en el libre comercio", *Problemas del Desarrollo*, núm. 88, enero-marzo, pp. 36-40.

Przeworski, A. y H. Teune, 1970, *The Logic of Comparative Social Inquiry*, Malabar, Fla., Robert E. Krieger.

Putnam, Robert D., 1993 [1988], "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", en Peter B. Evans, Harold K. Jacobson, y Robert D. Putnam (eds.), *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, University of California Press, pp. 431-468.

Quadri de la Torre, Gabriel, 1990, "Una breve crónica del ecologismo en México", *Ciencias*, núm. especial 4, julio.

Quadri de la Torre, Gabriel, 1993, "El medio ambiente en la política internacional", en Julia Carabias, *et al.* (coord.), *Desarrollo sustentable: Hacia*

una política ambiental, México, UNAM, pp. 13–43.

Quevedo, Miguel Angel de, 1909, "La cuestión forestal en México y medidas que conviene adoptar para su resolución", Informe rendido al ciudadano ministro de fomento en el mes de junio de 1908 por el presidente de la Junta Central de Bosques, México, Secretaría de Fomento.

Rabasa Gamboa, Emilio, 1994, *De súbditos a ciudadanos: Sentido y razón de la participación política*, Coordinación de Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México y Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa.

Redclift, Michael, 1987, "Mexico´s Green Movement", *The Ecologist*, vol. 17, núm. 1, enero–febrero.

Reilly, 1991, Carta al senador Tim Wirth, 17 de mayo.

RFSA, Red Fronteriza de Salud y Ambiente, 1993, Carta a los negociadores del TLCAN de Canadá, Estados Unidos y México, Sonora y Arizona, 6 de julio.

Riechmann, Jorge y Francisco Fernández Buey, 1994, *Redes que dan libertad: Introducción a los nuevos movimientos sociales*, España, Ediciones Paidós.

RMALC, Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio, 1993, "Propuesta para la creación de una Comisión Ambiental de América del Norte", México, junio.

Ronfeldt, David y Cathryn L. Thorup, 1994, "NGOs, Civil Society Networks, and the Future of North America", en Rodney Dobell y Michael Neufeld (eds.), *Trans–Border Citizens: Networks and New Institution in North America*, Santa Fe, New Mexico, Forum XI of The North American Institute, Lantzville, Oolichan Books, pp. 21–39.

Ronfeldt, David, 1993, *Institutions, Markets, and Networks: A Framework About the Evolucion of Societies*, DRU–590–FF, RAND, diciembre.

Rosenau, James N., 1990, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.

Rosenberg, Justin, 1994, *The Empire of Civil Society: A Critique of the Realist Theory of Internacional Relations*, Londres, Verso.

Sabatier, Paul A. y Anne M. Brasher, 1993, "From Vague Consensus to Clearly Differentiated Coalitions: Environmental Policy at Lake Tahoe, 1964–1985", en Paul A. Sabatier y Hank C. Jenkins–Smith, pp. 177–210.

Sabatier, Paul A. y Hank C. Jenkins–Smith, 1988, "Policy Change and Policy

Oriented-Learning", Symposium volume, *Policy Sciences*, núm. 21, verano-otoño, pp. 123-277.

Sabatier, Paul A. y Hank C. Jenkins-Smith, 1993, *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Colorado, Westview Press.

Sabatier, Paul A., 1993, "Policy Change over a Decade or More", en Paul A. Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith, pp. 13-40.

Salas-Porras, Alejandra, 1998, "Algunos apuntes en torno a la dimensión internacional en la ciencia política", ponencia presentada en el *Segundo Congreso de Ciencia Política*, México, octubre.

Salazar Ramírez, Hilda, 1992, "El medio ambiente y la participación ciudadana: El Foro Mexicano de la Sociedad Civil para Río 92", *El Cotidiano*, núm. 47, mayo.

Sale, K., 1993, *The Green Revolution: The American Environmental Movement, 1962-1992*, Nueva York, Hill & Wang.

Samuelson, Paul, 1973, *Economics*, Nueva York, McGraw-Hill.

Sánchez, Roberto A., 1991, "El Tratado de Libre Comercio en América del Norte y el medio ambiente de la frontera norte", *Frontera Norte*, vol. 3, núm. 6, julio-diciembre.

Sandoval, Juan Manuel, 1991, "Los nuevos movimientos sociales y el medio ambiente en México", en Martha Schteingart y Luciano d'Andrea (comps.), *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*, El Colegio de México, pp. 305-335.

Schaeffer, Robert K., 1997, *Understanding Globalization. The Social Consequences of Political, Economic, and Environmental Change*, Nueva York, Rowman & Littlefield Publishers.

Schmitter, P. C., 1974, "Still the Century of Corporatism?", *Review of Politics*, vol. 36, núm. 1, enero.

Schnaiberg, Alan, 1980, *The Environment: From Surplus to Scarcity*, Nueva York, Oxford University Press.

Scholte, Jan Aart, 1993, *International Relations of Social Change*, Baltimore, Open University Press.

Schwarz, Joel, 1992, "Healing the Planet", *American Studies Newsletter*, núm. 26, United States Information Service, enero.

Scott, Alan, 1990, *Ideology and the New Social Movements*, Controversies in Sociology, vol. 24, Londres, Unwin Hyman.

SEMARNAP, Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, www.semarnap.gob.mx

Sepúlveda, Cesar, 1994, *El derecho de gentes y la organización internacional en los umbrales del siglo XXI*, México, Fondo de Cultura Económica.

Shabecoff, Phillip, 1993, *A fierce green fire*, Nueva York, Nill and Wang.

Shaffer, Martin B., 1995, "The Internal Dynamics of Environmental Organizations: Movement Interest Groups, Communal Advocacy Groups, and the Policy Process", *Policy Studies Review*, vol. 14, núm. 1–2, primavera–verano, pp. 183–194.

Sharp, Paul, 1999, "For Diplomacy: Representation and the Study of International Relations", *International Studies Review*, vol. 1, núm. 1, primavera, pp. 33–57.

Shaw, Martin, 1994, "Civil Society and Global Politics: Beyond a Social Movements Approach", *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 23, núm. 3, pp. 647–67.

Shrybman, Steven, 1990, "Free Trade vs. The Environment: The Implications of Gatt", *The Economist*, vol. 20, núm. 1, enero–febrero.

Shrybman, Steven, 1990a, "Selling the Environment Short: An Environmental Assessment of the First Two Years of Free Trade between Canada and the United States", Toronto, Canadian Environmental Law Association, enero.

Shrybman, Steven, 1990b, "International Trade and the Environment: An Environmental Assessment of Present GATT Negotiations", *The Ecologist*, febrero.

Shrybman, Steven, 1991, "Selling the Environment Short", Canadian Environmental Law Association, CELA Brief núm. 189, Toronto, Ontario, enero.

Sikkink, Kathryn, 1993, "Human Rights, Principled Issue–Networks, and Sovereignty in Latin America", *International Organization*, vol. 47, núm. 3, verano.

Sklair, Leslie, 1991, *Sociology of the Global System*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

Skolimowski, Henryk, 1976, "The Ecology Movement Re–examined", *The Economist*, vol. 11, núm. 8, octubre.

Skolimowski, Henryk, 1977, "Options for the Ecology Movements", *The economist*, vol. 2, núm. 8, octubre.

Stauber, John C. y Sheldon Rampton, 1995, "'Democracy' for Hire: Public Relations and Environmental Movements", *The Economist*, vol. 25, núm. 5, septiembre–octubre.

Stegner, Wallace, 1992, "It All Began with Conservation", *American Studies Newsletter*, núm.26, United States Information Service, enero.

Stein, Arthur A., 1983, "Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World", en Stephen D. Krasner (ed.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, pp. 115–140.

Stewart, Joseph J., 1991, "Policy Models and Equal Educational Opportunity", *Political Science and Politics*, vol. 24, junio, pp. 167–173.

Stokes, Bruce, 1991, "Greens Talk Trade", *National Journal*, 13 de abril, pp. 862–866.

Susskind, Lawrence E., 1994, *Environmental Diplomacy: Negotiating More Effective Global Agreements*, Oxford, Oxford University Press.

Swenarchuk, Michelle, 1993, "The Environmental Implications of NAFTA: A Legal Analysis", en *The Environmental Implications of Trade Agreements*, Final Report prepared by the Canadian Environmental Law Association for the Ontario Ministry of Environment and Energy, agosto.

Swenarchuk, Michelle, 1992, "The Environmental Community's Perspective", en John Kirton y Sara Richardson (eds.), *Trade, Environment and Competitiveness: Sustaining Canada's Prosperity*, Canadá, National Round Table on the Environment and the Economy, pp. 67–73.

Tarrés, María Luisa, 1992, "Perspectivas analíticas en la sociología de la acción colectiva", *Estudios Sociológicos*, vol. X, núm. 30, México, septiembre–diciembre.

Tarrow, Sidney, 1995, *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*, Cambridge University Press.

TCPS, Texas Center for Policy Studies, 1990, "Environmental and public health implications of Maquiladora Boom on Texas–Mexico Border", Texas.

The Economist, 1983, "Ecology an politics in the United States", vol. 13, núm.1.

The Economist, 1994, "Environmental Groups: As Green Turns to Brown", vol. 330, núm. 7853, 5 de marzo.

The World Bank, 1995, *World Development Report 1995*, Nueva York, Oxford University Press.

The World Bank, 1997, *World Development Indicators 1997*, Washington, The World Bank.

Thorup, Cathryn L., 1991, "The Politics of Free Trade and the Dynamics of Cross-Border Coalitions in U.S.-Mexican Relations, *The Columbia Journal of World Business*, verano, pp. 12-26.

Thorup, Cathryn L., 1993, "Citizen Diplomacy and Cross-Border Networks and Coalitions in North America: New Organizational Patterns in the Inmigration Arena", Nueva York, mimeo.

Thorup, Cathryn, 1994, "Citizen Diplomacy and Cross-Border Networks and Coalitions in North America: New Organizational Patterns in the Immigration Arena", San Diego, CA, Center for U.S.-Mexican Studies.

Tilly, Charles, 1978, *From Mobilization to Revolution*, The University of Michigan, Nueva York, Random House.

Tilly, Charles, 1985, "Models and Realities of Popular Colective Action", *Social Research*, vol. 52

TLCAN, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, el Gobierno de Canadá y el Gobierno de los Estados Unidos de América, 1992, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, México, septiembre.

Toledo, Víctor M. y Enrique Velázquez, 1997, "Las organizaciones ambientalistas no gubernamentales en México", mimeo.

Toner, Glen, 1992, "The Canadian Environmental Movement: A Conceptual Map", Department of Political Science and School of Public Administration, Carleton University.

Torres, Blanca, 1993a, "La cuestión del medio ambiente en la agenda bilateral 1991-1992", en Gustavo Vega Cánovas (coord.), *México, Estados Unidos, Canadá 1991-1992*, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, pp. 381-427.

Torres, Blanca, 1993b, "El medio ambiente en la relación bilateral México-Estados Unidos", en Gustavo Vega Cánovas (coord.), *Liberación económica y libre comercio en América del Norte*, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, pp. 305-346.

Torres, Blanca, 1996, "Redes y coaliciones en el proceso de negociación y aprobación del Tratado de Libre Comercio en América del Norte", en A. Borja, G. González y B. Stevenson (eds.), *Regionalismo y poder en América: Los límites del neorrealismo*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas y M. A. Porrúa.

Touraine, Alain, 1977, *The Self Production of Society*, Chicago, University of Chicago.

Touraine, Alain, 1983, *Anti-Nuclear Protest: The Opposition to Nuclear Energy in France*, Londres, Cambridge University.

Truman, D. B., 1951, *The Governmental Process: Political Interest and Public Opinion*, Nueva York, Knopf.

Truyol y Serra, Antonio, 1987, *La sociedad internacional*, Madrid, Alianza Universidad.

Trzyina, Thaddeus C. y Roberta Childers (eds.), 1992, *World Directory of Environmental Organizations*, 4a. ed., California, California Institute of Public Affairs in Cooperation with the Sierra Club and IUCN-The World Conservation Union.

U.S. Environmental Protection Agency y Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, *Integrated Environmental Plan for the Mexican-U.S. Border Area* (First Stage: 1992-94), febrero 1992.

U.S. Trade Representative, 1992, *Review of U.S.-Mexico Environmental Issues*, 25 de febrero.

UGAM, Unión de Grupos Ambientalistas y el Grupo de los 100, 1992, "Proyecto de Cláusulas de Salvaguardia Ambiental para un Tratado Norteamericano de Libre Comercio", México, mayo.

UGAM, Unión de Grupos Ambientalistas y Grupo de los 100, 1993, "Proyecto de Acuerdo que establece la Comisión para la Protección Ambiental Norteamericana del TLC", México, abril.

UNEP, United Nations Environment Program, 1999, "Basic facts and data on the science and politics of ozone protection", Press Backgrounder, mayo, http://www. unep.org

Umlas, Elizabeth, 1998, "Environmental Networking in Mexico: The Comité Nacional para la Defensa de los Chimalapas", *Latin American Research Review*, vol. 33, núm. 3, pp. 161-189.

United States-Mexico Chamber of Commerce, 1998, "Environmental Issues in Mexico under NAFTA", Washington, mayo, www.usmcoc.org /environment.html

Urquidi, Víctor L., 1992, "El convenio trilateral del libre comercio entre México, los Estados Unidos y el Canadá", *El Trimestre Económico*, Fondo de Cultura Económica, vol. LIX (2), núm. 234, pp. 373-387.

Urquidi, Víctor L., 1993a, "Free-Trade Experience in Latin America and the

Caribbean", en "Free-Trade in the Western Hemisphere", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Sidney Weintraub (ed.) especial, núm. 526, marzo, pp. 58-67.

Urquidi, Víctor L., 1993b, "Perspectiva del tratado trilateral de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá", *Anales*, Instituto Ibero Americano, Universidad de Gotemburgo, vol. II, núms. 3 y 4, 1991-1992, pp. 99-111.

Urquidi, Víctor L., 1994, "The Evolution of Mexican Trade Policy", en "Panel 14: North American Free Trade: Contemporary and Historical Perspectives", *IX Conference of Mexican and North American Historians. The History of Three Nations: Mexico-United States-Canada*, México, 27-29 de octubre, mimeo.

Urquidi, Víctor L., 1995, "La participación del resto de América Latina en el TLCAN: limitaciones y posibilidades", en Gustavo Vega Cánovas (comp.), *México, Estados Unidos, Canadá 1993-1994*, México, El Colegio de México, pp. 323-339.

Urquidi, Víctor L., (coord.), 1996, *México en la globalización. Condiciones y requisitos de un desarrollo sustentable y equitativo. Informe de la Sección Mexicana del Club de Roma*, México, Fondo de Cultura Económica.

Van Rooy, Alison, 1997, "The Frontiers of Influence: NGO Lobbying at the 1974 World Food Conference, the 1992 Earth Summit and Beyond", *World Development*, vol. 25, núm. 1, enero, pp. 93-114.

Von Moltke, Konrad, 1997, "Institutional Interactions: The Structure of Regimes for Trade and the Environment", Oran R. Young (ed.), *Global Governance. Drawing Insights from the Environmental Experience*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, pp. 247-272.

Wade, Robert, 1996, "Globalization and Its Limits: Reports of the Death of the National Economy are Greatly Exaggerated", en S. Berger y R. Dore, *National Diversity and Global Capitalism*, Cornell University Press, pp.60-89.

Walker, R. B. J., 1994, "Social Movements/World Politics, *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 23, núm. 3, pp. 669-700.

Wallerstein, Immanuel, 1984, *The Politics of the World-Economy: The States, the Movements, and the Civilizations*, Cambridge, Cambridge University Press.

Wallerstein, Immanuel, 1989, *El capitalismo histórico*, México, Siglo XXI Editores.

Waltz, Kenneth Neal, 1959, *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*, Nueva York, Columbia University Press.

Waltz, Kenneth Neal, 1988, *Teoría de la política internacional*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Wapner, Paul, 1995, "Politics Beyond the State: Environmental Activism and World Civic Politics", *World Politics*, vol. 40, núm. 3, abril.

Wathen, Tom, 1993, "A Guide to Trade and the Environment", Durwood Zaelke, *et al.* (eds.), *Trade and the Environment: Law, Economics, and Policy*, Washington, Center for International Environmental Law, Island Press, pp. 3–21.

Weintraub, Sidney y Jan Gilbreath, 1993, "The Social Side to Free Trade", en Jonathan Lemco y William B. P. Robson (eds.), *Ties Beyond Trade: Labor and Environmental Issues under the NAFTA*, Canadian–American Committe, Canadá, C.D. Howe Institute, and USA, National Planning Association, pp. 42–78.

Wendt, Alexander, y Raymond Duvall, 1989, "Institutions and International Order", en Ernest–Otto Czempiel y James N. Rosenau (eds.), *Global Changes and Theoretical Challenges: Approaches to World politics for the 1990s*, Lexington, MA, Lexington Books, pp. 51–73.

Wilhelmy, Manfred, 1988, "Los actores no estatales en la política internacional", cap. 6, *Política internacional: Enfoques y realidades*, Buenos Aires, Centro Interuniversitario de Desarrollo y Grupo Editor Latinoamericano.

Wirth, Tim, 1991, Letter to EPA Administrator Reilly, 7 de mayo.

Woods, Lawrence T., 1993, *Asia–Pacific Diplomacy: Non–Governmental Organisations and International Relations*, Vancouver, University of British Columbia Press.

WTO, World Trade Organization, 1995, *International Trade Trends and Statistics*, Tabla I.1.

Yandle, Bruce, 1993, "Bootleggers and Baptists – Environmentalists and Protectionists: Old Reasons for New Coalitions", en Terry Anderson (ed.), *NAFTA and the Environment*, San Francisco, CA, Pacific Research Institute for Public Policy, pp. 91–102.

Yearley, Steven, 1996, *Sociology, Environmentalism, Globalization. Reinventing the Globe*, Londres, Sage Publications.

Yin, Robert K, 1991, *Case Study Research: Design and Methods*, Applied Social Research Methods Series, vol. 5, Londres, Sage Publications.

Yosie, Terry F., 1994, "El sistema administrativo ambiental de EUA: ¿Qué tan adecuado es para México?", *Calidad Ambiental*, vol. 1, núms. 6, 7 y 8 (en tres partes), México, ITESM.

Young, John, 1990, *Post-Environmentalism*, Belhaven Press, Londres.

Young, Oran R., 1997, "Rights, Rules, and Resources in World Affairs", Oran R. Young (ed.), *Global Governance. Drawing Insights from the Environmental Experience*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, pp. 1-23.

Young, Oran R., y Gail Osherenko, 1993, "The Formation of International Regimes: Hypotheses and Cases", en Oran R. Young y Gail Osherenko (eds.), *Polar Politics: Creating International Environmental Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, pp. 1-21.

Zabin, Carol, 1995, "Community and Improving the Quality of Life in the Mexican Border Region: An Analysis of NGOs and Grassroots Organizations", *NAID Working Papers*, pp. 1-9.

Zabludovsky, Gina, 1992, "Los retos de la sociología frente a la globalización", *Sociológica*, vol. 7, núm. 20, septiembre-diciembre, pp. 31-52.

Zald, Mayer y John McCarthy (eds.), 1987, *Social Movements in an Organizational Society*, Nueva Brunswich, Nueva York y Oxford, Transaction Books.

A. Apéndice cronológico

FECHA	ACTORES	EVENTO	LUGAR
	ANTECEDENTES		
1986	México	Ingresa al Acuerdo General de Tarifas y Comercio	Nueva York, NY
1987	Gobiernos de Estados Unidos y México	Firman un Acuerdo Marco que establece principios y procedimientos de consulta para abordar problemas de comercio e inversión	Washington, D.C.
1989	Gobiernos de Estados Unidos y Canadá	Entra en vigor el Acuerdo de Libre Comercio de Estados Unidos y Canadá	Washington, D.C.
1990			
jun	Secretarios de Comercio y asesores privados.	Inician consultas entre Estados Unidos y México sobre la posibilidad de negociar un acuerdo de libre comercio	Washington, D.C. y México, D.F.
8 agt	Embajadora Hills, Representante Comercial, y Serra Puche, Secretario de Comercio y Finanzas	Emiten un comunicado conjunto en el que recomiendan a sus Jefes de Gobierno iniciar consultas para formalizar negociaciones de libre comercio	Washington, D.C. y México, D.F.
21 agt	Presidente Salinas	Envía carta a Bush en la que propone formalmente la negociación de un tratado de libre comercio	México, D.F.

FECHA	ACTORES	EVENTO	LUGAR
5 sep	Presidente Salinas	Instruye a Serra Puche, Secretario de Comercio y Finanzas, sobre la creación de la Oficina de Negociaciones del TLCAN; designa a Blanco como Jefe de las Negociaciones y crea un Consejo Asesor	México, D.F.
7 sep	Gobierno de México	Acuerda con el gobierno de Estados Unidos iniciar las negociaciones del TLCAN	
	PROCEDIMIENTO DE LA "VÍA RÁPIDA"		
25 sep	Presidente Bush	Solicita al Comité de Finanzas del Senado y al de Medios y Procedimientos de la Cámara de Representantes, la autorización formal de iniciar negociaciones del TLCAN bajo el procedimiento de la "vía rápida"	Washington, D.C.
5 a 7 oct	Organizaciones sociales del MA de Comercio Justo canadiense y mexicano	Llevan a cabo el *Encuentro México-Canadá*	México, D.F.
27 nov	Presidentes Bush y Salinas	En la Reunión Binacional, acuerdan negociar un acuerdo ambiental fronterizo	Monterrey, Méx.
13 dic	Coordinadores Nacionales del Acuerdo de la Paz	En reunión de seguimiento del Acuerdo de la Paz, establecen los lineamientos de un plan integral ambiental de la Frontera México-Estados Unidos	Washington, D.C.

FECHA	ACTORES	EVENTO	LUGAR
1991			
15 ene	MA opositor amplio estadounidense (*National Wildlife Federation, Mobilization for Development, Trade, Labour, and the Environment* y *Border Ecology Project,* con el apoyo de *Texas Center for Policy Studies, Friends of the Earth*)	Organizan el foro público, *Inicio del Debate sobre Comercio México-Estados Unidos: Dimensiones de Agricultura, Ambiente y Laboral de la Integración Norteamericana*	Capitolio, Washington, D.C.
25 ene	Gobierno de Canadá	Anuncia oficialmente su deseo de participar en las negociaciones de libre comercio con México y Estados Unidos	Ottawa, Ont.
5 feb	Gobiernos de Estados Unidos, Canadá y México	Anuncian, simultáneamente, la decisión de iniciar las negociaciones del TLCAN, para crear la zona de libre comercio más grande del mundo	Estados Unidos, Canadá y México
6 feb	MA opositor amplio estadounidense (*National Wildlife Federation, Mobilization for Development, Trade, Labour, the Environment* y *ALF-CIO,* con el apoyo de *Natural Resources Defense Council, Friends of the Earth* y *Border Ecology Project*)	En conferencia de prensa, declaran su oposición al procedimiento de la "vía rápida" para negociar el TLCAN	Washington, D.C.
27 feb	Congreso de Estados Unidos	Autoriza la negociación del TLCAN por el procedimiento de la "vía rápida"	Washington, D.C.
1 mar	Presidente Bush	Solicita oficialmente al Congreso de Estados Unidos autorice la extensión, por dos años, de la "vía rápida" para las negociaciones de la Ronda de Uruguay del GATT y el TLCAN	Washington, D.C.

FECHA	ACTORES	EVENTO	LUGAR
7 mar	Senador Bentsen (D-TX) y Representante Rostenkowski (D-IL) del MA de Comercio Verde	Envían carta a Bush donde solicitan que dé respuesta a preocupaciones laborales y ambientales antes de la votación de la "vía rápida"	Washington, D.C.
mar y abr	Reilly, Administrador de la Agencia de Protección Ambiental	Organiza reuniones del MA opositor amplio estadounidense (*World Wildlife Fund, Environmental Defense Fund, National Wildlife Federation, Sierra Club, National Audubon Society* y *National Resources Defense Council*) con la Embajadora Hills, Representante Comercial	Washington, D.C.
3 abr	MA de Comercio Verde mexicano (*Grupo de los 100*)	Envía carta a Salinas donde pide se incluya el tema ambiental en las negociaciones del TLCAN	México, D.F.
11 abr	MA de Comercio Justo mexicano (alrededor de cien organizaciones sociales y ONGs)	Funda la *Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio* como un foro crítico de la sociedad civil frente al proceso de integración económica en América del Norte	México, D.F.
28 abr	MA opositor amplio estadounidense y, MAs de Comercio Verde y Comercio Justo mexicanos	Participan en un encuentro en la Universidad de Chicago donde acuerdan respetar legislación ambiental mexicana	Chicago, IL
1 may	Presidente Bush	Da a conocer el "Plan de Acción" ambiental para las negociaciones del TLCAN, en respuesta a la solicitud del Congreso de Estados Unidos	Washington, D.C.
	MA de Comercio Verde estadounidense (*Natural Resources Defense Council* y *National Audubon Society*)	Apoya al "Plan de Acción" ambiental del Presidente Bush	Washington, D.C.

FECHA	ACTORES	EVENTO	LUGAR
1 may	*Public Citizen* del MA de Comercio Justo estadounidense	Se opone al "Plan de Acción" ambiental del Presidente Bush	Washington, D.C.
3 may	Senadores del PRI del MA de Libre Comercio	En el *Foro de Consulta del TLCAN,* comentan el "Plan de Acción" ambiental del Presidente Bush	México, D.F.
4 may	*Grupo de los* 100 del MA de Comercio Verde mexicano	Declara que México debería enfrentar impactos ecológicos y sociales del TLCAN	México, D.F.
7 may	Senador Wirth (D-CO) del MA de Comercio Verde (con el apoyo de *National Wildlife Federation* y *Environmental Defense Fund*)	Envía carta a Reilly, Administrador de la Agencia de Protección Ambiental, sugiriéndole compromisos para el procedimiento de la "vía rápida"	Washington, D.C.
	Citizens Trade Watch del MA de Comercio Justo estadounidense (con *Public Citizen, Sierra Club* y *Friends of the Earth*)	Inicia campaña en contra de la aprobación del procedimiento de la "vía rápida" en el Congreso de Estados Unidos	Washington, D.C.
10 may	*National Wildlife Federation* del MA de Comercio Verde estadounidense (con el *Natural Resources Defense Council, Nacional Audubon Society, Environmental Defense Fund* y *The Community Nutrition* Institute)	Responde al "Plan de Acción" ambiental del Presidente Bush	Washington, D.C.
15 may	*Frente Auténtico del Trabajo* del MA de Comercio Justo mexicano	Declara que la "vía rápida" es un triunfo para la inclusión de los temas laboral y ambiental en el TLCAN	México, D.F.
16 may	*Grupo de los 100* del MA de Comercio Verde mexicano	Declara que el 84% del *Grupo de los 100* aprobaría el TLCAN si incluye el tema ambiental	México, D.F.

FECHA	ACTORES	EVENTO	LUGAR
17 may	Reilly, Administrador de la Agencia de Protección Ambiental	Responde a la carta del Senador Wirth (D-CO)	Washington, D.C.
19 may	*National Wildlife Federation* del MA de Comercio Verde estadounidense	Apoya al procedimiento de la "vía rápida" para las negociaciones del TLCAN	Washington, D.C.
21 may	*Partido Verde Ecologista Mexicano* del MA de Comercio Verde	Declara que no se debe firmar un tratado de libre comercio que permita instalar industrias contaminantes en otro país	México, D.F.
23 may	Congreso de Estados Unidos	Autoriza la extensión, por dos años, del procedimiento de la "vía rápida" para las negociaciones del GATT y el TLCAN	Washington, D.C.
	NEGOCIACIONES DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO		
12 jun	Ministros de Comercio de Estados Unidos, Canadá y México	Inician las negociaciones del TLCAN con la Primera Reunión Ministerial y crean seis áreas de negociación y 18 grupos de trabajo	Toronto, Ont.
17 jun	*Pacto de Grupos Ecologistas* del MA de Comercio Justo mexicano	Solicita al Congreso de México que posponga las elecciones presidenciales de agosto, a fin de que los partidos se pronuncien sobre el TLCAN	México, D.F.
8 y 9 jul	Equipos negociadores de los tres gobiernos norteamericanos	Primera Reunión Plenaria de Negociaciones	Washington, D.C.

FECHA	ACTORES	EVENTO	LUGAR
7 agt	Grupos ambientalistas de los MAs de Comercio Verde y Comercio Justo	En el *Foro Metrópolis*, afirman que la legislación ambiental de México no es adecuada para firmar el TLCAN	
	Centro Ecologista del Manantial de Peña Pobre del MA de Comercio Verde mexicano	Declara que la firma del TLCAN podría propiciar que industrias altamente contaminantes se establezcan en México	México, D.F.
16 agt	Gobierno de Estados Unidos	Selecciona asesores ambientalistas del MA de Comercio Verde estadounidense (de *World Wildlife Fund, National Wildlife Federation, Natural Resources Defense Council, Nature Conservancy* y *National Audubon* Society)	Washington, D.C.
	GATT	Falla a favor de México en el caso del Atún/Delfín	
18 a 20 agt	Ministros de Comercio de Estados Unidos, Canadá y México	En la Segunda Reunión Ministerial de negociaciones del TLCAN, establecen reducción paulatina de aranceles vigentes y barreras no arancelarias	Seattle, WA
	MA de Comercio Justo trinacional (*Mobilization for Development, Trade, Labour, and the Environment; Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio; Frente Auténtico del Trabajo;* y *Action Canada* Network; y ONGs)	Declara en reunión trinacional que, los grupos sociales deben participar en las negociaciones del TLCAN y la degradación ambiental debe considerarse como dumping	
24 agt	Comité Preparatorio de la Cumbre de la Tierra	Debate intensamente sobre los temas de comercio y medio ambiente, atrayendo gran interés público	Ginebra, Suiza

FECHA	ACTORES	EVENTO	LUGAR
13 sep	MAs de Comercio Justo y Comercio Verde estadounidenses (*Sierra Club, Public Citizen, Friends of the Earth, Defenders of Wildlife, Greenpeace* y *Community Nutrition Institute*; y *Natural Resources Defense Council* aparte)	Declaran en contra del fallo del GATT a favor de México, sobre el caso del Atún/Delfín	Washington, D.C.
3 oct	William J. Clinton	Es electo candidato demócrata a la presidencia de Estados Unidos	Little Rock, AK
17 oct	Representación Comercial de Estados Unidos y Agencia de Protección Ambiental	Difunden el borrador del *Estudio Ambiental México-Estados Unidos*	Washington, D.C.
23 oct	Agencia de Protección Ambiental y Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología	Difunden el borrador del *Plan Integral Ambiental de la Frontera México-Estados Unidos*	Washington, D.C.
21 nov	Los Representantes Waxman (D-CA), Gephardt (D-MO) y 20 más, de los MAs de Comercio Verde y Comercio Justo estadounidenses	Proponen la Resolución 246 de la Cámara Baja, que prohibe la aprobación de tratados comerciales que afecten leyes ambientales y laborales de Estados Unidos	Washington, D.C.
26 a 28 oct	Ministros de Comercio de Estados Unidos, Canadá y México	Tercera Reunión Ministerial de negociaciones del TLCAN	Zacatecas, Zac.
	MA de Comercio Justo trinacional (*Mobilization for Development, Trade, Labour, and the Environment; Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio; Frente Auténtico del Trabajo;* y *Action Canada* Network; y ONGs)	Organizan el *Foro Ciudadano* trinacional paralelo a la Tercera Reunión Ministerial y emiten la "Declaración de Zacatecas"	Zacatecas, Zac.

FECHA	ACTORES	EVENTO	LUGAR
10 dic	GATT	Difunde el "Borrador Dunkel"	Nueva York, NY
13 y 14 dic	Jefes del Ejecutivo, Bush, Salinas y Mulroney	Realizan una reunión de balance sobre las negociaciones del TLCAN e instruyen a sus equipos para que preparen un primer texto que incluya las diferencias entre las posiciones de los tres gobiernos	Residencia de Campo David, Maryland
1992			
9 y 10 feb	Ministros de Comercio de Estados Unidos, Canadá y México	Cuarta Reunión Ministerial de negociaciones del TLCAN	Chantilly, VA
21 feb	Equipos negociadores de Estados Unidos, Canadá y México	En la Séptima Reunión Plenaria de negociaciones del TLCAN, elaboran un borrador confidencial del Tratado (de más de 400 páginas)	Dallas, TX
	Sierra Club del MA de Comercio Justo estadounidense	Denuncia que los tres gobiernos privilegian el desarrollo económico sobre la protección ambiental en las negociaciones del TLCAN	Dallas, TX
25 feb	Representación Comercial de Estados Unidos	Publica el *Estudio Ambiental de México-Estados Unidos*	Washington, D.C.
feb	Agencia de Protección Ambiental y Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología	Publican el *Plan Integral Ambiental de la Frontera México-Estados Unidos*	Washington, D.C. y México, D.F.
feb	*National Wildlife Federation* del MA de Comercio Verde estadounidense	Envía carta a la Embajadora Hills, Representante Comercial, proponiendo condiciones de inversión en el TLCAN	Washington, D.C.

FECHA	ACTORES	EVENTO	LUGAR
27 feb	Embajadora Hills, Representante Comercial	Responde a la carta de *National Wildlife Federation*, rechazando sus propuestas de inversión en el Tratado	Washington, D.C.
9 mar	*National Wildlife Federation* del MA de Comercio Verde estadounidense	Envía otra carta a la Embajadora Hills, Representante Comercial, modificando sus posiciones sobre inversión en el TLCAN	Washington, D.C.
mar	*Action Canada Network* del MA de Comercio Justo canadiense	Entrega el Borrador filtrado del Tratado negociado en la Reunión de Dallas, a los MAs de Comercio Justo estadounidense y mexicano (*Mobilization for Development, Trade, Labour, and the Environment* y *Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio*)	
21 mar	Aguilar Zinzer, Castañeda y Heredia, del MA de Comercio Justo mexicano	En conferencia de prensa organizada por la Fundación Lázaro Cárdenas, dan a conocer el Borrador de Dallas	México, D.F.
25 mar	*Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio* del MA de Comercio Justo mexicano	Entrega el Borrador de Dallas al Presidente de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión	México, D.F.
5 a 8 abr	Ministros de Comercio de Estados Unidos, Canadá y México	Quinta Reunión Ministerial de negociaciones del TLCAN	Montreal, Can.
8 abr	*Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio* del MA de Comercio Justo mexicano	En conferencia de prensa, declara que el Borrador de Dallas no reconoce las asimetrías económicas de México frente a Estados Unidos y Canadá	México, D. F.
10 abr	*Mobilization for Development, Trade, Labour, and the Environment* del MA de Comercio Justo estadounidense	Declara que el TLCAN va más allá que el GATT en la armonización de estándares nacionales	Washington, D.C.

FECHA	ACTORES	EVENTO	LUGAR
18 may	Grupos ambientalistas de los MAs de Comercio Verde estadounidense y mexicano	Critican que cada país mantenga sus estándares ambientales, porque son producto de decisiones políticas más que de una justificación científica	
19 may	*Movimiento Ecologista Mexicano* del MA de Comercio Verde	En el Foro Internacional TLCAN, Medio Ambiente y Desarrollo, propone diseños de industrialización para preservar el agua	México, D. F.
	Frente Auténtico del Trabajo del MA de Comercio Justo mexicano	En el Foro Internacional TLCAN, Medio Ambiente y Desarrollo, declara que el Tratado debe sancionar anomalías ambientales y apoyar uso sustentable de los recursos naturales	México, D.F.
may	Senador Baucus (D-MT) del MA de Comercio Verde estadounidense	Organiza reuniones entre la Embajadora Hills, Representante Comercial, y el MA de Comercio Verde estadounidense (*World Wildlife Federation, National Wildlife Federation, Natural Resources Defense Council, National Audubon Society, Environmental Defense Fund* y *Defenders of Wildlife*)	Washington, D.C.
28 may	MAs de Comercio Verde y de Comercio Justo estadounidenses (*National Wildlife Federation, Natural Resources Defense Council* y *Sierra Club;* con el apoyo de *Environmental Defense Fund*)	Proponen salvaguardas ambientales mínimas que deben incluirse en el Tratado para asegurar un desarrollo sano y equitativo	Washington, D.C.
30 may	MA de Comercio Verde mexicano (*Asociación Ecologista de Coyoacán, Grupo de los 100, Comunidad Ecológica de Occidente, Viva Natura de Michoacán, Consejo para la Defensa de la Costa del Pacífico, Patronato Pro Bahía de Acapulco* y *ECOSOLAR*	Envía carta a Serra Puche, Secretario de Comercio y Finanzas, y Colosio, Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, exigiéndoles que incluyan cláusulas y salvaguardas ambientales en el TLCAN	México, D.F.

FECHA	ACTORES	EVENTO	LUGAR
17 jun	Gobierno de Estados Unidos y grupos ambientalistas del MA de Comercio Verde estadounidense	Declaran que se pondrá fin al embargo atunero a México, si éste pone moratoria de 5 años en el uso de redes que capturan delfines	Washington, D.C.
22 jun	Embajadora Hills, Representante Comercial	Envía carta al Senador Baucus (D-MT), informándole que el gobierno de Estados Unidos está propiciando la participación de científicos y ambientalistas en las negociaciones del TLCAN	Washington, D.C.
28 jun	Miembros del MA de Libre Comercio	Manifiestan preocupación porque la Resolución 109 del Congreso --que busca proteger las leyes de salud, medio ambiente y trabajo de Estados Unidos bajo el TLCAN--, permitirá enmiendas a estándares ambientales y laborales a través del procedimiento de la "vía rápida"	Washington, D.C.
10 jul	MAs de Comercio Verde y Comercio Justo estadounidenses (*Natural Resources Defense Council, Sierra Club, Public Citizen, ALF-CIO* y el Senador Gephardt (D-MO))	Apoyan la Resolución 109 del Congreso de Estados Unidos	Washington, D.C.
20 jul	MAs de Comercio Verde y Comercio Justo trinacionales (*Natural Resources Defense Council* y 50 organizaciones ambientalistas)	Envían carta a la Embajadora Hills, Representante Comercial, en la que afirman que no apoyarán el Tratado a menos que se incluyan salvaguardas ambientales	Washington, D.C.
25 y 26 jul	Ministros de Comercio de Estados Unidos, Canadá y México	Sexta Reunión Ministerial de negociaciones del TLCAN	México, D.F.
	MA de Comercio Justo trinacional (*Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio, Action Canada Network* y *Mobilization for Development, Trade, Labour, and the Environment*)	En reunión ciudadana trinacional, exigen a los tres gobiernos que suspendan las negociaciones del TLCAN	México, D.F.

FECHA	ACTORES	EVENTO	LUGAR
26 jul	MAs de Comercio Verde y Comercio Justo estadounidenses (*National Wildlife Federation* con el apoyo de *Sierra Club, Defenders of Wildlife, Natural Resources Defense Council, Environmental Defense Fund, National Audubon Society, Public Citizen* y *Friends of the Earth*)	Envían carta a los equipos negociadores de los tres países	Washington, D.C.
30 jul	Consejeros ambientalistas de Estados Unidos	En reunión con la Embajadora Hills, Administradora Comercial, proponen la creación de una comisión trinacional que monitoree la implementación de medidas ambientales bajo el TLCAN	Washington, D.C.
2 agt	MA de Comercio Justo mexicano (*Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio* y 100 ONGs)	En desplegado, se pronuncia por un tratado de libre comercio que contenga un proyecto nacional popular y sea debatido públicamente antes de aprobarse	México, D.F.
6 agt	MAs de Comercio Justo y Comercio Verde estadounidenses (*Sierra Club* y otros grupos ambientalistas)	Organizan una reunión para examinar temas ambientales claves del TLCAN y la revisión del procedimiento de la "vía rápida"	Washington, D.C.
12 agt	Ministros de Comercio de Estados Unidos, Canadá y México	En la Séptima Reunión Ministerial del TLCAN, concluyen el proceso de negociaciones	Washington, D.C.
	Jefes del Ejecutivo de Estados Unidos, Canadá y México	Anuncian el fin de las negociaciones del TLCAN y detallan sus disposiciones ambientalistas	Washington, D.C.
	MA de Comercio Justo trinacional (*Mobilization for Development, Trade, Labour, and the Environment; Citizens Trade Watch; Fair Trade Campaign; Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio;* y *Action Canada Network*)	En conferencia de prensa, solicita el texto completo del TLCAN y condiciona su apoyo a la inclusión de disposiciones sociales y de autodeterminación	Washington, D.C.

FECHA	ACTORES	EVENTO	LUGAR
	MAs de Comercio Justo y de Comercio Verde estadounidenses (*Sierra Club* y *Natural Resources Defense Council*)	Declaran que las disposiciones ambientales del TLCAN son inadecuadas y hacen propuestas para que se mejoren en el ACAAN	Washington, D.C.
	AFL-CIO del MA de Comercio Justo estadounidense	Exige a Bush que se tomen medidas frente a violaciones a estándares ambientales y derechos laborales bajo el TLCAN	Washington, D.C.
25 agt	MAs de Comercio Verde y Comercio Justo estadounidenses (*Center for International Environmental Law, Natural Resources Defense Council, Sierra Club, Friends of the Earth, The Human Society of the United States, Public Citizen, Defenders of Wildlife, International Wildlife Coalition, Earth Island Institute, Monitor Consortium* y *Greenpeace*)	Presentan un informe en contra del TLCAN, porque consideran que sus disposiciones ambientales son débiles	Washington, D.C.
3 sep	MA de Comercio Verde mexicano (*Grupo de los 100, Pacto de Grupos Ecologistas, Movimiento Ecologista Mexicano* y *PRONATURA*)	Se reúnen con Blanco, Jefe de las Negociaciones, quién les detalla las disposiciones ambientales del TLCAN a las que se sujetarán las inversiones	México, D.F.
9 sep	MA de Comercio Justo estadounidense (*ALF-CIO, Public Citizen, Friends of the Earth* y *Sierra Club*)	Organiza la conferencia "El Comercio en el Siglo XXI", en la que el Representante Gephardt (D-MO) se pronuncia por la renegociación del texto del TLCAN	Washington, D.C.
15 sep	*Public Citizen, Sierra Club* y *Friends of the Earth*, del MA de Comercio Justo estadounidense	Presentan el Caso *Public Citizen vs United States Trade Representative* en una Corte Federal estadounidense, en el que exigen estudios de impacto ambiental en la Frontera México-Estados Unidos antes de la firma del TLCAN	Washington, D.C.
16 sep	MA de Comercio Verde estadounidense (*National Wildlife Federation, Environmental Defense Fund* y *Natural Resources Defense Council*)	Declara que el TLCAN es el tratado comercial más verde y rechaza modificaciones a su texto	Washington, D.C.

FECHA	ACTORES	EVENTO	LUGAR
17 sep	Ministros del Medio Ambiente de Estados Unidos, Canadá y México	Anuncian la negociación de una comisión ambiental trinacional	Washington, D.C.
	World Wildlife Fund del MA de Comercio Verde estadounidense	Apoya informalmente al TLCAN en audiencia ante el Comité de Finanzas del Senado de Estados Unidos	Washington, D.C.
	MA de Comercio Verde estadounidense (*National Wildlife Federation, World Wildlife Fund, Environmental Defense Fund* y *Natural Resources Defense Council*)	Apoya la creación de una comisión ambiental trinacional que propicie la participación de organizaciones de la sociedad civil	Washington, D.C.
	National Wildlife Federation del MA de Comercio Verde estadounidense	Apoya oficialmente al TLCAN por las disposiciones ambientales contenidas en su texto	Washington, D.C.
18 sep	Presidente Bush	Notifica al Congreso de su país la intención de firmar el TLCAN	Washington, D.C.
7 oct	Ministros de Comercio de Estados Unidos, Canadá y México	Firman el texto final del TLCAN, fungiendo como testigos los tres Jefes del Ejecutivo, Salinas, Bush y Mulroney	San Antonio, TX
oct	Gobierno de México	Solicita que se pospongan las reuniones sobre medio ambiente hasta después de las elecciones presidenciales en México	México, D.F.
12 oct	MA de Comercio Justo estadounidense (*Friends of the Earth, Arizona Toxic Information, Border Ecology Project, Center for International Environmental Law, Defenders of Wildlife, Earth Island Institute, Fair Trade Campaign, Public Citizen, Sierra Club* y *The Human Society of the United States*)	Se declara en contra del TLCAN, critica la propuesta de comisión ambiental trinacional y pide se renegocie el Tratado	Washington,. D.C.

FECHA	ACTORES	EVENTO	LUGAR
oct	*Sierra Club* y *Natural Resources Defense Council*, de los MAs estadounidenses de Comercio Justo y Comercio Verde, respectivamente	Contribuyen con información a la campaña presidencial del candidato demócrata Clinton	Washington, D.C.
oct	*National Wildlife Federation* y *World Wildlife Fund* del MA de Comercio Verde estadounidense	Contribuyen con información a la campaña presidencial de Clinton y apoyan la redacción de su documento de toma de posición frente al medio ambiente y el TLCAN	Washington, D.C.
24 oct	Clinton, candidato a la presidencia	Declara su apoyo al TLCAN, con la creación de acuerdos paralelos fuertes sobre medio ambiente, trabajo y salvaguardas	Washington, D.C.
2 nov	MA de Comercio Verde mexicano	Propone la inclusión de un comité de expertos en la comisión ambiental trinacional y un reporte anual de impactos ambientales del TLCAN	México, D.F.
3 nov	Ciudadanos estadounidenses	Eligen a William J. Clinton Presidente de Estados Unidos	Washington, D.C.
12 y 13 nov	*Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio* del MA de Comercio Justo	Organiza el *Foro de Análisis del TLCAN en la Construcción de México del Siglo XXI*, al que asisten representantes de la Secretaría de Comercio y Finanzas, la Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior y 60 organizaciones sociales	México, D.F.
20 nov	MA de Comercio Justo estadounidense (*Center for International Environmental Law, Sierra Club, Greenpeace, Fair Trade Campaign, The Human Society of the United States, International Wildlife Coalition* y *Red Fronteriza de Salud y Ambiente*, entre otras 23 ONGs)	Critica la propuesta de una comisión ambiental trinacional, porque podría disminuir estándares y no incluir suficientes vías a la participación ciudadana	Ottawa, Ont.

FECHA	ACTORES	EVENTO	LUGAR
17 dic	Jefes del Ejecutivo, Bush, Salinas y Mulroney	Firman el texto final del TLCAN enlazados vía satélite e inician labores en los tres legislativos para su aprobación	Washington, D.C., Ottawa, Ont. y México, D.F.
18 dic	*Defenders of Wildlife* del MA de Comercio Verde estadounidense	Envía carta a Clinton, Presidente electo, en la que afirma que la mayoría de la Comunidad ambientalista estadounidense apoyaría TLCAN si se crea un ACAAN fuerte	Washington, D.C.
25 dic	Grupos ambientalistas del MA de Comercio Justo	Critican 13 puntos del TLCAN, porque bajarán estándares ambientales y cada país interpretará tratados internacionales de manera diferente	
1993	**NEGOCIACIONES DEL ACUERDO AMBIENTAL PARALELO**		
7 ene	*Grupo de los 100* del MA de Comercio Verde mexicano	Envía carta al Presidente Salinas, pidiendo el apoyo del gobierno mexicano a las negociaciones del ACAAN	México, D.F.
8 ene	*Grupo de los 100* del MA de Comercio Verde mexicano	Declara que la Reunión Salinas-Clinton debería acordar el inicio de pláticas entre autoridades ambientales para crear acuerdo paralelo	México, D.F.
15 a 17 ene	MA de Comercio Justo trinacional (*Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio, Fair Trade Campaign, Citizens Trade Watch, Action Canada Network* y *Coalition du Quebec*)	En reunión trinacional, declara su oposición al TLCAN porque no contribuye a resolver los problemas sociales	México, D.F.
20 ene	William J. Clinton	Toma posesión de la presidencia de Estados Unidos	Washington, D.C.

FECHA	ACTORES	EVENTO	LUGAR
23 ene	*Grupo de los 100* del MA de Comercio Verde mexicano	Propone que, antes de la firma del TLCAN, se planteen medidas de protección ambiental viables y se defiendan a ultranza	México, D.F.
27 ene	Colosio, Secretario de Desarrollo Social	Se reúne con Browner, Directora de la Agencia de Protección Ambiental, y grupos ambientalistas estadounidenses de los MAs de Comercio Verde y Comercio Justo, y declara que el gobierno de México está listo para negociar el acuerdo ambiental paralelo	Washington, D.C.
28 ene	Reyes Luján, Director del Instituto Nacional de Ecología	Comunica a grupos ambientalistas estadounidenses, que la creación de una comisión ambiental trilateral es tarea de los gobiernos	Washington, D.C.
1 feb	Representantes Wyden (D-OR) y Matsui (D-CA)	Envían carta al Presidente Clinton, apoyando su posición frente al TLCAN	Washington, D.C.
3 feb	Hinojosa, de la *University of California Los Angeles* y *Stanfield Consultant*, del MA de Comercio Verde estadounidense	Propone la creación del Banco de Desarrollo de América del Norte, para que facilite inversiones e infraestructura que no dañen al medio ambiente bajo el TLCAN	Nueva York, NY
5 feb	*National Wildlife Federation* del MA de Comercio Verde estadounidense	Declara sobre la importancia de crear una comisión ambiental trinacional que facilite la adopción y ejecución de leyes ambientales nacionales	Washington, D.C.
8 feb	Presidente Clinton	Crea una comisión intergubernamental denominada *Task Force* para acelerar la elaboración de los acuerdos paralelos ambiental y laboral	Washington, D.C.

FECHA	ACTORES	EVENTO	LUGAR
12 feb	Congreso de Estados Unidos	Debate sobre las implicaciones entre el medio ambiente y el TLCAN, así como acerca de la conveniencia de que la comisión ambiental trinacional promueva una participación ciudadana amplia	Washington, D.C.
	MAs de Comercio Verde y Comercio Justo estadounidenses (*National Wildlife Federation* y *Sierra Club*)	Solicitan al Congreso de Estados Unidos que establezca criterios comerciales, en el texto del TLCAN, contra bienes que afecten al medio ambiente	
	Grupos hispanos del MA de Comercio Verde estadounidense (*National Council of La Raza* y *Mexican American Legal Defense Fund*)	Informan al Embajador Kantor, nuevo Representante Comercial, que se requieren 10 000 millones de dólares para mejorar y limpiar la frontera México-Estados Unidos bajo el TLCAN	Washington, D.C.
17 feb	Ministros de Comercio de Estados Unidos, Canadá y México	Primera reunión preparatoria sobre los acuerdos paralelos	Washington, D.C.
	MAs de Comercio Verde y Comercio Justo estadounidenses	Se reúnen con el Embajador Kantor, Representante Comercial, quien muestra una disposición más abierta de diálogo que su predecesora	Washington, D.C.
25 feb	Primer Ministro Mulroney	Somete el texto del TLCAN a la aprobación del parlamento	Ottawa, Ont.
5 mar	MAs de Comercio Justo y Comercio Verde estadounidenses (*Sierra Club, Friends of the Earth, Greenpeace* y *Environmental Defense Fund*)	Solicitan al Embajador Kantor, Representante Comercial, que se incorpore la comisión ambiental trinacional al TLCAN y se fijen sanciones comerciales por violaciones a las leyes ambientales nacionales	Washington, D.C.
	Sierra Club del MA de Comercio Justo estadounidense	Condiciona su apoyo al acuerdo ambiental paralelo, a que se garantice que cada país tengan opciones diferentes para aplicar las sanciones comerciales	Washington, D.C.

FECHA	ACTORES	EVENTO	LUGAR
mar	MAs de Comercio Verde y Comercio Justo estadounidenses (*Natural Resources Defense Council, Environmental Defense Fund* y grupos de la Frontera México-Estados Unidos)	Dan recomendaciones ambientales sobre la frontera México-Estados Unidos para ser incorporadas al Acuerdo	
12 mar	MAs de Comercio Verde y Comercio Justo estadounidenses (*Defenders of Wildlife* y *Center for Internacional Environmental Law*, con el apoyo de *Sierra Club, Public Citizen, Friends of the Earth, National Audubon Society* y *Greenpeace*)	Envían carta al Embajador Kantor, Representante Comercial, referente al acuerdo ambiental paralelo	Washington, D.C.
15 mar	Jefes Negociadores, Blanco, Weeks y Yerxa	Ofrecen conferencia de prensa para dar a conocer el inicio de la redacción legal de los acuerdos paralelos y el respeto a las leyes ambientales nacionales	Washington, D.C.
17 y 18 mar	Equipos negociadores de Estados Unidos, Canadá y México	En la Primera Reunión Viceministerial de los Acuerdos Paralelos, deciden no reabrir el texto firmado del TLCAN ni favorecer proteccionismos	Washington, D.C.
19 mar	MAs de Comercio Verde y Comercio Justo trinacionales	Manifiestan desaliento porque no percibir avances en las negociaciones del acuerdo ambiental paralelo	Washington, D.C.
	MA de Comercio Justo mexicano	Se opone a una comisión ambiental supranacional que regule sanciones comerciales bajo el TLCAN	Washington, D.C.
2 abr	Equipos negociadores de Estados Unidos, Canadá y México	Segunda Reunión Viceministerial de los Acuerdos Paralelos	Ottawa, Ont.
	Grupos hispanos del MA de Comercio Verde estadounidense	Apoyarán al TLCAN si se aprueba el Banco de Desarrollo de América del Norte para proyectos e infraestructura ambiental en la frontera México-Estados Unidos	

FECHA	ACTORES	EVENTO	LUGAR
7 abr	*Greenpeace Mexico* del MA de Comercio Justo	Declara que Clinton debe evitar basureros tóxicos en la frontera México-Estados Unidos, para demostrar con hechos que quiere un ambiente limpio bajo el TLCAN	México, D.F.
9 abr	MA de Comercio Justo estadounidense (*Sierra Club* y *Friends of the Earth*)	Presiona a la administración Clinton para que amplíe los temas ambientales bajo el TLCAN, a fin de que Estados Unidos no caiga en posiciones minimalistas	México, D.F.
	Citizens Trade Campaign del MA de Comercio Justo estadounidense	Exige a Clinton que las disputas salariales y de estándares ambientales existentes entre México y Estados Unidos, se negocien bajo el TLCAN	México, D.F.
13 abr	Equipos negociadores de Estados Unidos, Canadá y México	Tercera Reunión Viceministerial de los Acuerdos Paralelos	México, D.F.
23 abr	Gobierno de Canadá	Declara que la comisión ambiental trinacional no debe apelar a la participación pública directa, sino que debe regirse por paneles nacionales	Ottawa, Ont.
	Líderes ambientalistas de los MAs de Comercio Verde y Comercio Justo estadounidenses	Solicitan al Embajador Kantor, Representante Comercial, buscar mayores oportunidades para crear un acuerdo binacional México-Estados Unidos en el texto del TLCAN	Washington, D.C.
mar a may	Comité de Ambiente y Obras Públicas del Senado de Estados Unidos	Busca lograr un compromiso entre el Representante Comercial de Estados Unidos y los MAs de Comercio Verde y Comercio Justo estadounidenses (*National Wildlife Federation, Natural Resources Defense Council, Defenders of Wildlife, Sierra Club, Friends of the Earth, Environmental Defense Fund* y *World Wildlife Fund*)	Washington, D.C.

FECHA	ACTORES	EVENTO	LUGAR
	Ambientalistas de los MAs de Comercio Verde y Comercio Justo estadounidenses	Sostienen reuniones con personal de las Agencias del Ejecutivo de Estados Unidos, para presionar sobre la agenda del acuerdo ambiental paralelo	Washington, D.C.
29 abr	Representante Rostenkowski (D-IL)	Nombra al Representante Matsui (D-CA) para dirigir los trabajos sobre el TLCAN en la Cámara Baja	Washington, D.C.
30 abr	*National Wildlife Federation* del MA de Comercio Verde estadounidense	Solicita al Embajador Kantor, Representante Comercial, que solamente se apruebe el TLCAN si se cumplen requisitos mínimos ambientales en el acuerdo paralelo	Washington, D.C.
7 may	Grupos ambientalistas del MA de Comercio Verde estadounidense	Afirman que apoyarán al TLCAN, aún si no se le otorgan poderes supranacionales a la comisión ambiental trinacional	Washington, D.C.
	Representante Gephardt (D-MO)	Se reúne con grupos ambientalistas del MA de Comercio Justo estadounidense y comparte sus críticas sobre el TLCAN	Washington, D.C.
8 may	MA de Comercio Verde estadounidense (*World Wildlife Fund* y Berlin, *National Wildlife Federation, Environmental Defense Fund,* con el apoyo de *Defenders of Wildlife, Natural Resources Defense Council, Nacional Audubon Society* y *Nature Conservancy*)	Envía una carta al Embajador Kantor, Representante Comercial, reiterando objetivos ambientales para el acuerdo paralelo	Washington, D.C.
19 may	*Unión de Grupos Ambientalistas* del MA de Comercio Verde mexicano	Se opone al esquema punitivo del acuerdo ambiental paralelo y propone un mecanismo de escrutinio público	México, D.F.
20 y 21 may	Equipos negociadores de Estados Unidos, Canadá y México	Cuarta Reunión Viceministerial de los Acuerdos Paralelos	Ottawa, Ont.

FECHA	ACTORES	EVENTO	LUGAR
21 may	Grupos ambientalistas del MA de Comercio Justo estadounidense	Envían carta al Embajador Kantor, Representante Comercial, arguyendo que el mecanismo de solución de controversias de la comisión ambiental trinacional no solucionará los problemas que creará el TLCAN	Washington, D.C.
	Defenders of Wildlife del MA de Comercio Verde estadounidense	Afirma que apoyará la creación de la comisión ambiental trinacional si se incluyen 5 modificaciones en el texto del acuerdo paralelo	Washington, D.C.
26 may	Parlamento canadiense	Aprueba el TLCAN	Ottawa, Ont.
4 jun	*United States of America-NAFTA* del MA de Comercio Libre estadounidense	Difunde carta de oposición empresarial formal contra los acuerdos paralelos	Washington, D.C.
16 jun	*Greenpeace Mexico* del MA de Comercio Justo y la Cámara de Diputados del MA de Comercio Libre mexicano	Declaran conjuntamente que una indemnización de Estados Unidos a México por daños ambientales en la Frontera sería parte de una campaña a favor del TLCAN	México, D.F.
30 jun	Juez Richey, Corte Federal de Estados Unidos	Falla contra el Representante Comercial de Estados Unidos en el caso *Public Citizen vs. United States Trade Representative*; los demandantes son *Public Citizen, Sierra Club* y *Friends of the Earth* del MA de Comercio Justo estadounidense, con el apoyo del *amicus brief* de *Defenders of Wildlife, Natural Resources Defense Council* y *National Audubon Society* del MA de Comercio Verde estadounidense	Washington, D.C.
1 jul	Departamento de Justicia de Estados Unidos	Notifica que apelará el fallo judicial del día anterior, que acusa a la administración Clinton de violar la Ley de Protección Ambiental estadounidense bajo las negociaciones del TLCAN	Washington, D.C.

FECHA	ACTORES	EVENTO	LUGAR
8 y 9 jul	Equipos negociadores de Estados Unidos, Canadá y México	En la Quinta Reunión Viceministerial de los Acuerdos Paralelos, acuerdan crear una comisión administrativa del medio ambiente	Cocoyoc, Méx.
9 a 11 jul	MA de Comercio Justo Continental (*Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio, Alliance for a Responsible Trade, Citizens Trade Campaign* y *Action Canada Network, con la* participación de organizaciones sociales de América)	Lleva a cabo el encuentro, *Alternativas al TLCAN y a la Integración Económica Continental*, en el que proponen la Iniciativa de los Pueblos como una opción frente a la Iniciativa de las Américas propuesta originalmente por el Presidente Bush	México, D.F.
	Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio del MA de Comercio Justo mexicano	Da a conocer un balance del proceso del TLCAN, a dos años de iniciado, en el que se opone al Tratado negociado y reitera la necesidad de incluir una Agenda Social que abarque la migración	México, D.F.
9 jul	MA de Comercio Justo de la Frontera México-Estados Unidos (*Red Fronteriza de Salud y Ambiente, Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental* y *Comité Cívico de Divulgación Ecológica*)	Declara que las negociaciones del acuerdo ambiental paralelo se han estancado por la propuesta de Estados Unidos sobre 3 escenarios de sanciones comerciales	México, D.F.
	Red Fronteriza de Salud y Ambiente del MA de Comercio Justo de la Frontera México-Estados Unidos	Declara que la comisión ambiental trinacional debería de buscar la cooperación con programas ambientales mexicanos para fortalecer su desarrollo	México, D.F.
14 jul	Presidente Salinas	Declara que no pasará nada espectacular, ni se frenará el desarrollo de México, de no llegarse a un acuerdo con Estados Unidos y Canadá sobre sanciones comerciales, y no ser aprobado el paquete del TLCAN	México, D.F.

FECHA	ACTORES	EVENTO	LUGAR
16 jul	*Red Fronteriza de Salud y Ambiente* del MA de Comercio Justo de la Frontera México-Estados Unidos	Exige que el Banco de Desarrollo de América del Norte se enfoque a diversas regiones de Norteamérica y no se restrinja sólo a proyectos ambientales en la Frontera México-Estados Unidos	Sonora, Méx.
	World Wildlife Fund del MA de Comercio Verde estadounidense	Crítica el fallo del Juez Rickey (*Public Citizen vs United States Trade Representative*) en audiencia del Comité del Medio Ambiente y Obras Públicas del Senado de Estados Unidos	Washington, D.C.
19 a 23 jul	Equipos negociadores de Estados Unidos, Canadá y México	Sexta Reunión Viceministerial de los Acuerdos Paralelos	Ottawa, Ont.
22 jul	*Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos* del MA de Comercio Verde mexicano	Declara que los avances en la Sexta Reunión Viceministerial son importantes, pero falta abordar el tema del fondo de limpieza ambiental	
23 jul	MA de Comercio Verde estadounidense (*World Wildlife Federation, National Wildlife Federation, Environmental Defense Fund y Defenders of Wildlife*)	Declara que no ha apoyado al TLCAN, porque los gobiernos no han hecho cambios significativos en los acuerdos paralelos	
	Medios de comunicación	Informan que el establecimiento del Banco de Desarrollo de América del Norte es viable porque cuenta con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo	Washington, D.C.
	Vocero de la Casa Blanca	Declara que la Corte Federal no tienen poder para hacer la petición de estudio de impacto ambiental solicitado por *Public Citizen, Friends of the Earth* y *Sierra Club* del MA de Comercio Justo estadounidense (en el caso *Public Citizen vs United States Trade Representative*)	

FECHA	ACTORES	EVENTO	LUGAR
28 a 30 jul	Ministros del Medio Ambiente de Estados Unidos, Canadá y México	Primera Reunión Ministerial de los acuerdos paralelos	Washington, D.C.
4 a 12 agt	Ministros del Medio Ambiente de Estados Unidos, Canadá y México	En la Segunda Reunión Ministerial de los acuerdos paralelos, establecen mecanismos de cooperación y seguimiento de las leyes ambientales nacionales	Washington, D.C.
13 agt	Jefes del Ejecutivo, Clinton, Campbell y Salinas	Anuncian el fin de las negociaciones de los acuerdos paralelos	Estados Unidos, Canadá y México
19 agt	Congreso de Estados Unidos	Designa a Daly Coordinador del grupo de trabajo sobre el TLCAN en la Cámara Baja, e incluye a los Representantes Pastor y Frenzel	Washington, D.C.
20 agt	Grupos ambientalistas de los MAs de Comercio Verde y Comercio Justo mexicanos	Declaran que la petición de estudios de impacto ambiental previos a la firma del TLCAN es adecuada	México, D.F.
24 agt	Drew Days, Fiscal General de Estados Unidos	En audiencia de apelación, rechaza el fallo del Juez Federal Richey en *Public Citizen vs United States Trade Representative*	Washington, D.C.
31 agt	MAs de Comercio Justo y Comercio Verde estadounidenses y de la Frontera México-Estados Unidos *(Sierra Club, Friends of the Earth, Greenpeace International, Arizona Toxic Information, World Wildlife Fund, National Wildlife Federation* y *Natural Resources Defense Council)*	Declaran que apoyarán al TLCAN hasta que el acuerdo ambiental paralelo incluya mejores condiciones	Washington, D.C.
13 sep	Embajador Kantor, Representante Comercial	Declara que la administración Clinton no busca que corporaciones o ciudadanos desafíen las disposiciones ambientales del TLCAN	Washington, D.C.

FECHA	ACTORES	EVENTO	LUGAR
	Embajador Kantor, Representante Comercial	Envía carta a *Natural Resources Defense Council,* del MA de Comercio Verde estadounidense, en la que da respuesta a sus preocupaciones sobre el acuerdo ambiental paralelo	Washington, D.C.
	Representante Bonior (D-MI) del MA de Comercio Justo estadounidense (con la presencia de *Sierra Club, Public Citizen*, entre otros grupos ambientalistas)	En conferencia de prensa, se opone al TLCAN	Washington, D.C.
14 sep	Jefes del Ejecutivo, Bush, Campbell y Salinas	Firman los acuerdos paralelos del TLCAN	Washington, D.C.
15 sep	Senador Baucus (D-MT) del MA de Comercio Verde estadounidense (con la presencia de *World Wildlife Fund, National Wildlife Federation, Environmental Defense Fund, National Audubon Society* y *Natural Resources Defense Council*)	En conferencia de prensa, apoya al TLCAN y critica a las organizaciones del MA de Comercio Justo estadounidense que se le oponen	Washington, D.C.
26 sep	*Defenders of Wildlife*, nuevo integrante del MA de Comercio Justo estadounidense	Exhorta al gobierno de México para que firme el Acuerdo Internacional de Conservación de Delfines	Washington, D.C.
27 y 28 sep	MA de Comercio Justo mexicano (*Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio, Asociación de Abogados Democráticos* y profesores de la *UAM*)	Lleva a cabo el *Foro Constitución y TLCAN*, donde discute acerca de la inconstitucionalidad del Tratado	México, D.F.
28 sep	MA de Comercio Justo trinacional (*Alliance for a Responsible Trade, Citizens Trade Campaign, Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio* y *Action Canada Network*)	Difunde el documento trinacional, "Iniciativa para un Comercio y Desarrollo Justo y Sustentable en Norteamérica"	Estados Unidos, Canadá y México

FECHA	ACTORES	EVENTO	LUGAR
30 sep	MAs de Comercio Verde y Comercio Justo estadounidenses y de la Frontera México-Estados Unidos (*Natural Resources Defense Council, National Audubon Society, Defenders of Wildlife, Texas Center for Policy Studies* y *Border Ecology Project*)	Apoyan las propuestas de grupos hispanos y legisladores estadounidenses a favor del Banco de Desarrollo de América del Norte	Washington, D.C.
6 oct	*Sierra Club* del MA de Comercio Justo estadounidense	Apoya las propuestas de grupos hispanos y legisladores estadounidenses a favor del Banco de Desarrollo de América del Norte	Washington, D.C.
26 oct	Ciudadanos canadienses	Eligen a Jean Chrétien como Primer Ministro	Canadá
	Grupos hispanos del MA de Comercio Verde estadounidense	Declaran que apoyarán al TLCAN, cuando los gobiernos aprueben las propuestas del Banco de Desarrollo de América del Norte y la participación pública	Los Ángeles, CA
28 oct	Embajador Kantor, Representante Comercial	Envía carta a grupos ambientalistas de los MAs de Comercio Verde y Comercio Justo estadounidenses, afirmando que la exportación de agua a gran escala es un tema que se esgrime para no ratificar el TLCAN	Portland, OR
1 nov	Embajador Kantor, Representante Comercial	Envía carta a grupos ambientalistas de los MAs de Comercio Verde y Comercio Justo estadounidenses, considerando que las restricciones a la entrada de productos que dañan el ambiente no siempre son inconsistentes con el TLCAN	Washington, D.C.
16 nov	*Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio* del MA de Comercio Justo Mexicano	Se opone al TLCAN, porque el ACAAN está orientado a sanciones en vez de a la prevención y solución de problemas ambientales, además de que omite el tema de la preservación	México, D.F.

FECHA	ACTORES	EVENTO	LUGAR
oct y nov	Ambientalistas de los MAs de Comercio Verde y Comercio Justo estadounidenses	Debaten sobre el TLCAN y el ACAAN: dirigen la oposición *Sierra Club, Public Citizen* y *Friends of the Earth*; y el apoyo *World Wildlife Fund, National Wildlife Federation* y *Environmental Defense Fund*; mientras que la atención pública decrece en torno al tema ambiental	Washington, D.C.
17 nov	Cámara de Representantes de Estados Unidos	Aprueba el paquete del TLCAN con 234 votos a favor y 199 en contra (demócratas 102-156; republicanos 132-43), después de un proceso complicado de negociaciones de dos años y medio	Washington, D.C.
20 nov	Cámara de Senadores de Estados Unidos	Aprueba el paquete del TLCAN con 61 votos a favor y 38 en contra (demócratas 27-28; republicanos 34-10)	Washington, D.C.
29 dic	Serra Puche, Secretario de Comercio y Finanzas	Declara que los tres ministros de comercio norteamericanos se reunirán en enero de 1994 para poner en operación las tres comisiones de los acuerdos paralelos	México, D.F.
1994			
1 ene	Gobiernos de Estados Unidos, Canadá y México	Entra en vigor el TLCAN	América del Norte

FUENTES: Publicaciones periódicas de Estados Unidos, Canadá y México,1990-1993. Inside US Trade; Washington Post, The New York Times, Los Angeles Times y The Wall Street Journal; Canadian Press, Toronto Star y Monitor; y Excélsior, El Financiero y La Jornada.

B. Apéndice metodológico

La investigación de tesis tuvo como fuentes directas de información, la realización de 60 entrevistas a profundidad con encargados de los temas de comercio y medio ambiente de organizaciones sociales, integrantes de la Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte y la asistencia a reuniones. Estas actividades se llevaron a cabo en las ciudades de México, Washington, D. C. y Hermosillo, así como en la frontera Sonora-Arizona, entre abril a septiembre de 1993; y en las ciudades de Montreal, Ottawa y Toronto, en julio y agosto de 1996.[1]

1. Guía de entrevista

Objetivo: Obtener información acerca de la transnacionalización de las redes y grupos ambientalistas mexicanos, estadounidenses, fronterizos (México-Estados Unidos) y canadienses, como resultado de su acción política para influir en las negociaciones del TLCAN y el ACAAN.

No. de entrevista:_____
Fecha:
Lugar:
Nombre del entrevistado y cargo:
Nombre del grupo o red:
Dirección del grupo o red:
Tel: Fax: Correo electrónico:
Registro legal:

1. ¿Cuáles son los **objetivos** del grupo o red?
   a) generales
   b) políticos
   c) internacionales
   d) frente al TLCAN

[1] Los viajes de investigación fueron posibles gracias al apoyo económico del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México (1993), a la obtención de una beca de investigación del Ministerio de Asuntos Exteriores de Canadá gestionada por la Embajada de Canadá en México (1996), así como a recursos económicos de la tesista (1993 y 1996).

2. ¿Qué significado e importancia atribuye al **TLCAN**?

3. ¿En qué fecha y contexto **surge** el grupo o red?
   ¿Cuáles son las **etapas** por las que ha atravesado y qué aciertos y dificultades ha tenido en cada una de ellas?
   ¿Cuál es la importancia de la **actividad internacional** en la historia del grupo o red?

4. ¿Cuál es la **opinión** del grupo o red sobre:
   a) si mismo?
   b) los responsables del deterioro ambiental?
   c) la gestión ambiental del Estado?
   d) la gestión ambiental de la sociedad?
   ¿Estas opiniones han variado frente a las negociaciones del TLCAN y el ACAAN?

5. Describa el **organigrama** del grupo o red. ¿Ha variado con sus actividades frente al TLCAN y el ACAAN?

6. ¿Con qué **recursos** cuenta el grupo o red?
   a) humanos (número total y por jerarquía, procedencia)
   b) grupos (número total y nombrar los más activos)
   c) económicos (monto y procedencia)
   d) infraestructura (propia, rentada y/o prestada)
   ¿Han variado con sus actividades frente al TLCAN y el ACAAN?

7. ¿Qué tipos de **actividades** desarrolla el grupo o red?
   ¿Qué oportunidades y obstáculos las han caracterizado?
   ¿Han variado frente al TLCAN y el ACAAN? Por favor dé ejemplos.

8. ¿Qué tipos y frecuencia de **relaciones** establece con:
   a) organizaciones o población destinataria?
   b) grupos y redes ambientalistas (locales, nacionales y/o internacionales)?
   c) otras organizaciones de la sociedad civil (locales, nacionales e internacionales)?
   d) oficinas de gobierno, el Congreso e instancias judiciales?
   ¿Con cuáles ha tenido mejores relaciones y con cuáles relaciones menos satisfactorias? ¿Por qué?
   ¿Estas han variado frente al TLCAN y el ACAAN?

9. ¿Qué documentos ha elaborado su grupo o red vinculados al proceso de negociaciones del TLCAN y el ACAAN?
   ¿Me podría proporcionar una copia de ellos?
   ¿Cuál es su posición frente al tema del TLCAN y el medio ambiente?
   ¿Considera que su posición ha variado durante el proceso? De ser así, ¿en qué sentido ha evolucionado?

10. ¿Qué otros **grupos y redes son relevantes** frente al TLCAN y el ACAAN?
    ¿Qué personas considera que debo entrevistar?

11. ¿Qué opina sobre el surgimiento, organización y actividades de las coaliciones a favor, en contra o condicionales ante el TLCAN y el ACAAN?

2. Relación de entrevistados

Organizaciones en México, D. F.

MA de Comercio Justo

1. Bertha Luján, Secretaria Técnica, *Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio* (RMALC)
2. Hilda Salazar, Encargada del Area de Ecología, *Debase*; miembro de la Comisión de Ecología de la RMALC
3. Margot Aguilar, Coordinadora, *Grupo de Estudio Ambientales*; miembro ocasional de la Comisión de Ecología de la RMALC
4. Ignacio Peón, Relaciones Externas, *Pacto de Grupos Ecologistas*; miembro de la Comisión Ejecutiva y encargado de la Comisión de Ecología de la RMALC
5. Manuel García Urrutia, Relaciones Internacionales, *Frente Auténtico del Trabajo*; miembro de la Comisión Ejecutiva y de la Comisión de Ecología de la RMALC
6. Alejandro Quiroz, Asesor, *Sindicato Unico de Trabajadores de la Secretaría de Pesca*; miembro de la Comisión Ejecutiva y de la Comisión de Ecología de la RMALC
7. José Arias, Encargado de Ecología, *Frente Patriótico Nacional*; miembro de la Comisión de Ecología de la RMALC
8. Víctor Osorio, Coordinador, y Salvador Peniche, Investigador *Fronteras Comunes*/CECOPE; miembro de la Comisión Ejecutiva de la RMALC
9. Rafael González Franco, Presidente, *Greenpeace México*
10. Jacques Lefebvre, Encargado del Sistema, *LA NETA* (Red de correo electrónico en México ligada a ONGs)

MA de Comercio Verde

11. Regina Barba, Presidenta, *Unión de Grupos Ambientalistas*
12. Homero Aridjis, Presidente, *Grupo de los 100*
13. Alberto Szekely, Consultor jurídico internacionalista en materia ambiental, Asesor de la *Unión de Grupos Ambientalistas* y el *Grupo de los 100*
14. Luis Manuel Guerra, Presidente, y Susana Guzmán, Encargada de Difusión, *Instituto Autónomo de Investigaciones Ecológicas*
15. Martin Goebel, Encargado de la Oficina en México, *World Wildlife Fund-México*
16. Alfonso Ciprés Villarreal, Presidente, *Movimiento Ecologista Mexicano*

Organizaciones estadounidenses en Washington, D. C.

MA de Comercio Justo

1. Jim Jontz, Director, *Citizens Trade Campaign* (CTC)
2. John Cavanagh, Miembro del Consejo Directivo, *Alliance for Responsible Trade* (ART)
3. Karen Lehman, Coordinadora, *Institute for Agriculture and Trade Policy*; miembro de CTC
4. Andrea Durbin, Directora del Proyecto de Comercio Internacional, *Friends of the Earth*; miembro de CTC y ART
5. Karen Hansen Kuhn, Directora del Proyecto de Comercio Internacional, *Development Group for Alternative Policies* (DGAP); miembro de ART
6. Carlos Heredia, Director de Relaciones Internacionales, *Equipo Pueblo*; estancia de un año en DGAP y ART
7. John Audley, Director del Proyecto de Comercio Internacional, *Sierra Club*

MA de Comercio Controlado

8. Lori Wallach, Directora de Libre Comercio y Ecología, *Public Citizen*; miembro de CTC
9. Karen Sach, Asistente del Proyecto de Comercio Internacional, *Greenpeace International-USA*; miembro de CTC y ART

MA de Comercio Verde

10. Rodrigo Prudencio, Asistente del Proyecto de Comercio Internacional, *National Wildlife Federation*; miembro de la Coalición de los 7 Grandes
11. Lynn Fisher, Encargada del Proyecto de Comercio Internacional, *Natural Resources Defense Council*; miembro de la Coalición de los 7 Grandes
12. Guillermo Castilleja, Director del Proyecto Forestal, *World Wildlife Fund*; miembro de la Comisión de Comercio Internacional y de la Coalición de los 7 Grandes
13. Scott Hajost, Director de Relaciones Internacionales, *Environmental Defense Fund*; miembro de la Coalición de los 7 Grandes
14. Bill Snape, Director del Proyecto de Comercio Internacional, *Defenders of Wildlife*; miembro de la Coalición de los 7 Grandes

Organizaciones en la frontera de Sonora-Arizona

MA de Comercio Justo

1. Catalina Denman, Presidenta; José Luis Moreno, Vicepresidente; y Rosa Delia Caudillo, Coordinadora; *Red Fronteriza de Salud Ambiente* (RFSA)
2. Dick Kamp, Director, *Border Ecology Project*; promotor de la RFSA
3. Michael Gregory, Director, *Arizona Toxics Information*; miembro de la RFSA
4. Miguel Angel González, Presidente, y Gildardo Acosta, Vicepresidente, *Enlace Ecológico*; miembros de la RFSA
5. Wendy Laird, Fundadora, *Alianza Internacional del Desierto Sonorense*; Investigadora del *Sonoran Institute*

MA de Comercio Controlado

6. Teresa Leal, Dirigente, *Southwest Network for Environmental an Economic Justice*; activista del Partido de la Revolución Democrática

MA de Comercio Verde

7. Ramón García, Copresidente, *Consejo de Salud del NE de Sonora y Condado de Cochise*; Dick Kamp, Encargado de la Comisión Ambiental

Organizaciones en Canadá

MA de Comercio Justo

1. Tony Clarke, Ex-Director General, *Action Canada Network*, Ottawa
2. Joanne Polsky, Coordinadora Administrativa y de Membresía, *The Council of Canadians*, Ottawa.
3. Cathy Cameron, *Enlace Internacional*, Canadian Environmental Network, Ottawa
4. Ken Traynor, Coordinador de Relaciones, *Canadian Environmental Law Association*, Toronto
5. Craig Boljkovac, Miembro del Consejo, *International Affairs Caucus, Canadian Environmental Law Association*, Toronto
6. Bruce Campbell, Director General, *Research Center for Policy Alternatives*, Ottawa
7. Dana Silk, Jefe de Proyecto sobre el Protocolo de Montreal, *Friends of the Earth*, Ottawa

MA de Comercio Verde

8. Elizabeth Everhartus, Asistente del Director General, *Pollution Probe*, Toronto

Comisión de Cooperación Ambiental, Montreal

1. Victor Lichtinger, Director General
2. Janine Ferreti, Directora
3. Greg Block, Director
4. Sarah Richardson, Jefa del Programa de Medio ambiente y Comercio
5. Linda Duncan, Jefa del Programa de Cooperación en Derecho Ambiental
6. Roberto Sánchez, Jefe del Programa de Asuntos Transfronterizos
7. Jane Barr, Analista del Programa de Asuntos Transfronterizos
8. Lynn Fischer, Jefa del Programa de Energía
9. Andrew Hamilton, Jefe de la División Científica
10. Janice Astbury, Coordinadora del Fondo de América del Norte
11. Manon Pepin, Secretaria del Comité Consultivo Público Conjunto
12. Marcos Silva, Especialista en Información
13. John Kirton, Asesor, *Center for International Studies, University of Toronto*

3. Participación en reuniones

Reuniones de organizaciones en México, D. F.

1. Reuniones semanales de la *Red Mexicana de Acción frente al libre Comercio* (RMALC)
2. Reuniones de la Comisión de Ecología de la RMALC
3. Reunión sobre el TLCAN organizada por el *Foro Ecologista del Valle de México*, 22 de octubre de 1993

Reuniones de organizaciones estadounidenses en Washington, D. F.

1. Reunión quincenal de *Alliance for a Responsible Trade* (ART), 19 de julio de 1993
2. Conferencia telefónica de *Citizens Trade Campaign* con representantes de organizaciones sociales de más de 30 estados, 20 de julio de 1993
3. Reunión de discusión de la propuesta de ART, "Por un desarrollo justo y sustentable en América del Norte", con la intención de hacerlo un documento trinacional, 23 de julio de 1993.
4. Reunión con el equipo del congresista George Brown, coordinada por Bill Goold, y con la asistencia de miembros de ART y CTC, 29 de julio de 1993.
5. Reunión organizada por *Public Citizen* con y grupos ambientalistas estadounidenses una delegación del Partido de la Revolución Democrática, para informar sobre el dictamen del Juez Richey en el Caso *Public Citizen vs United States Trade Representative* y tomar una posición conjunta frente al proceso de apelación de la administración Clinton, 30 de julio de 1993.

Reunión trinacional de organizaciones en México, D. F.

1. Reunión trinacional, "Alternativas al Tratado de Libre Comercio en América del Norte e integración continental", organizada por la RMALC y, con la participación de ART, CTC, *Action Canada Network* (ACN) y organizaciones sociales de Centro y Sur América; 9, 10 y 11 de julio de 1993

Reuniones de la *Comisión de Cooperación Ambiental* (CCA) en Canadá

1. Reunión sobre *Dispute Avoidance Agenda*, organizada por el Programa de Medio Ambiente y Comercio, Montreal, 16 de julio de 1996
2. *Tercera Reunión Pública del Consejo de Ministros de Medio Ambiente de América del Norte*, con los temas:
   a) La reducción de los riesgos para la salud humana por contaminantes ambientales
   b) La conservación de la biodiversidad
   c) El fortalecimiento de los enlaces ambientales y económicos
   d) La definición de la participación del público en las actividades de la CCA

   Toronto, 1 de agosto de 1996

4. Conclusiones

La realización de entrevistas y la asistencia a reuniones de organizaciones ambientalistas y sociales, así como de la Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte, en México, Estados Unidos y Canadá, me permitió hacer los siguientes cuatro descubrimientos:

1. La mayoría de los grupos sociales estudiados no se consolidaron, politizaron o internacionalizaron significativamente a raíz de las negociaciones del TLCAN y el ACAAN. Lo realmente importante fue el surgimiento de un nuevo fenómeno social de movimientos de abogacía, que se caracterizó por la creación de redes, coaliciones o alianzas tácticas de organizaciones civiles heterogéneas, de ambientalistas y grupos gubernamentales en América del Norte. Estos definieron prioridades y desarrollaron diversas estrategias internacionales y políticas para enfrentar los procesos de integración comercial regional y de globalización de los temas ambientales. Los movimientos de abogacía nacieron politizados e internacionalizados.

2. Las redes sociales se constituyeron en primera instancia como espacios de comunicación y circulación de información entre los grupos que las integraron y como organizaciones interesadas en intercambiar información con sus homólogas en Norteamérica. Su propósito fue ampliar la comprensión sobre el proceso y elaborar estrategias políticas conjuntas o paralelas frente a los tres gobiernos. Sus demandas de información y participación en el proceso de negociación fueron constantes.

3. Tanto el proceso de negociaciones del Tratado de Libre Comercio y del Acuerdo de Cooperación Ambiental como las acciones de las redes y grupos ambientalistas estuvieron orientadas fundamentalmente por la dinámica y los tiempos políticos de Estados Unidos. Por ejemplo, la continuidad de las negociaciones estuvo sujeta al voto del Congreso estadounidense sobre la ampliación de la "vía rápida"; la negociación de acuerdos paralelos surgió como parte de la plataforma electoral presidencial demócrata de William Clinton y las demandas de ambientalistas estadounidenses; y la aprobación del TLCAN en la Camara de Representantes estadounidense exigió concesiones unilaterales de última hora al gobierno mexicano. Estos tres hechos marcaron los momentos más intensos de la movilización de las redes y grupos ambientalistas en sus países; así como actividades coordinadas de organizaciones estadounidenses, canadienses y mexicanas en Washington, D. C., para cabildear el Capitolio y tener presencia en la prensa de Estados Unidos. Esto, aparejado con las diferencias de recursos, puso de relieve las grandes asimetrías entre las naciones, los gobiernos y las organizaciones ambientalistas norteamericanas, que fueron fundamentales para comprender el carácter de sus relaciones políticas y transnacionales frente al TLCAN y el ACAAN.

4. La información obtenida en las entrevistas y documentos de las redes sociales y grupos ambientalistas estudiados son representaciones e interpretaciones sobre los riesgos e incertidumbres que plantean los procesos de globali-

zación económica y ambiental en la región, así como sobre su organización, prácticas y relaciones sociales, políticas e internacionales.