

## **LAS ONG AMBIENTALISTAS EN LAS RELACIONES MÉXICO-ESTADOS UNIDOS**

BLANCA TORRES

LA PRESENCIA DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG) en las relaciones internacionales de México ha aumentado en los últimos quince años; han crecido en número y son más visibles.<sup>1</sup> Hay un fuerte debate sobre el alcance de su acción, pero no muchos estudios sobre el tema. Por ello considero relevante ahondar en el impacto de esas ONG en las relaciones de México con los Estados Unidos, esto es, ver cómo han afectado esa relación interestatal y, sobre todo, cómo y cuándo las ONG han logrado avanzar en sus objetivos de influir en el comportamiento del Estado mexicano en el área de su interés.

Hacer una comparación a través del tiempo me permite identificar las condiciones que favorecieron u obstaculizaron la consecución de los objetivos de las ONG. Dada la selección de esta perspectiva histórica, por problemas de espacio me centraré en este trabajo en las ONG ambientalistas, las que, junto a las interesadas en proteger los derechos humanos o en impulsar la democratización, han sido las más activas y visibles en los últimos años.<sup>2</sup>

En el análisis del papel que han desempeñado las organizaciones ambientalistas en esa relación bilateral y los efectos de sus actividades transnacionales sobre la política interna de México en la materia, considero útil la pregunta que se plantean algunos miembros de la nueva ola de estudiosos de las relaciones transnacionales. En lugar de pretender dar respuesta al interrogante sobre la diferencia que las relaciones transnacionales hacen en

<sup>1</sup> Esa presencia no es enteramente novedosa. Tampoco lo es la existencia de grupos internos que hoy denominaríamos ONG. Sin embargo, el interés de las ONG extranjeras en México era reducido y la explosión del número de las organizaciones nacionales fue relativamente tardía. En otros trabajos ya publicados he ahondado a este respecto.

<sup>2</sup> Actualmente hay un debate sobre la definición de ONG. Aquí la definimos como una organización de interés público, normalmente voluntaria, y que no tiene como fin —al menos principal— el lucro. Reconocemos, sin embargo, que no todos los que participan actualmente en las ONG, y en particular en las ambientalistas, llevan a cabo trabajo voluntario.

la política internacional,<sup>3</sup> lo que resulta difícil, al menos por ahora, se plantean una pregunta más limitada: ¿cuáles son las circunstancias internas e internacionales en las que las coaliciones transnacionales y los actores no estatales que intentan cambiar ciertas políticas (*policy outcomes*) de un país o grupo de países tienen éxito o fracasan?<sup>4</sup>

Dado que las ONG son actores que buscan el acceso a la toma de decisiones no sólo de su propio país sino de otros, al analizar su actividad transnacional se considera tanto su capacidad para establecer esos accesos para sí mismos y para sus aliados internos en el país en cuestión, como la modificación sustantiva de las políticas de su interés.<sup>5</sup> En cuanto a los cambios sustantivos, usualmente se les divide en creación de nuevas estructuras jurídico-institucionales y en modificaciones en el rigor de la aplicación de las disposiciones legales.

En los últimos treinta años ha habido cambios significativos en las políticas ambientales mexicanas. Se observa un desarrollo institucional importante, sobresaliendo la creación en 1983 de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), convertida hoy en la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP).<sup>6</sup> Existen junto a ella el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, así como consejos consultivos en los ámbitos federal y estatal. El presupuesto de estas dependencias ha aumentado considerablemente. La legislación relacionada con cuestiones ambientales ha sufrido importantes modificaciones. Destaca la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), introducida en 1988 y reformada en 1996, que es relativamente avanzada.<sup>7</sup> México se ha adherido también a los acuerdos multilaterales más importantes en la materia y ha firmado una serie de

<sup>3</sup> Thomas Risse (comp.), *Bringing Transnational Relations Back in: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 5. [Traducción de la autora.]

<sup>5</sup> Siguiendo la definición de relaciones de esta naturaleza de Risse, considero actores transnacionales a aquellos que interactúan regularmente cruzando fronteras nacionales y que no operan en nombre de un gobierno nacional o de una organización intergubernamental (*op. cit.*). Esto no implica desconocer que mantienen relaciones con sus gobiernos, que su grado de independencia varía y que a veces son manipulados por aquéllos. Véase Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston, Little Brown and Co., 1977, pp. 26 y 34.

<sup>6</sup> Hasta 1983 sólo existía la Subsecretaría del Mejoramiento del Ambiente, dentro de la Secretaría de Salubridad y Asistencia. En 1993, la SEDUE dio paso a la Secretaría de Desarrollo Social y en 1994, en otro ajuste institucional, a la SEMARNAP.

<sup>7</sup> Antes de la LGEEPA de 1988, se habían promulgado dos leyes del medio ambiente, en 1972 y 1981 —esta última modificada en 1984—, de índole muy limitada, aunque existían algunas otras disposiciones ambientales dispersas en varios instrumentos jurídicos.

convenios bilaterales con su vecino del norte y algunos trilaterales que incluyen a Canadá. Igualmente, es ahora parte de organizaciones ambientalistas de Norteamérica, de carácter bilateral y trilateral. En cuanto a la aplicación rigurosa de las disposiciones jurídicas, aunque se han dado avances, éstos han sido mucho más modestos.

Tanto la creación de ese aparato institucional y jurídico como el grado de aplicación de la ley no han tenido un ritmo uniforme, sino un tanto espasmódico. Ha habido avances considerables en un par de momentos, letargos en otros periodos y, tal vez, uno que otro retroceso. Aquí se sostiene que en estas variaciones ha influido, aunque por supuesto no únicamente, la actuación de las ONG ambientalistas del exterior, sobre todo las estadounidenses, actuando por sí solas o en alianza con organizaciones mexicanas.<sup>8</sup> Lo mismo se aplica a la negociación o adhesión de México a un puñado de convenios internacionales.

La capacidad de las ONG extranjeras, actuando solas o en coaliciones transnacionales, para lograr cambios en las políticas ambientales mexicanas en distintos momentos también ha tenido variaciones que vale la pena explicar. Algunos autores sugieren que la respuesta de los Estados a las demandas de los actores transnacionales varía de acuerdo con las estructuras políticas internas y con el grado de institucionalización de las relaciones interestatales en un determinado ámbito de la política.<sup>9</sup> En este trabajo se considera que, si bien el régimen mexicano ha experimentado modificaciones importantes en los últimos años, sus características esenciales se han mantenido, al menos hasta hace muy poco tiempo. Entre estos rasgos es especialmente relevante para mi análisis, por el periodo en que me concentro, el alto grado de autonomía del Estado con respecto a la sociedad. Dada esa constante y el bajo grado de institucionalización de las relaciones mexicano-estadounidenses en materia ambiental en ese mismo lapso, supongo que son otras las variables que explican las diferentes respuestas del Estado mexicano a las demandas y actividades de las ONG ambientalistas.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Para un buen recuento de algunas de las acciones conservacionistas del gobierno mexicano antes de 1940, del papel que en ellas tuvieron destacadas personalidades y de la creación de las primeras ONG en los años cincuenta, una que otra con apoyo del exterior, véase Lane Simonian, *Defending the Land of the Jaguar*, Austin, University of Texas Press, 1995, 326 pp.

<sup>9</sup> Aunque tiende a darse más importancia a las estructuras internas. Véase, por ejemplo, Risse, *op. cit.* En uno de sus trabajos más recientes, "Avances en el estudio de las relaciones transnacionales y la política mundial" (incluido en este número), Risse agrega como variable importante la habilidad de los actores transnacionales para establecer coaliciones durables con actores del país sobre el que quieren ejercer influencia.

<sup>10</sup> En este trabajo se mencionarán los avances relativamente limitados en materia de institucionalización.

Aquí se acepta la visión generalizada de que las ONG son actores intrínsecamente débiles, pero que les da alguna ventaja el tener usualmente un interés acotado y objetivos muy concretos, mientras que los Estados sobre los cuales buscan influir tienen normalmente una gama amplia de preocupaciones, intereses y fines. Sin embargo, en este trabajo se sostiene que la capacidad de las ONG para conseguir sus objetivos —esto es, el grado de éxito en cuanto a sus propósitos— depende sobre todo de su habilidad para hacer que otros actores más poderosos recojan sus demandas,<sup>11</sup> y que esa capacidad en gran medida depende de la coyuntura específica en que actúan.<sup>12</sup>

#### LAS RAZONES DEL INTERÉS EN MÉXICO DE LAS ONG AMBIENTALISTAS

El interés de las ONG ambientalistas extranjeras en la protección ambiental en México data de dos o tres decenios como mínimo. Un puñado de organizaciones no gubernamentales internacionales (ONGI) y de ONG estadounidenses y europeas mantenían relaciones con ONG y centros de investigación mexicanos, lo mismo que contactos más o menos esporádicos en los distintos niveles de gobierno (federal, estatal o municipal). Vale la pena subrayar que, en el caso de las ONGI, fue frecuente que sus organizaciones, capítulos u oficinas en los Estados Unidos llevaran a cabo gran parte de las actividades relacionadas con México. Por ello, aquí nos referiremos a la actuación de las ONG estadounidenses, a sabiendas de que algunas de ellas son propiamente internacionales.<sup>13</sup>

El interés de las ONG ambientalistas estadounidenses en México surgió por dos razones. Una, la amplia biodiversidad del país. Baste aquí recordar que la riqueza biótica mexicana ocupa el cuarto o quinto lugar mundial. La segunda, la preocupación de Estados Unidos por el deterioro de los hábitat temporales de algunas especies migratorias en territorio mexicano.<sup>14</sup> Podríamos añadir también el interés de las ONG estadounidenses que actuaban en el campo demográfico, esto es, cuya preocupación se centraba en el crecimiento de la población en los países en desarrollo que, desde los se-

<sup>11</sup> Sus métodos son múltiples, pero uno que ha redituado buenos frutos para las ONG ambientalistas consiste en que los medios de comunicación recojan sus demandas.

<sup>12</sup> Risse, en el artículo incluido en este número, habla de que el éxito o fracaso de los actores transnacionales también depende “de su capacidad para persuadir o aliarse con los actores nacionales o gubernamentales”, pero parece referirse a actores de los países en que aquéllos quieren ejercer influencia.

<sup>13</sup> Se denomina ONGI a aquella ONG que no tiene como base un país determinado.

<sup>14</sup> Hábitat estacionales de mariposas monarca, ballenas, etc.

senta, se consideraba explosivo. Sin embargo, estas últimas no han sido vistas como ONG ambientalistas, aunque se hayan ocupado del problema demográfico desde hace un par de décadas.

Es más tardío, hacia mediados de los ochenta, el interés de las ONG estadounidenses en otro tipo de problemas ambientales que se habían introducido ya en la agenda bilateral: los de la frontera entre ambos países. Los primeros en pugnar por la introducción del tema en la agenda fueron los gobiernos estatales y las comunidades fronterizas.<sup>15</sup> Hasta ese momento, la actividad de las ONG de la zona era notablemente reducida; existían pocas en el lado estadounidense y eran prácticamente inexistentes en el mexicano.<sup>16</sup> Esta situación se modificó conforme avanzaron los ochenta, al formarse algunas ONG locales en los estados sureños estadounidenses cuyo activismo fue intensificándose a medida que se profundizaron los problemas ambientales. En el lado mexicano, todavía tardarían en surgir.<sup>17</sup>

Las nuevas ONG fronterizas estadounidenses impulsaron, en la segunda mitad de los ochenta, la negociación de algunos anexos del llamado Acuerdo de La Paz.<sup>18</sup> En 1983, el gobierno mexicano había sugerido este convenio como una respuesta a las peticiones estadounidenses de formalizar la cooperación para enfrentar los problemas ambientales. Los anexos contribuyeron a darle sustancia.<sup>19</sup>

Relativamente más temprana, intensa y visible fue la actividad en el país vecino de ONG ambientalistas de alcance nacional en relación con cuestiones ambientales ligadas al comercio con México. Como hemos señalado en otros trabajos, el primer caso surgió a principios de los ochenta y se rela-

<sup>15</sup> Véase Roberto Sánchez, "Conflictos ambientales y negociación binacional entre México y Estados Unidos", México, Oeko México, Fundación Friedrich Ebert, documento de trabajo, 1988; y Tom Barry y Beth Sims, *The Challenge of Cross-Border Environmentalism*, Albuquerque, Nuevo México, Resource Center Press, 1994.

<sup>16</sup> Entrevista con Roberto Sánchez, El Colegio de la Frontera Norte; Geoffrey Land, "North American Free Trade and the Environment: Border Environmental Groups and the NAFTA", *Frontera Norte*, núm. 5, julio-diciembre de 1993.

<sup>17</sup> Por ejemplo, en un primer manifiesto de grupos ecologistas en pro del desarrollo sustentable, a principios de 1988, sólo una agrupación de las 45 firmantes —que correspondían a 11 entidades federativas— tenía su sede en un estado de la frontera norte: Coahuila. *Revista Ecología*, vol. 2, núm. 4, s.f.

<sup>18</sup> Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en la Zona Fronteriza, s.p.i.

<sup>19</sup> Un poco más tarde se creó el Comité Conjunto México-Estados Unidos de América para la Conservación de la Vida Silvestre y se firmó el Memorandum de Entendimiento y Cooperación para el Manejo de la Protección de Parques Nacionales y Otros Sitios Naturales y de Herencia Cultural Protegidos.

cionó con la expansión de las instalaciones de una fundidora situada en Sonora que se proponía exportar. Unos cuantos años más tarde, fueron ONG ambientalistas las que impulsaron el tema de la muerte de delfines asociada a la pesca del atún. Iniciando los noventa, el tema de la protección ambiental fue vinculado al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Aunque los tres casos ya han sido objeto de análisis de manera individual, para los propósitos de este trabajo vale la pena compararlos, enfocando las estrategias y resultados de la acción de las organizaciones no gubernamentales.

#### LA ACTUACIÓN DE LAS ONG CONSERVACIONISTAS

Antes de los ochenta, se dijo arriba, sólo encontramos un pequeño grupo de ONG conservacionistas extranjeras, que mantenían vínculos con las contadas ONG mexicanas dedicadas a la conservación y con algunos centros de investigación.<sup>20</sup> Su interés y actividad se concentraba en la investigación de la biodiversidad mexicana, en el financiamiento de pequeños proyectos orientados a la protección de especies, en la asesoría técnica y organizativa, y en la educación ambiental.<sup>21</sup> Este tipo de lazos correspondía, en gran medida, a la forma en que las ONG conservacionistas actuaban en esos años en otras partes del mundo. Para esas fechas, pocas ONGI y ONG estadounidenses trabajaban directamente en el campo o tenían oficinas o capítulos en países en desarrollo. Y no fue México uno de los primeros en donde ellas participaran en esta forma, pues percibían un Estado relativamente fuerte y poco receptivo a sus actividades. Con todo, gradualmente, algunas de estas ONG lograron establecer contactos, ya fuera con el gobierno federal o con gobiernos estatales.<sup>22</sup>

Los lazos entre las ONG y la academia y los contactos con algunos go-

<sup>20</sup> Este recuento está basado en numerosas entrevistas grabadas con activistas y funcionarios de organizaciones ambientalistas, entre ellos algunos miembros del World Wildlife Fund, de Nature Conservancy y de la National Wildlife Federation en Washington, así como de Conservación Internacional, Greenpeace, World Wildlife Fund (WWF), Sierra Madre, Unidos para la Conservación, PRONATURA, FUNDEA, Unión de Grupos Ambientalistas y Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio, en México. También incorpora entrevistas con académicos de algunos centros de investigación, entre los que destacan los del Centro de Ecología de la Universidad Nacional Autónoma de México.

<sup>21</sup> WWF, por ejemplo, inició este tipo de actividades en 1968. Nature Conservancy, entre otras, también tuvo algunas vinculaciones tempranas. Véase igualmente Simonian, *op. cit.*, pp. 168 y ss.

<sup>22</sup> Véase *Sesenta años de cooperación México-Estados Unidos para la conservación de la biodiversidad (1936-1996)*, México, Fish Wildlife Service/SEMARNAP/Sierra Madre, 1996.

biernos de distinto nivel tenían importancia dado, sobre todo, el interés de algunas ONG estadounidenses en el establecimiento de áreas protegidas (reservas ecológicas) en México y en un mejor funcionamiento de las existentes. Para ello necesitaban del beneplácito gubernamental. Aunque estas ONG no caían propiamente dentro de la categoría de ONG operativas, en el caso de sus actividades en el país necesitaban más del acceso que aquellas que centraban su tarea en la denuncia. Además de que la creación jurídica de las áreas protegidas recaía naturalmente en el gobierno, había otras razones. Hay que recordar que buena parte de las tierras ubicadas en las zonas de mayor biodiversidad son terrenos nacionales (públicos) o entran en el régimen ejidal (propiedad social). Además de las limitaciones legales que pudieran haber tenido para su actuación, enfrentaban el fuerte control político del régimen sobre los ejidatarios.

Para avanzar en sus objetivos en nuestro país, esas ONG no se limitaron a sus actividades en México. Hay indicios de su labor de cabildeo en Washington para impulsar la firma de algunos acuerdos bilaterales sobre protección de especies. Éstos, hay que advertir, incluyeron compromisos limitados cuya aplicación fue, además, bastante laxa.

Es posible atribuir a las ONG estadounidenses una influencia indirecta un poco más amplia en la política ambiental mexicana a través de su trabajo en común, sobre todo con científicos mexicanos. Aunque al inicio existían diferencias sustantivas de enfoque entre las ONG y los científicos de los dos países, gradualmente lograron cierta convergencia en ideas, valores y normas; esto es, se dio una influencia mutua.<sup>23</sup> Hablamos de impacto indirecto porque las evidencias indican que a lo largo de los años setenta fue la comunidad científica mexicana la que alimentó, mediante la persuasión de las autoridades, algunas de las disposiciones jurídicas en materia de conservación de recursos naturales y cuestiones afines.<sup>24</sup> Más importante aún parece haber sido la influencia de la academia en la definición gubernamental del interés nacional sobre el crecimiento demográfico y en las políticas de población subsecuentes, que sufrieron un giro notable en los setenta y que se aplicaron de una manera más o menos estricta.

En los años ochenta, las ONG estadounidenses mantuvieron esos lazos transnacionales. Tenían ya un número mayor de posibles aliados. No sólo había crecido el número de centros de investigación relevantes, sino que el de

<sup>23</sup> Por ejemplo, hay evidencias de que la discusión con científicos de varios países en desarrollo, incluido México, llevó a algunas ONG del mundo desarrollado a cambiar su enfoque sobre la conservación de áreas protegidas, a fin de incorporar a los habitantes de las mismas.

<sup>24</sup> La academia reconoce, por ejemplo, que el gobierno ha seguido su recomendación en un asunto muy importante, a saber, el de la dimensión de las reservas que permite la viabilidad de las especies, punto de desacuerdo con otros gobiernos y ONG extranjeras.

ONG mexicanas se elevó considerablemente, sobre todo a partir de 1985. La formación de algunas de éstas había sido impulsada por algunas ONG u otras organizaciones del exterior; muchas otras tenían raíces endógenas. Una buena parte de las ONG mexicanas emergentes tenía o evolucionó en su enfoque hacia lo que podríamos denominar una visión de desarrollo sustentable en ciernes, que no coincidía enteramente con la de las ONG estadounidenses, que seguían teniendo una visión más conservacionista de viejo cuño.<sup>25</sup>

A la actividad de aquellas ONG mexicanas se sumó la de algunos movimientos populares con reivindicaciones ambientalistas y nuevas ONG preocupadas por la creciente contaminación urbana, sobre todo de la ciudad de México.<sup>26</sup> No eran muchas, pero sí activas y con un buen grado de cohesión.<sup>27</sup> Uno de los asuntos que unió a muchas de ellas, aunque al final terminaría por dividir las, fue la lucha contra la apertura de la planta nuclear de Laguna Verde.<sup>28</sup>

Varias de las ONG mexicanas recibían fondos ya fuera de ONG del exterior o de fundaciones estadounidenses y europeas privadas o con vinculaciones partidistas.<sup>29</sup> Unas cuantas también establecieron luego ligas y recibieron apoyo de instancias gubernamentales estadounidenses, tanto federales como estatales.<sup>30</sup> Aunque no puede hablarse de una explosión de vínculos transnacionales en los ochenta, éstos siguieron aumentando. Uno de los pocos estu-

<sup>25</sup> Algunas de ellas se concentraban en labores de difusión o denuncia, otras trabajaban en proyectos concretos (de conservación o manejo de recursos, de producción de tecnología alternativa o de apoyo a las comunidades para fortalecer sus economías de subsistencia) u ofrecían asesoría. Véase Enrique Leff, "The Environmental Movement and Prospects for Democracy in Latin America", *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol. 12, núm. 4/5/6, 1992.

<sup>26</sup> Para un análisis de movimientos de protesta de este tipo véase Edilberto Cervantes Calván, "Prioridades nacionales e intereses locales. La explotación del petróleo en Tabasco", en Blanca Torres, *Descentralización y democracia*, México, El Colegio de México, 1986.

<sup>27</sup> Mencionamos arriba que, en enero de 1988, medio centenar de ONG publicaron un manifiesto denominado "Tesis ecologistas en defensa de la Nación y por un desarrollo justo, armónico y sustentable". Lo firmaban 27 grupos del Distrito Federal, cuatro de Veracruz, tres de Puebla y de Jalisco, dos de Michoacán, y uno de cada uno de los siguientes estados: Colima, México, Guerrero, Coahuila, San Luis Potosí y Morelos. *Revista Ecología*, vol. 2, núm. 4, 1988.

<sup>28</sup> En los años siguientes se inició la fragmentación y declive temporal del llamado movimiento ecologista, por diferencias de distintos tipos, entre ellas partidistas. Véase Alejandro Nadal y Octavio Miramontes, *Plan de Emergencia de Laguna Verde. Dos estudios críticos*, México, El Colegio de México, 1989; y Regina Barba, "Las ONG ambientalistas en México", *Jornada Ecológica*, 24 de noviembre de 1997.

<sup>29</sup> Entre ellas, las fundaciones Ford, MacArthur, Hewlett, Ebert, etc. En ocasiones estas fundaciones las apoyaban directamente; en otras, a través de ONG intermediarias.

<sup>30</sup> Al financiamiento de la agencia USAID, con frecuencia canalizado a través de ONG intermediarias, se sumó el apoyo directo de dependencias federales como el Servicio de Pesca y Vida Silvestre y el Servicio Forestal estadounidenses, y más tarde, algunos departamentos de gobiernos estatales, entre ellos los de Nuevo México y Arizona —programas relacionados con la protec-

dios sobre las ONG de fines de ese decenio, que se basa en una encuesta aplicada a las cuarenta ONG ambientalistas más importantes del país, nos muestra la siguiente información. Las tres cuartas partes de las ONG entrevistadas (29/40) mantenían algún tipo de vínculos con ONG extranjeras; 19 con ONG estadounidenses y 20 con europeas.<sup>31</sup> Catorce de las ONG que tenían lazos con congéneres estadounidenses recibían de ellas financiamiento y tres, asesoría, en tanto que diez intercambiaban información. A una ONG mexicana la habían apoyado con labores de cabildeo en los Estados Unidos.<sup>32</sup>

Un fuerte impulso para la creación de nuevas ONG nacionales y el establecimiento o reforzamiento de los vínculos transnacionales habría de darse con el proceso preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992.<sup>33</sup> Los fondos canalizados hacia ONG mexicanas por sus contrapartes o por fundaciones estadounidenses, y en general del mundo desarrollado, aumentaron significativamente.<sup>34</sup>

Aquí es relevante mencionar que en los años ochenta, sobre todo hacia el fin del decenio, se dieron cambios institucionales y legislativos importantes en materia de protección ambiental en México. Todo parece indicar que algunos fueron respuesta, con frecuencia simbólica, a los compromisos internacionales aceptados por México en acuerdos bilaterales o multilaterales. Muchos otros, posiblemente la mayoría, correspondían a la estrategia tradicional del gobierno mexicano de anticiparse a las demandas sociales para evitar la movilización y tener un amplio margen de acción para moldear la respuesta (*pre-emptive measures*). Sin embargo, algunas fueron respuesta directa a las demandas de organizaciones no gubernamentales.<sup>35</sup>

---

ción de la mariposa monarca y la regeneración del berrendo y del borrego cimarrón. Entrevistas con Enrique Beltrán, Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables, A.C. (IMERNAR), y Carlos Manterola Piña, de Unidos para la Conservación, octubre-noviembre de 1997.

<sup>31</sup> Cinco más tenían relación con ONG de América Latina y dos, con organizaciones de Canadá. Siete de las 29 sólo tenían contactos en Europa, seis sólo en los Estados Unidos, y una sólo en América Latina. El estudio fue realizado entre noviembre de 1989 y mayo de 1990. Véase E.K. Kurzinger *et al.*, *Política ambiental en México. El papel de las organizaciones no gubernamentales*, México, Instituto Alemán de Desarrollo-Friedrich Ebert Stiftung, 1991, pp. 128 y 129.

<sup>32</sup> *Ibid.*, pp. 138 y 139.

<sup>33</sup> Entrevista con Rafael González Franco, de Greenpeace. Véase *El Foro Mexicano de la Sociedad Civil para Río 92. Sistematización de una experiencia organizativa. Síntesis documental 3*, México, Debate, A.C.-Grupo de Estudios Ambientales, agosto de 1992.

<sup>34</sup> En el cuadro 1 se presentan algunas estimaciones sobre el número de ONG mexicanas en 1994 y su distribución geográfica. No se cuenta con cifras correspondientes al decenio de los ochenta para intentar una comparación.

<sup>35</sup> Las ONG también lograron detener ciertas obras que consideraban dañinas al medio ambiente o, al menos, modificar el proyecto original.

El gobierno mexicano acudió también a la práctica de consulta a algunas ONG ambientalistas, aunque sin establecer canales formales significativos. Se optó igualmente por la incorporación al aparato gubernamental de un buen número de activistas, en particular de la ciudad de México. Sin embargo, a pesar del desarrollo del aparato jurídico-institucional, la aplicación de la ley siguió siendo laxa y las medidas de remedio claramente insuficientes para enfrentar el rápido aumento de los problemas ambientales.

#### LA VINCULACIÓN COMERCIO-MEDIO AMBIENTE

##### *La cuestión ambiental y la agenda del financiamiento multilateral del desarrollo*

Ahondando en los asuntos en que se dio una vinculación medio ambiente-comercio, el primer caso se relacionó con la expansión y modernización tecnológica de la Compañía Minera Cananea, en Sonora.<sup>36</sup> La empresa fundidora contaba para ello con un crédito de la Corporación Financiera Internacional (IFC, por su nombre en inglés) del Banco Mundial. Según Steven Mumme, empresarios y sindicatos que tenían la probable competencia de esa empresa no tardaron en acercarse a algunas ONG locales y nacionales.<sup>37</sup> Greenpeace, Environmental Defense Fund, Sierra Club, Friends of the Earth y una ONG local, Arizona Clean Air Coalition, recogieron la demanda, alegando que esa expansión implicaría un aumento en las emisiones y mayor contaminación transfronteriza.

No hay evidencias de que esas organizaciones buscaran apoyos en ONG mexicanas, ni que intentasen influir directamente sobre el gobierno mexicano. Concentraron su acción en su propio país y, luego, en organismos internacionales. Sentían escasas posibilidades de receptividad a su preocupación por parte del gobierno de Ronald Reagan, pero veían oportunidades de cabildeo en el Congreso estadounidense y, en particular, en la Cámara de Representantes, en donde tenía mayoría el Partido Demócrata.<sup>38</sup> Su objetivo inmediato fue evitar que el crédito aprobado se hiciera efectivo.

<sup>36</sup> Aunque en el caso de la Compañía Minera Cananea hubo una alianza, cuando menos tácita, entre empresarios y sindicatos potencialmente perdedores y ONG estadounidenses que se oponían a la expansión, la vinculación entre protección ambiental y competitividad de las empresas no fue explícita.

<sup>37</sup> Véase Steven Mumme, "The Cananea Copper Controversy: Lessons for Environmental Diplomacy", *Inter-American Economic Affairs*, vol. 1, núm. 38, verano de 1984, pp. 3-22.

<sup>38</sup> Barbara J. Bramble y Gareth Porter, "Non-governmental Organizations and the Making of US International Environmental Policy", en Andrew Hurrell y Benedict Kingsbury, *The International Politics of the Environment*, Oxford, Clarendon Press, 1992, p. 324.

Esto es, intentaron y lograron incorporar el asunto no en la agenda comercial sino en la del financiamiento multilateral para el desarrollo. Para entonces, las grandes ONG ambientalistas estadounidenses y las filiales en los Estados Unidos de las ONGI habían identificado los bancos multilaterales como una fuente de influencia utilizable y un nuevo lugar de cabildeo. Las ONG estadounidenses advirtieron la fuerza que su país tenía dentro de estos organismos y la influencia potencial de éstos sobre los países en desarrollo.<sup>39</sup>

En consecuencia, las ONG mencionadas se sumaron al intenso cabildeo de los empresarios descontentos en el Capitolio, para luego hacerlo en el mismo Banco Mundial. Su labor fue relativamente exitosa, pues se suspendió el otorgamiento del crédito, aunque la empresa continuó con el proyecto al encontrar financiamiento en otra parte. Sin embargo, el asunto siguió en la agenda bilateral. Unos cuantos años más tarde, mediante uno de los anexos del Acuerdo de La Paz, México aceptó construir plantas acidificadoras y límites a las emisiones de SO<sub>2</sub> de ésta y otra fundidora de la zona, situada en Nacozeni. Los Estados Unidos se comprometieron a su vez a cerrar la tercera fundidora en el área, ya para entonces denominada "el triángulo gris".

Este caso sugiere que la capacidad de influencia de las ONG sobre el comportamiento de otros países se deriva, en buena medida, de su capacidad para apoyarse en el poder de su país sede o de origen. Fue también un anticipo de las vinculaciones entre actores que en materia ambiental tendemos a colocar, de manera un tanto simplista, en bandos opuestos: empresarios y ONG. La realidad es que actúan en frecuente alianza en varios países, incluidos los Estados Unidos. Un nuevo asunto, de mayor envergadura y con más aristas, vendría a confirmar esta situación: el embargo atunero.

### *Dos estrategias, un mismo objetivo*

En el caso del segundo embargo contra las exportaciones de atún mexicano a los Estados Unidos, cuya pesca se vinculaba a la muerte incidental de delfines, encontramos varios aspectos novedosos en el manejo por parte de las ONG de los asuntos relacionados con México.<sup>40</sup> Primero, el grupo de ONG demandantes hizo una vinculación más clara entre comercio y protección

<sup>39</sup> *Idem.*

<sup>40</sup> Un primer embargo estuvo asociado a la defensa mexicana de su zona económica exclusiva. En un artículo anterior analizo con mayor detalle ambos embargos. Véase Blanca Torres, "La cuestión del medio ambiente en la agenda bilateral (1991-1992)", en Gustavo Vega (comp.), *México-Estados Unidos-Canadá, 1991-1992*, México, El Colegio de México, 1993, pp. 381-428.

ambiental. Segundo, el elemento central de su estrategia fue el recurso a los tribunales, aunque también acudieron al cabildeo y a una amplia campaña pública. Además, se observa que otras ONG participaron en la búsqueda de otras soluciones al problema ambiental en cuestión.

El recurso a los tribunales había quedado abierto como línea de acción de las ONG con las modificaciones de la Ley de Protección de Mamíferos Marinos (LPMM) estadounidense, hechas en 1984 y 1988. Se condicionaba la importación de atún al mantenimiento de ciertas medidas de protección del delfín en los países exportadores.<sup>41</sup> Los cambios jurídicos habían sido en buena parte resultado de la actividad de cabildeo de las ONG preocupadas por el aumento de la mortalidad incidental de esos mamíferos en la pesca del atún con el método de red.

Para asegurar la utilidad de esa disposición las ONG impulsaron también la incorporación en la LPMM de un mecanismo de embargo secundario.<sup>42</sup> Se buscaba evitar que los países productores intentaran evadir el castigo triangulando sus exportaciones a los Estados Unidos. Las ONG confiaban en que estas disposiciones legales inducirían a los países pesqueros a disminuir la mortalidad de los delfines por la importancia del mercado estadounidense de atún, que consumía 50% de la producción mundial.<sup>43</sup>

Con base en esas disposiciones legales, un puñado de ONG estadounidenses, encabezadas por Earth Island Institute (EII) y Marine Mammal Fund, en 1990 presentaron una demanda ante los tribunales en contra del Servicio Nacional de Pesquerías Marinas del Departamento de Comercio. Alegaban que estaba violando la LPMM al autorizar las importaciones de atún sin verificar que las flotas pesqueras relevantes cumplieran con sus disposiciones en cuanto a la reducción de la muerte incidental de delfines. A la vez, estas ONG llevaron a cabo labores de cabildeo con algunos congresistas importantes.

Si bien no era explícita una alianza o coalición intersectorial, hay indicios de la vinculación del EII con la empresa Starkist Seafood, procesadora de la tercera parte del atún que se vendía en los Estados Unidos al inicio de

<sup>41</sup> Se dispuso que los países que pretendieran exportar atún a los Estados Unidos debían contar con un programa de protección de los delfines —que con frecuencia nadan asociados con el atún aleta amarilla— similar al de ese país y mantener una tasa de mortalidad incidental de dichos mamíferos que no superara en más de 50% a la estadounidense en 1989, y en 25% a partir de 1990. Para las “subespecies” que se consideran en grave riesgo, los límites máximos eran mucho menores.

<sup>42</sup> Extender el embargo a los productos de países que importen atún de aquellos sujetos a un embargo.

<sup>43</sup> Estas disposiciones sólo son aplicables a la pesca en el Pacífico Tropical Oriental, en donde, a principios de los noventa, la mitad de la flota atunera en actividad era mexicana.

los noventa. Esta empresa fue la primera de su tipo que decidió no comprar atún en cuya pesca se utilizara la red de cerco.<sup>44</sup>

En agosto de 1990, un juez de distrito estadounidense falló en favor de los demandantes y ordenó al Departamento de Comercio que impusiera el embargo a las importaciones de cinco países, incluido México.<sup>45</sup> El embargo entró en vigor un mes después y fue reforzado con el embargo secundario de mayo de 1991. Éste representaba para México costos inmediatos más altos que el primero, al perder importantes mercados como el español y el italiano.<sup>46</sup>

El gobierno mexicano, aun antes de la aplicación del embargo secundario, había acudido al GATT, alegando que la medida no tenía un objetivo ambiental, sino el de proteger la industria atunera estadounidense.<sup>47</sup> Aunque la decisión del panel correspondiente fue favorable a México, el gobierno no dio los pasos necesarios para que fuera puesta en vigor. Este comportamiento al parecer se explica por la fuerte movilización de las ONG ambientalistas contra el TLCAN y la Ronda Uruguay del GATT en esos momentos.<sup>48</sup> Varias ONG habían encontrado en la muerte incidental de delfines un argumento con gran carga emocional en contra del libre comercio y buscaron aprovecharlo adecuadamente en su campaña pública. Lograron que los medios de comunicación estadounidenses, sobre todo la prensa, se interesaran en el tema. Las ONG involucradas también pagaron inserciones en periódicos de amplia cobertura, entre ellos *The New York Times*, en donde criticaban no sólo las prácticas pesqueras mexicanas, sino la actuación del GATT.

De nuevo encontramos que la arena en que se movieron las ONG impulsoras del embargo fue en un primer momento interna para luego actuar también en organismos internacionales y, ya en el caso del embargo secundario, en países europeos, en donde encontraron el apoyo de otras ONG.<sup>49</sup>

<sup>44</sup> Las otras dos grandes emparadoras, Bumblee y Van Camp Sea Food, pronto se le sumaron.

<sup>45</sup> De hecho, el impacto del embargo directo afectaba a 20% de las exportaciones de atún, que eran las que se destinaban a los Estados Unidos.

<sup>46</sup> El embargo secundario afectó a 27 países, de los cuales cuatro eran importadores significativos de atún mexicano, a saber, Italia, España, Japón y Costa Rica.

<sup>47</sup> En diciembre de 1990 se llevaron a cabo las consultas bilaterales dentro del GATT, y a principios del siguiente año el Estado mexicano pidió a esa organización que estableciera un panel para analizar la controversia.

<sup>48</sup> Erik Coulter Luchs, "Maximizing Wealth with Unilaterally Imposed Environmental Trade Sanctions Under the GATT and the NAFTA", *Law & Policy in International Business*, 1994, p. 757.

<sup>49</sup> Al parecer, Humane Society International y WWF alentaron campañas en Italia y España.

Su actividad no evitó que la Comunidad Económica Europea llevara el caso al GATT.<sup>50</sup>

En esta ocasión, las ONG estadounidenses sí buscaron aliados entre sus congéneres mexicanas, aunque con poco éxito. Es más, algunas de estas últimas públicamente criticaron la actuación de las ONG estadounidenses involucradas.<sup>51</sup> Otras pidieron el levantamiento del embargo, el fin de medidas unilaterales y la puesta en práctica del Acuerdo de La Jolla.<sup>52</sup> Este acuerdo, negociado dentro del marco de la Comisión Interamericana del Atún Tropical, intentó encontrar una solución al problema.

Vale la pena resaltar que una destacada ONG —Greenpeace—, igualmente interesada en la protección del delfín, adoptó una estrategia distinta de la de las estadounidenses arriba mencionadas. Intervino como observadora en las negociaciones de ese acuerdo y finalmente lo apoyó. Durante el proceso tuvo contactos e intercambios de opinión con autoridades mexicanas. Es muy posible que la existencia de un bando de ONG más intransigentes, en esta cuestión, haya aumentado la capacidad de influencia de esta ONG que prefirió la negociación.

Es evidente que las ONG que pretendían la modificación de la política mexicana de protección al delfín —tanto las que la buscaban a través del enfrentamiento como las que prefirieron la conciliación que representaba el Acuerdo de La Jolla— vieron cumplidos sus objetivos en gran medida. México hizo cambios de política importantes, en el ámbito interno, algunos de naturaleza simbólica y otros de fondo.<sup>53</sup> Más importante aún, aceptó los compromisos del Acuerdo de La Jolla. Mediante este acuerdo los Estados signatarios se comprometen a mantener niveles muy bajos de muerte incidental del delfín, aunque no se acepta la obligación de mortalidad cero exigida por el Earth Island Institute.

La pregunta relevante es: ¿cuáles fueron las condiciones que favorecieron esta respuesta mexicana? Antes del embargo, las demandas de las ONG estadounidenses, recogidas por su gobierno, habían llevado a las primeras modificaciones en la pesca mexicana del atún. Ciertamente se buscaron otros mercados, pero las cifras muestran también una importante reducción de la muerte incidental de delfines como resultado de modificaciones en las

<sup>50</sup> El nuevo fallo condenó la aplicación del embargo secundario, aunque fue menos tajante en el rechazo de la extraterritorialidad y en la cuestión de la jurisdicción.

<sup>51</sup> Éste fue el caso, por ejemplo, de la Unión de Grupos Ambientalistas de México (UGAM).

<sup>52</sup> *Excelsior*, 27 de diciembre de 1992.

<sup>53</sup> Se introdujeron nuevas regulaciones para la pesca, que incluían la búsqueda de técnicas alternativas, la obligación de la flota de llevar observadores y la prohibición de explosivos en la pesca con red de cerco. Las sanciones por incumplimiento no sólo eran de tipo económico, sino que también comprendían el encarcelamiento.

prácticas pesqueras. De ahí que podría atribuirse al embargo de 1991 los cambios adicionales en la política mexicana, sobre todo ante la probabilidad del embargo secundario.

Sin embargo, creemos que la motivación principal de esas medidas se encuentra en el deseo de diluir el impacto negativo de esta controversia sobre las negociaciones del TLCAN y, posiblemente, sobre las de la Ronda Uruguay del GATT. Esto es aún más evidente en lo que se refiere a la decisión de no seguir adelante con la queja ante el GATT. Los dos gobiernos, de común acuerdo o coincidentes, parecen haber guiado sus acciones con ese fin en mente.

#### LAS ONG AMBIENTALISTAS Y EL TLCAN

Ocasión aún más propicia para la vinculación entre comercio y medio ambiente ofrecieron a las ONG las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Lo mismo había ocurrido en el caso de la Ronda Uruguay del GATT, pero al parecer percibían, y tuvieron, mayor capacidad de influencia en el caso del acuerdo norteamericano. El terreno, ya de por sí fértil para los propósitos de las ONG por la importancia de estas dos negociaciones, recibió abono adicional por el alto perfil que tuvo la cuestión ambiental alrededor de la Conferencia de Río de Janeiro.

En relación con el TLCAN, se observa de nuevo una pronta división de las ONG ambientalistas estadounidenses, que también se dio en los otros dos países que lo negociaban. Unas participaron activamente en las coaliciones intersectoriales que se formaron en los Estados Unidos en contra del tratado; otras trabajaron paralelamente con quienes estaban dispuestos a apoyarlo, aunque bajo ciertas condiciones. La unidad que mostraron las ONG hasta la aprobación de la extensión de la "vía rápida" en el Congreso, necesaria para la negociación del tratado, se rompió con la promesa del presidente Bush de incorporar las cuestiones ambientales y laborales en una negociación paralela. Esta medida, aceptada a regañadientes por los otros dos gobiernos, permitió al gobierno de Bush debilitar a las coaliciones opositoras al tratado. Con ello logró mayor margen de acción para seleccionar interlocutores, temas a discutir y posibles soluciones.<sup>54</sup>

La división de las ONG estadounidenses en parte tuvo como base diferencias de percepción sobre la vinculación comercio-medio ambiente pero, sobre todo, de estrategia. Las ONG ambientalistas que optaron por el condicionamiento del tratado no necesariamente creían que el TLCAN tendría efectos positivos sobre el ambiente, pero al menos que su existencia facilitaría ejercer presión sobre México a fin de que mejorara su récord en la materia.

<sup>54</sup> Frederick W. Mayer, "US Domestic Policies and North American Integration", mimeo, s.f.

Aunque divididas, las ONG estadounidenses siguieron compartiendo muchas preocupaciones. En el centro de éstas se encontraba la cuestión de la competitividad comercial, tema que ligaban con la posible migración de industrias, sobre todo las que utilizaban procesos “sucios”, hacia el vecino del sur y el aliento que pudieran dar a la reducción de los niveles de protección ambiental en los Estados Unidos. Temían igualmente una agudización de los problemas ambientales en México, sobre todo en la frontera.<sup>55</sup> No sólo les preocupaba el posible aumento de la contaminación, sino que algunas ONG advertían ya la posibilidad de una carga excesiva sobre los escasos recursos acuíferos de la zona.<sup>56</sup> Unas cuantas incluían también entre sus preocupaciones la posibilidad de un incremento en la depredación de los variados ecosistemas mexicanos.

Es cuestionable afirmar que las ONG ambientalistas que finalmente apoyarían el tratado participaron en una coalición con los empresarios partidarios del mismo. Tal vez pueda hablarse más apropiadamente de una acción paralela con ellos, aunque sí más concertada con funcionarios públicos. National Audobon Society, National Wildlife Federation, Natural Resource Defense Council y Nature Conservancy fueron incorporadas a importantes comités de consulta del sector privado de la Oficina de la Representante Comercial de los Estados Unidos. Estas ONG trabajaron en cercana colaboración con WWF, Environmental Defense Fund y, por algún tiempo, con Defenders of Wildlife. También tuvieron contactos directos con funcionarios mexicanos.<sup>57</sup>

Friends of the Earth y Sierra Club de alguna manera encabezaron a aquellas ONG que abiertamente participaron en las coaliciones en contra del tratado, con sindicatos y empresarios potencialmente perdedores, lo mismo que con organizaciones de consumidores. Estos aliados coyunturales podían ligar la “amenaza” de la migración industrial y de la “competencia desleal” de bienes mexicanos, resultado de “procesos ambientalmente sucios”, con el asunto de la pérdida de empleos. Destacan entre las organizaciones intersectoriales “paraguas” que se formaron: Alliance for Responsible Trade y Citizens Trade Campaign.

La campaña de las coaliciones antitratado incluyó de nuevo el acercamiento a diversos medios de comunicación, movilizaciones en pequeñas y grandes poblaciones y un cabildeo intenso en el Capitolio. Algunas ONG

<sup>55</sup> A pesar de la firma de anexos al Acuerdo de La Paz, que le daban más sustancia, los problemas seguían profundizándose por el rápido crecimiento en los dos lados de la frontera.

<sup>56</sup> Barry, *op.cit.*, pp. 7 y ss.

<sup>57</sup> Hermann von Bertrab, *Negotiating NAFTA. A Mexican Envoy's Account*, Westport, Conn., Center for Strategic and International Studies-Praeger, 1997, pp. 90 y ss.

opositoras (Sierra Club, Friends of the Earth y Public Citizen) también acudieron a los tribunales; en agosto de 1991, demandaron al Ejecutivo estadounidense por incumplimiento de la ley ambiental nacional (National Environmental Policy Act), al no haber llenado el requisito de estudio de impacto ambiental. Aunque el tribunal de distrito emitió un fallo en contra del gobierno, dicho fallo no fue ratificado por el tribunal de apelaciones correspondiente.<sup>58</sup>

Las coaliciones opositoras estadounidenses buscaron también aliados en los otros dos países.<sup>59</sup> De la transnacionalización esperaban tanto la posibilidad de obtener mejor información sobre los problemas relevantes como ejercer presión simultánea sobre los tres gobiernos. En el lado mexicano, esas coaliciones intersectoriales antitratado no lograron conseguir reclutas entre las confederaciones sindicales más importantes. Sí los encontraron en media centena de pequeñas organizaciones, sindicatos y ONG de diversa índole, que en abril de 1991 crearon la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC), siguiendo de cerca el modelo de Canada Action Work. Entre las ONG ambientalistas participantes encontramos a Debase, A.C. y al Grupo de Estudios Ambientales.

Por su parte, las ONG ambientalistas favorables a un tratado condicionado establecieron contactos o alianzas con ONG mexicanas (Grupo de los Cien, Instituto Autónomo de Investigaciones Ecológicas, PRONATURA, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental y la Unión de Grupos Ambientalistas).<sup>60</sup>

Es importante destacar que en ambos bandos participaron un puñado de ONG fronterizas que alimentaron con información a las organizaciones nacionales. Las estadounidenses, hay que resaltar, tenían su propia agenda. No sólo buscaban que se impusieran compromisos a México, sino que el gobierno federal estadounidense se obligara a invertir en la zona para cubrir los rezagos de infraestructura existentes en su propio territorio.<sup>61</sup>

La constante presión de ambos bandos de ONG ambientalistas a lo largo de las negociaciones y el proceso de aprobación de la ley para poner en

<sup>58</sup> *Ibid.*, pp. 91 y 92.

<sup>59</sup> Véase Cathryn Thorup, "The Politics of Free Trade and the Dynamics of Cross-border Coalitions in US-Mexican Relations", *Columbia Journal of World Business*, vol. XXVI, núm. II, verano de 1991, p. 24.

<sup>60</sup> Canadian Environmental Law Association adoptó una posición de total rechazo al TLCAN. Pollution Probe trabajó de cerca con las organizaciones ambientalistas que buscaban un tratado condicionado.

<sup>61</sup> Tuvieron un papel muy activo en la creación de redes el Border Ecology Project, de Bisbee Arizona y el Texas Center for Policy Studies. Del lado mexicano podemos señalar a Bioconservación, A.C. de Monterrey, y la Red Fronteriza de Salud, de carácter bilateral.

vigor el TLCAN les rindió indudables frutos. Aún antes de la firma del TLCAN se dieron algunos cambios importantes dentro de México. Se modificaron leyes, se hizo más estricto el cumplimiento de las mismas y se creó un puñado de organismos ambientalistas. Destaca la creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), en la que las ONG pueden presentar sus quejas. Se estableció también la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, en la que participan académicos y ONG. Se aprobó “uno de los mayores ‘canjes de deuda por naturaleza’ (*debt-for nature-swaps*) con particulares”.<sup>62</sup>

El número de peticiones recogidas por los gobiernos en instrumentos bilaterales o trilaterales aumentó también a cada paso. Sin embargo, en ningún momento, aquéllos estuvieron dispuestos a introducir asuntos que se convirtieran en obstáculos serios para el objetivo último del acuerdo: la liberación más o menos gradual del comercio y el flujo de inversiones. Podemos mencionar, entre otros ejemplos, el negarse a incluir temas como los estándares de procesos, el “impuesto verde” o el manejo de recursos naturales. Tampoco estuvieron dispuestos a crear organizaciones supranacionales, como algunas ONG pedían, o incluir con capacidad decisoria a las ONG en las organizaciones cuya creación aceptaron. Aun el gobierno de William Clinton, más receptivo a estas demandas que el de Bush, no pareció dispuesto a enajenar a los empresarios que veían con buenos ojos el TLCAN ni a los congresistas republicanos y poner en riesgo su apoyo al mismo.

Vale la pena resaltar la actitud hasta cierto punto ambivalente de las ONG de los tres países en algunos asuntos cruciales. Si bien en momentos parecieron inclinarse por la armonización de los niveles de protección ambiental en toda la región de América del Norte, terminaron insistiendo en el mantenimiento de sus propias leyes y la posibilidad de cambiarlas en cualquier momento.

Sin embargo, la idea de convergencia paulatina de las leyes ambientales quedó latente. Es uno de los objetivos implícitos de largo plazo de las dos comisiones creadas al amparo del acuerdo paralelo: la de Cooperación Ambiental (CCA), de carácter trilateral, y la de Cooperación Fronteriza (COCEF), de naturaleza bilateral.<sup>63</sup> La creación de éstas, lo mismo que del Banco de

<sup>62</sup> Por cuatro millones de dólares, en el que se involucró a Conservación Internacional. Kürzinger, *op. cit.*, p. 37.

<sup>63</sup> La Comisión Trilateral tiene dos tareas centrales: promover la cooperación ambiental y mejorar las leyes y su cumplimiento en los tres países, y resolver las controversias que puedan surgir de la interpretación y puesta en práctica del acuerdo. La Comisión Bilateral, con el apoyo del BANDAN, deberá promover y apoyar la construcción de proyectos de infraestructura en la frontera. Acuerdo de Cooperación Ambiental para América del Norte.

Desarrollo de América del Norte (BANDAN), sin duda son importantes concesiones a las organizaciones no gubernamentales.<sup>64</sup>

El nuevo aparato legal e institucional no satisfizo a las ONG ambientalistas.<sup>65</sup> Se quejan de la no inclusión de una serie de asuntos. Admiten, sin embargo, que los compromisos aceptados fueron más allá de lo que lograron en la Ronda Uruguay para la futura Organización Internacional de Comercio.<sup>66</sup>

Si bien los tres gobiernos manifestaron su reticencia a la creación de organizaciones supranacionales, posición larga e intensamente sostenida por los Estados Unidos y México, algunos observadores ven en ellas gérmenes de ese carácter. Esto es particularmente aplicable al caso de la COCEF, que establece rasgos de manejo propiamente binacional, que van más allá de las facultades de la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA), aunque su agenda se limita a la certificación de proyectos de infraestructura ambiental para recibir fondos del BANDAN. Tampoco es de desdeñar el papel que se le asigna al consejo asesor de la COCEF, recogiendo así la demanda de mayor participación de las ONG en la toma de decisiones en materia ambiental fronteriza. Con todo, tratando de acotar las facultades de dicho consejo, el gobierno mexicano insistió exitosamente en establecer que las decisiones deben ser tomadas por el Consejo Directivo, y que esta facultad no es delegable.<sup>67</sup>

Más claro fue el esfuerzo del gobierno mexicano, bien acompañado por el canadiense, de limitar en la letra las facultades del Secretariado de la Comisión Trilateral, la CCA, en particular para iniciar informes y conducir investigaciones. Si bien las autoridades estadounidenses no recogían enteramente la petición de las ONG de otorgarle amplia autonomía al Secretariado, sí parecían dispuestas a otorgarle mayores facultades que las otras partes.

México, en cambio, cedió ante varias de las peticiones de las ONG, entre ellas la de crear un comité consultivo público conjunto, y no establecer con-

<sup>64</sup> Para una comparación acuciosa de las demandas y sugerencias presentadas por las ONG y aquellas recogidas en los textos, véase Mary E. Kelly, "Review of the NAFTA Environmental Side Agreement: Does it Meet Expectations?", *Frontera Norte*, núm. 5, julio-diciembre de 1993, pp. 133-147.

<sup>65</sup> Sobre las posiciones de distintos grupos ambientalistas respecto al TLCAN puede verse Keith Schneider, "Environment Rift Emerges in Trade Pact", *The New York Times*, 15 de septiembre de 1992; David S. Cloud, "Warning Bells on NAFTA Sound for Clinton", *Congressional Quarterly*, 28 de noviembre de 1992. Véase también Steven Mumme, "NAFTA and the Future of Mexico-US Border Environmental Management", *Frontera Norte*, núm. 5, julio-diciembre de 1993, p. 89.

<sup>66</sup> Esto fue aceptado públicamente por el presidente de Sierra Club, en una conferencia en el World Trade Center de Durham, Carolina del Norte, en el otoño de 1994.

<sup>67</sup> Entrevista con funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

sejos exclusivamente nacionales, como inicialmente planteaba. Sí logró acotar el alcance de sus funciones en asuntos de controversia. Así, la apertura de expedientes de hechos sólo puede ser autorizada por el Consejo de Ministros, aunque sí se aceptó el voto de mayoría de dos tercios para esta autorización.

El acceso a la información es también más amplio del que Canadá y México estaban dispuestos originalmente a admitir.<sup>68</sup> Aunque es limitado en el caso de la Comisión Trilateral, en relación con la COCEF se estableció acceso prácticamente total a la documentación de proyectos por certificarse.

La aceptación mexicana de compromisos de tal magnitud era difícil de imaginar al principio del proceso. Sin embargo, el gobierno estadounidense tenía una palanca importante para ello: no era solamente la firma de un tratado comercial, sino el convencimiento de altos funcionarios mexicanos de que estaban poniendo las bases de lo que en un futuro no muy lejano sería una comunidad de naciones.

Los asuntos ambientales recogidos prioritariamente confirman la supremacía de las ONG estadounidenses sobre las organizaciones afines de los otros dos países, aunque una que otra ONG mexicana o canadiense reivindica haber introducido algunos insumos importantes.<sup>69</sup> La huella de la intervención de algunas ONG estadounidenses muy involucradas en cuestiones legales también es evidente en las disposiciones ambientales del texto del TLCAN y en el Acuerdo para la Cooperación Ambiental en América del Norte.<sup>70</sup> Sendos procedimientos de solución de controversias y sanciones monetarias y comerciales aplicables a las partes que muestren un “patrón persistente de incumplimiento de sus leyes ambientales —sanciones no aceptadas por Canadá, pero sí por México— son ejemplos.<sup>71</sup>

Cierto que hubo una mayor participación de las ONG mexicanas en el proceso de establecimiento de las comisiones que en las etapas previas.<sup>72</sup> Se

<sup>68</sup> Una disposición por la que dieron fuerte batalla las ONG fue la relativa a la publicación de los estudios derivados de las quejas. Insistieron también en que las quejas debían ser publicadas aunque fueran rechazadas por la Comisión.

<sup>69</sup> Un ejemplo de su falta de impacto es que se ignoró su oposición a las sanciones monetarias y comerciales.

<sup>70</sup> Mark J. Spalding, “Lessons of NAFTA for APEC”, *The Journal of Environment and Development*, vol. 6, núm. 3, septiembre de 1997, pp. 252-275.

<sup>71</sup> En este asunto hay ambigüedades en el texto relevante. Se señala que se aplica a empresas y lugares de trabajo que produzcan bienes o servicios que se comercian entre las partes o que compiten en el territorio de una parte contra los ofrecidos por otra. Pero la mayoría de las ONG consideran que es aplicable a cualquier falla en el cumplimiento de las leyes ambientales.

<sup>72</sup> Véase Regina Barba Pérez, “La Unión de Grupos Ambientalistas en el proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio”, *Frontera Norte*, vol. 5, núm. 10, julio-diciembre de 1993, pp. 117-132.

organizaron una serie de reuniones de consulta en los tres países, a veces con participantes de las tres nacionalidades. Sin embargo, entre las ONG mexicanas quedó el sentimiento de que muchas de sus peticiones no fueron recogidas.

Sin desdeñar el esfuerzo y compromiso de las ONG canadienses y mexicanas, y algunas iniciativas sensatas y bien elaboradas, la información sugiere que las ONG estadounidenses hubiesen obtenido, a la corta, resultados parecidos actuando únicamente en su propio país, dentro de coaliciones nacionales o con sus aliados tácitos internos. Había condiciones favorables para ello y las supieron aprovechar. Se necesitó el voto aprobatorio del Congreso —en donde encontraba fuerte eco el proteccionismo— para la extensión de la vía rápida y de las leyes de instrumentación del tratado; hubo elecciones presidenciales en medio del proceso y, no menos importante, prevalecía un sentimiento de inseguridad en la población estadounidense, derivado de la incertidumbre sobre el papel que le correspondería a su país en la posguerra fría, que los opositores del TLCAN supieron atizar y aprovechar.<sup>73</sup>

No se puede negar, sin embargo, que las ONG que apoyaron el TLCAN tuvieron algunas ganancias extra de sus contactos directos con el gobierno mexicano. Por ejemplo, WWF logró impulsar por esta vía la creación del Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza.<sup>74</sup> Es de destacar que los gobiernos aceptaron que debía ser manejado por una institución privada y que al mismo, además de los fondos comprometidos inicialmente por los dos gobiernos, se han canalizado créditos del Banco Mundial a México para protección ambiental que no habían sido utilizados.<sup>75</sup>

Es posible que las alianzas transnacionales de las ONG puedan tener efectos importantes de largo plazo, derivados sobre todo de las instituciones creadas.<sup>76</sup> Sin embargo, es muy pronto para hacer una evaluación adecuada. Podemos, mientras tanto, adelantar que las disposiciones del TLCAN y el acuerdo paralelo dan legitimidad a sus actividades y ofrecen nuevos sitios de

<sup>73</sup> Véase Mayer, *op.cit.*

<sup>74</sup> El fondo fue propuesto por Kathryn Fuller, presidenta de WWF, a Salinas durante la Cumbre de Río. El gobierno estadounidense aceptó contribuir con veinte millones de dólares y el mexicano, con diez, de los cuales sólo pueden utilizarse los intereses. Vale la pena señalar cierta semejanza con la propuesta hecha por la UGAM de un Fondo Norteamericano de Protección Ambiental. Véase Regina Barba, *op.cit.*, p. 124.

<sup>75</sup> Los diez millones de dólares que les canalizará el Banco Mundial sí podrán ser utilizados en su totalidad, aunque "etiquetados" para la conservación de áreas protegidas. Entrevista con Diane Hermanson, noviembre de 1997.

<sup>76</sup> Además de las instituciones intergubernamentales, se crearon algunas instituciones trinacionales privadas, por ejemplo, el Instituto de Educación y Capacitación Ambiental de Norteamérica. Entrevista con Rodolfo Ogarrio, del Fondo Mexicano para la Educación Ambiental, octubre de 1997.

cabildeo internacionales. Las comisiones Trilateral y Bilateral les dan acceso a la toma de decisiones, aunque sea con carácter consultivo, y la primera les ofrece también la posibilidad de presentar quejas contra algunas de las partes aunque, dijimos, para que se recorra todo el proceso previsto se necesita la aprobación del Consejo de Ministros.

En México se abrieron puntos de acceso a las instancias gubernamentales para las ONG. Se han creado varios consejos asesores ambientalistas, de nivel federal y estatal, en donde participan ONG nacionales y capítulos mexicanos de las internacionales. Igualmente ha habido avances en lo que se refiere a la aceptación gubernamental del derecho a la información por parte del público, aun cuando no tiene el alcance del que priva en el país vecino.<sup>77</sup>

Sin embargo, el gobierno mexicano ha mostrado su disposición a defender en lo posible su visión de la soberanía, en la puesta en marcha de las organizaciones internacionales recién creadas. Las ambigüedades en la redacción de varias disposiciones del acuerdo ambiental le han dado márgenes de acción, aunque no siempre ha tenido éxito en su propósito. Un caso revelador fue el de una queja presentada por ONG mexicanas y estadounidenses ante la CCA, al amparo del artículo XIV del acuerdo, en que se alegó la violación de la ley por parte del gobierno mexicano en relación con una obra portuaria en Cozumel. Las autoridades ambientales mexicanas, deseosas de prevenir cualquier paso hacia la supranacionalización de esa Comisión, alegaron que el Secretariado no tenía facultades para haber dado entrada a la queja sin previa aprobación del Consejo de Ministros. Sin embargo, en virtud de la actitud de los otros dos gobiernos, optó por aceptar que el proceso siguiera adelante y votar con ellos afirmativamente para evitar un voto de mayoría.

Fuera de unas cuantas ocasiones como ésta, en que las ONG estadounidenses han buscado ejercitar sus músculos, puede hablarse de su repliegue favorecido por varias razones, sobre todo internas.<sup>78</sup> De ese reflujo de las ONG parecen haber escapado las de la frontera. Las relaciones transnacionales se han intensificado entre un número creciente de ONG de ambos lados. La necesidad de ajuste de esas relaciones transnacionales, dada su novedad, contribuyó al lento avance de la COCEF. Sin embargo, mejor definidos los términos de la relación y resueltos otros problemas administrativos que ésta ha enfrentado, la Comisión comienza a intensificar sus actividades.

<sup>77</sup> También vemos el aumento de los contactos entre ONG mexicanas con dependencias estadounidenses, tanto federales como estatales. Por ejemplo, Unidos para la Conservación resalta sus contactos de este tipo para la conservación del berrendo. Entrevista con Carlos Manterola, octubre de 1997.

<sup>78</sup> El repliegue o la atención prioritaria a lo que sucede en su propio país se atribuye a la supremacía de los republicanos en el Congreso, percibida como amenaza a las leyes ambientales internas.

Por ahora, son varias las ONG nacionales que sienten que, pasado el proceso de negociación del TLCAN, el gobierno mexicano ha reducido, una vez más, la receptividad a sus demandas. Es más, aquellas que han presentado quejas al amparo del acuerdo ambiental, criticadas severamente por ello, hablan de una actitud de cierta hostilidad.

Hay otras ONG, las conservacionistas mexicanas y sobre todo algunas estadounidenses, que perciben igual o mayor aceptación en algunas instancias internas, aunque atribuyen menos esta situación al TLCAN que al cambio de autoridades en materia ambiental.<sup>79</sup> La cúpula de la SEMARNAP está ahora integrada por académicos o miembros de algunas ONG de antigua tesitura ambientalista.<sup>80</sup>

Las ONG estadounidenses que perciben esa mayor receptividad en las autoridades ambientales mexicanas actuales han preferido intensificar su labor directa en México. Unas abrieron oficinas u organizaron capítulos en el país; otras, los reforzaron.<sup>81</sup> Siguen prefiriendo mantenerse como organizaciones intermediarias, es decir, orientadas a la canalización de fondos, la investigación, la asistencia técnica y el monitoreo. Pero no desdeñan el encargarse en forma directa de algunos proyectos o el ser “acompañante en los procesos”, esto es dar apoyo técnico.<sup>82</sup> Lo novedoso, en materia de intermediación financiera, es que no sólo distribuyen fondos provenientes del exterior, sino una que otra, también de empresarios mexicanos, ya más dispuestos a unirse al esfuerzo de conservación.<sup>83</sup>

<sup>79</sup> Funcionarios de PRONATURA, por ejemplo, hablan de una participación más amplia en varios consejos. Se señala la consulta sobre la Ley Forestal y una de sus recomendaciones importantes: la inclusión de terrenos privados en las áreas protegidas, a petición de sus propietarios, que llevó a la reforma del artículo 59 de la LGEEPA. Esta visión de mejor comunicación con el gobierno la comparte el WWF (México). Entrevistas con Martín Gutiérrez (PRONATURA) y Francisco Padrón (WWF), octubre de 1997.

<sup>80</sup> Las ONG mexicanas de ese tipo también han recibido fondos de la CCA para ciertos proyectos, que sienten que les permiten influir en perspectivas y trabajos de esa Comisión. Funcionarios de PRONATURA señalan, por ejemplo, investigaciones sobre mecanismos de participación no gubernamental en áreas protegidas y sobre opciones de incentivos económicos para integrar tierras de particulares a áreas protegidas que realizaron a petición de la CCA. Entrevista con Martín Gutiérrez, octubre de 1997.

<sup>81</sup> WWF estableció su oficina a fines de los ochenta, mientras que Conservation International y Greenpeace México se establecieron en los noventa.

<sup>82</sup> Entrevista con Francisco Padrón.

<sup>83</sup> La mayoría de los fondos siguen siendo extranjeros, provenientes de organizaciones afines o de gobiernos. A principios de los noventa comenzaron a recibir también donativos importantes de origen mexicano. Conservation International, por ejemplo, recibió cantidades significativas de poderosos empresarios, como Alfonso Romo y Claudio X. González. Al parecer este flujo en dinero o especie continúa. Los receptores de sus fondos varían mucho, desde organizaciones bien establecidas, como PRONATURA, hasta otras más pequeñas y de origen reciente.

## CONCLUSIONES

Esta revisión nos sugiere que la actividad transnacional cotidiana de las ONG ambientalistas extranjeras en México ha dado frutos en términos de contribuir a una mayor información y capacidad de las ONG mexicanas y de la comunidad científica. De manera indirecta, incidió en la capacidad de influencia de estas últimas sobre las políticas públicas, aunque es muy difícil cuantificar esa influencia.

Revela también que las ONG estadounidenses lograron impulsar la adopción por parte del gobierno de México de medidas de mayor alcance, cuando su propio gobierno recogió sus demandas y las presentó al primero. Sugiere asimismo que las ONG se daban cuenta perfectamente de cuál era la mejor forma de maximizar sus esfuerzos. Podríamos decir que, en el caso del TLCAN, el cabildeo interno se imponía porque era en los Estados Unidos en donde se iban a dar las decisiones cruciales. Pero el hecho de que en los otros dos casos —de la fundidora y del embargo atunero— no se hubiera intentado influir directamente sobre el gobierno mexicano da base a aquella interpretación.

Aunque aquí no tuve la intención de ahondar en las condiciones en que el gobierno estadounidense se mostró más receptivo con respecto a las demandas de las ONG, algunas de ellas se perciben con claridad. Por ejemplo, la capacidad y oportunidad de las ONG para entrar en coaliciones con otros actores sociales de peso, y de encontrar aliados en políticos y dependencias gubernamentales. La porosidad del sistema político estadounidense es sin duda importante, pero también cuentan las coyunturas específicas. Por ejemplo, en el caso del TLCAN, las oportunidades de las ONG crecieron por la necesidad de la aprobación por el Congreso de la vía rápida, las elecciones presidenciales y el proceso de aprobación de las leyes de instrumentación del propio tratado.

A pesar de que esas coyunturas aumentaron la capacidad de influencia de las ONG en su país, el Ejecutivo estadounidense mantuvo un margen de acción muy aceptable para filtrar las demandas.

En cuanto al impacto en las relaciones bilaterales, incluidas las negociaciones del TLCAN, una primera reflexión nos indica que hay evidencias de que la actividad de las ONG logró en ocasiones la incorporación de asuntos en la agenda que los gobiernos hubieran preferido dejar fuera, tensó en momentos la relación y complicó algunas negociaciones. En el caso del tratado comercial, aumentó los costos para el Estado mexicano, en tanto que éste tuvo que aceptar una serie de condicionantes ambientales que no había considerado inicialmente, y hacer otras concesiones que poco o nada tenían que ver con la protección del medio ambiente. La oposición de los ambientalistas, al contribuir a hacer creíble la posibilidad del rechazo con-

gresional, facilitó que México hiciera concesiones prácticamente hasta el último minuto.

No obstante, la comparación histórica revela que el éxito de las presiones que el país más poderoso hizo sobre el débil también dependió de la coyuntura específica. Por añadidura, aun en los casos en que la influencia fue aparentemente mayor, los cambios se concentraron más en cuestiones de acceso y en la creación de organizaciones y ordenamientos legales que en la interpretación amplia o la efectividad de la aplicación de éstos. Por ejemplo, una vez diluida la presión sobre México, después de la aprobación de la ley de instrumentación del TLCAN, el gobierno mexicano ha tratado de reducir los compromisos de los acuerdos ambientales firmados mediante una interpretación restringida de los mismos. En el intento de limitar el alcance de las nuevas instituciones tiene a su favor, al menos por algún tiempo, las encontradas presiones internas existentes en los otros dos países miembros. Descansa también en el convencimiento de que la otra parte se da cuenta de la imposibilidad en que se encuentra para cumplir de inmediato con todos los compromisos aceptados. Sin embargo, parece ser consciente de que esta es una ventaja temporal y no descarta nuevas oleadas de presión.

CUADRO 1  
 Número de ONG mexicanas, ONG internacionales con sede en México,  
 fundaciones y centros de investigación dedicados a cuestiones ambientales,  
 por entidad federativa, 1994

<i>Entidad</i>	<i>ONG</i>	<i>ONGI</i>	<i>Fundaciones</i>	<i>Centros de investigación</i>
Aguascalientes	4	0	0	1
Baja California	11	0	0	2
Baja California Sur	18	0	0	4
Campeche	8	0	0	1
Chiapas	9	0	0	0
Chihuahua	4	0	0	0
Coahuila	9	0	0	0
Colima	5	0	0	1
Distrito Federal	130	5	7	25
Durango	10	0	0	1
México	22	0	0	1
Guanajuato	20	0	0	0
Guerrero	5	0	0	3
Hidalgo	2	0	0	0
Jalisco	18	0	0	5
Michoacán	9	0	0	2
Morelos	21	0	0	1
Nayarit	2	0	0	0
Nuevo León	16	1	0	4
Oaxaca	18	1	0	3
Puebla	13	0	0	1
Querétaro	32	0	0	1
Quintana Roo	14	0	0	1
San Luis Potosí	6	0	0	1
Sinaloa	5	0	0	1
Sonora	10	0	0	4
Tabasco	3	0	0	0
Tamaulipas	7	0	0	1
Tlaxcala	5	0	0	2
Veracruz	12	0	0	4
Yucatán	10	0	0	4
Zacatecas	3	0	0	1
<i>Total</i>	416	7	7	75

Fuente: SEDESOL/Instituto Nacional de Ecología, *Directorio verde. Organismos no gubernamentales*, 1994, 122 p.