

COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN AMBIENTAL: LA FORMACIÓN DE COALICIONES EN PERSPECTIVA

RAÚL PACHECO y OBDULIA VEGA

INTRODUCCIÓN

RESULTA CASI IMPOSIBLE ARGUMENTAR QUE existan problemas ambientales que no tengan un cariz internacional. El agotamiento de la capa de ozono, el calentamiento global, la deforestación y la generación de residuos tóxicos que luego son dispuestos en naciones o regiones de alta pobreza son algunos ejemplos de problemas ambientales que se encuentran insertos en la arena internacional. Desde hace ya algunas décadas (inicios de los años setenta), las conversaciones en las cuales se enfatiza la necesidad de establecer mecanismos para la protección del medio ambiente (sin tomar en cuenta las fronteras) se han hecho más frecuentes. El discurso de desarrollo sin deterioro ecológico se inicia en la década de los setenta, específicamente en 1972, cuando Donella Meadows y sus colaboradores publicaron un trabajo que se encuentra ya en los cánones de la literatura sobre ciencias ambientales: "Los límites del crecimiento".¹ En este trabajo, Meadows y sus colaboradores indicaron (entre otras ideas) que existe únicamente una biósfera, y que el crecimiento de las poblaciones debe ser finito ya que la sobreutilización de los recursos puede originar problemas muy serios de agotamiento y reducir la posibilidad de supervivencia de las sociedades modernas. Coincidió con la publicación de este reporte la reunión de un grupo de representantes de distintas naciones en la ciudad de Estocolmo, la Cumbre sobre Desarrollo Humano, para discutir asuntos relacionados con medio ambiente, sociedad y salud. A partir de estas reuniones del Grupo de Estocolmo (1972), pasando por las efectuadas en Río de Janeiro (1992) y hasta nuestros días con la Cumbre de la Tierra en Johannesburgo

¹ D. H. Meadows, *The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, Nueva York, Universe Books, 1972.

(2002), las naciones parecen haber empezado a comprender la necesidad de encarar los problemas ambientales como un requerimiento apremiante, con un sentido de urgencia. Al reconocer que nuestro medio ambiente se encuentra en peligro, se han creado nuevos arreglos institucionales, mecanismos y una gran diversidad de instrumentos a fin de movilizar recursos para la protección de los ecosistemas. En forma paralela, la influencia de nuevos actores e instituciones en la esfera internacional, tales como las organizaciones no gubernamentales ambientalistas (ONGA), las instituciones intergubernamentales (IIG) y los acuerdos marco (tales como el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco sobre el Cambio Climático o la Convención de Basilea sobre Movimiento Transfronterizo de Residuos Peligrosos), se ha incrementado de manera impresionante, lo cual exige un estudio analítico más profundo.

Ante la urgente necesidad de atender la problemática en la materia, la sociedad civil ha buscado nuevas formas de organización que le permitan incidir de manera más eficaz en la arena de política ambiental internacional, a fin de afrontar los retos de protección de los ecosistemas. Este fenómeno ha originado un crecimiento acelerado del número y tipo de ONGA, que han fortalecido su presencia en foros internacionales y nacionales; sin embargo, en ocasiones, la sociedad civil carece de las herramientas adecuadas para que sus propuestas sean escuchadas en los altos niveles de toma de decisión de la política pública ambiental, tanto a escala nacional como internacional. Esto ha dado lugar a que las ONGA busquen nuevas formas de cooperación para hacer oír sus demandas y proteger/defender los intereses de la sociedad en la búsqueda de un desarrollo sustentable. De aquí que las ONGA conformen grupos o redes asociativas a través de las cuales intercambian información, coordinan tácticas y estrategias, y consolidan un frente común para representar un interés social.²

En el presente trabajo examinamos una estrategia de cooperación que los actores no estatales utilizan para ejercer influencia en el diseño, construcción e implantación de políticas domésticas e internacionales para la preservación de los ecosistemas y el abatimiento de la contaminación ambiental. Los actores no estatales son de varios tipos e incluyen la academia, ONG y corporaciones transnacionales. Si bien las corporaciones transnacionales y los institutos académicos o "think-tanks" son relevantes, en este

² Este fenómeno de asociacionismo no es privativo de las organizaciones dedicadas a asuntos ambientales. La formación de redes de ONG que se dedican a asuntos de derechos humanos o de la mujer también ha sido ampliamente documentada. Para ejemplos, véase M. E. Keck y K. Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1998.

trabajo examinamos exclusivamente las ONGA. En el artículo respondemos tres preguntas de relevancia: en primer lugar, ¿a qué se debe que la cooperación internacional para la protección del medio ambiente sea tan problemática, siendo que los problemas ambientales tienen carácter global y requieren de la atención de todos los países? En segundo lugar, preguntamos ¿qué estrategias han ido surgiendo para atacar este problema e incrementar los niveles de cooperación? Y en tercer lugar, dada la creciente intervención de actores no estatales en asuntos de política doméstica e internacional, ¿qué papel desempeñan estos actores que no son el Estado en la política ambiental nacional e internacional? Enunciado de otra manera, ¿hasta dónde estos actores no estatales serán capaces de acceder hasta los más altos niveles de la esfera de toma de decisiones para poder hacer efectivo un cambio en los instrumentos y políticas de cooperación internacional para la protección ambiental?

En la primera parte del presente ensayo tratamos de responder a la primera pregunta. Discutimos la necesidad imperiosa de cooperar para lograr una transición hacia la sustentabilidad y analizamos el problema de los bienes compartidos a escala mundial en el marco de cooperación internacional. En la segunda parte del artículo tratamos de responder a la segunda y tercera preguntas, analizando una de estas formas de cooperación, la formación de coaliciones ambientales de carácter doméstico y transnacional. Una de nuestras premisas fundamentales es que las ONGA forman coaliciones para incrementar la presión que ejercen sobre los estados-nación. Analizaremos en detalle las diversas acepciones del vocablo *coalicción* y las distintas perspectivas disciplinarias que estudian este concepto. Encontramos que muchas de estas definiciones están fundamentadas en una serie de suposiciones que no siempre resultan fácilmente demostrables ni falsificables (requisito básico para construir una teoría). Nosotros proponemos un concepto de coalición cuya formulación no presume valores compartidos.

En esta sección del artículo también presentamos un caso de estudio en el cual la formación de coaliciones fue una de las estrategias utilizadas por las ONGA para ejercer mayor influencia sobre los organismos gubernamentales e intergubernamentales. Enfocamos nuestro análisis a un caso específico en el cual el país (o Estado-nación) objetivo se encontró en el centro de polémicas y debates internacionales sobre protección del medio ambiente. Este tipo de casos permiten ilustrar con evidencia empírica las modalidades de transmisión de la presión que las coaliciones ambientales utilizan.³ Final-

³ El marco teórico analítico de mecanismos de transmisión de la presión fue presentado anteriormente en una conferencia sobre cambio ambiental global en Berlín por uno de los autores.

mente, en la tercera parte, cerramos con una discusión de las posibles líneas de investigación y la agenda que falta por examinar en el estudio de la sociedad civil internacional.

SOBRE LA NECESIDAD DE COOPERAR PARA PROTEGER EL MEDIO AMBIENTE

Existe una gran variedad de razones por las cuales la cooperación internacional es problemática. En primer lugar, no hay una adecuada coordinación entre los estados-nación para poder atacar los problemas de índole internacional con estrategias conjuntas suficientemente efectivas. La cooperación es aún más importante cuando las naciones tratan de proteger bienes públicos de carácter compartido; sin embargo, frecuentemente no es perfecta debido a la carencia de instituciones horizontales de coordinación interestatal. En segundo lugar, no existe una definición de responsabilidades perfectamente delimitada. Distintas naciones tienen distintos grados de responsabilidad sobre ciertos bienes y servicios ambientales. Los países ejercen una gama de influencias negativas sobre el medio ambiente de acuerdo con su nivel de desarrollo, de forma que el consumo global de recursos es diferenciado y estratificado. En tercer lugar, no existe una organización o institución global que se encargue del "gobierno"⁴ ambiental internacional. Si bien el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) tenía como objetivo ser la organización "marco" que rigiera los destinos ambientales de los diversos países, su mandato no ha sido precisamente exitoso. Ubicado en África, y con un presupuesto mucho menor que el de las demás agencias de las Naciones Unidas, el PNUMA carece de los medios reales para poder ejercer este tipo de "gobierno" internacional.⁵ Finalmente, la soberanía de los estados genera un conflicto entre las naciones y los organismos intergubernamentales encargados de administrar políticas y convenios internacionales de cooperación en materia de medio ambiente. Diseñar e implantar instrumentos de política que las naciones soberanas estén dispuestas a adoptar presenta grandes problemas. Un ejemplo de ello es el reciente episodio de las negociaciones del Proto-

⁴ Aquí queremos utilizar *gobierno* como una traducción de *governance*. Entendemos *gobierno internacional* (o gobernabilidad) como un régimen de colaboración entre estados, de manera que los problemas ambientales se vean atacados de manera uniforme y con estrategias coordinadas. También podría utilizarse *governabilidad*.

⁵ Newell sugiere el desarrollo de una nueva arquitectura ambiental, que permita establecer una organización global. Véase P. Newell, "New Environmental Architectures and the Search for Effectiveness", *Global Environmental Politics*, vol. 1, núm. 1, 2001, pp. 35-44.

colo de Kyoto, en las cuales los Estados Unidos de Norteamérica y la administración de Bush decidieron no ratificarlo a pesar de la presión de ONGA estadounidenses y de diversas naciones. Dado que la premisa fundamental de los estados-nación es la preservación de la soberanía, una política ambiental internacional marco que obligue a las naciones a establecer ciertas líneas directrices de trabajo sobre el manejo de los recursos naturales y la preservación de los ecosistemas es una utopía. Ejemplo de ello es que ha resultado particularmente difícil ejercer presión significativa sobre el gobierno de George W. Bush.⁶

La implantación de una política ambiental internacional "sombrija" o marco es políticamente incosteable y poco factible dada la diversidad de circunstancias de cada nación, ya que no todas tienen la misma capacidad para atacar los problemas del medio ambiente. Hay naciones que tienen herramientas técnicas, económicas y de capital humano, la posibilidad de dedicar presupuesto y recursos materiales y humanos a la preservación de sus ecosistemas. En países en vías de desarrollo, la atención a los asuntos ambientales resulta un asunto de baja prioridad, ya que existen necesidades más imperiosas, tales como la salud pública y la atención a problemas de desnutrición y pobreza. Por ende, es imposible forzar a dichos países a implantar estrategias de protección del medio ambiente sin atender primero a necesidades más fundamentales.⁷ La relación pobreza-medio ambiente-sociedad es demasiado intrincada como para argumentar que el desarrollo económico de las naciones pobres sería suficiente para propiciar el desarrollo sustentable.⁸

La erosión de la soberanía es uno de los argumentos que muchos gobiernos esgrimen para evitar participar en acuerdos de cooperación ambiental. Dichos gobiernos temen que, al entrar en acuerdos que sean legal-

⁶ En marzo de 2001, George W. Bush estableció que, para los Estados Unidos de Norteamérica, no era ventajoso participar en el Protocolo de Kyoto, mismo que los obligaría a reducir sus emisiones atmosféricas de dióxido de carbono (CO₂) de manera muy significativa. Esto provocó una oleada de ataques hacia la política ambiental de la administración de Bush, y dejó la credibilidad de su gobierno, en relación con los impactos ambientales, bastante deteriorada.

⁷ La jerarquía de necesidades de Maslow ayuda a explicar este comportamiento no tan amigable para con el ambiente como se podría pensar o desear. En dicha jerarquía, las necesidades primarias (alimento, comida, techo) tienen prioridad por encima de las necesidades secundarias (como el prestigio y el medio ambiente). Este paradigma ha sido la base de la hipótesis de la pobreza extrema.

⁸ Para una revisión de la hipótesis de la pobreza extrema y los retos del desarrollo sustentable que México enfrenta, véase H. R. Pacheco-Vega, M. C. Carmona-Lara y O. Vega-López, "The Challenge of Sustainable Development", en P. N. Nemetz (ed.), *Bringing Business on Board: Sustainable Development and the B-School Curriculum*, Vancouver, BC, JBA Press, 2001, pp. 715-739.

mente válidos (jurídicamente vinculantes) y que tengan consecuencias de obligatoriedad en su cumplimiento, su capacidad de dirigir los destinos de la sociedad nacional se vea minada. Al obligarse a cumplir convenios de protección del medio ambiente, las naciones se ven forzadas a seguir estrategias de conservación de los ecosistemas que probablemente no formen parte de su agenda política más inmediata o de los objetivos más urgentes de su plan de desarrollo. Por ende, los gobiernos perciben un daño a la soberanía nacional si le otorgan cierto margen de maniobra y manipulación política a las instituciones internacionales y a las ONG que se dedican a asuntos ambientales.

Sin embargo, es un hecho que la solución de problemas ambientales globales requiere de la cooperación internacional. A pesar de que esa necesidad es una realidad insoslayable, dicha colaboración internacional no lo es aún. Algunas estrategias que los gobiernos han utilizado para atacar los problemas ambientales nacionales incluyen:

- a) El fortalecimiento de la política ambiental doméstica.
- b) La implantación de nuevos esquemas de participación ciudadana.
- c) La movilización de recursos financieros, humanos, técnicos y materiales hacia proyectos prioritarios de remedio y protección.
- d) La participación en organismos y foros internacionales para la promoción de inversiones ambientales.
- e) La participación en foros internacionales para el intercambio de información y la capacitación del recurso humano en materia de protección del medio ambiente.

Algunas respuestas internacionales han sido notorias en años recientes, por ejemplo:

- a) La promoción y firma de acuerdos de cooperación internacional para la protección de ecosistemas.
- b) La participación en organismos intergubernamentales y mesas redondas de discusión.
- c) El intercambio de información y recursos humanos y materiales.
- d) La generación de fondos de apoyo financiero para la realización de proyectos ambientales en naciones en desarrollo.
- e) El diseño e implantación de esquemas de fomento a la inversión en tecnologías limpias.

Tanto los estados-nación como otros actores usan este tipo de estrategias. Los actores no estatales, como las ONG (y la industria, por separado o

en su conjunto), han diseñado nuevas tácticas para atacar los problemas de bienes públicos comunes, entre ellas la cooperación (el tema central de nuestra discusión). Empero, no todo ha sido sencillo. Por el contrario, en muchas ocasiones, la colaboración y cooperación para la protección del medio ambiente se ha visto entorpecida. Existen una gran diversidad de retos para la cooperación que describimos a continuación, mismos que examinamos en la siguiente sección.

Obstáculos para la cooperación

A pesar de que los seres humanos residen en una biósfera única y compartida, no todos colaboran para su aprovechamiento racional. En la arena internacional, existen varios obstáculos para la cooperación; por ejemplo, tenemos:

1. La soberanía de los estados-nación, que presenta un obstáculo para la existencia de un régimen normativo internacional que obligue a los estados a conducirse causando el mínimo daño al medio ambiente.

2. La incapacidad de los estados para resolver de manera independiente y aislada los problemas de degradación del medio ambiente. Toda nación puede hacer uso de la ayuda de otras naciones para el intercambio de recursos, experiencias, herramientas y soporte técnico, particularmente de grupos interdisciplinarios que en muchas ocasiones provienen de países distintos del que enfrenta un reto ambiental.

3. La unicidad de la biósfera, que proporciona servicios ecológicos a diferentes países. Un claro ejemplo de ello es la selva amazónica que provee de oxígeno no solamente a la región sudamericana sino a otras regiones del Caribe, y que por ello es considerada como el "pulmón" de América.

4. La peculiaridad de los ecosistemas como bienes comunes globales.⁹

A manera de definición, los bienes públicos globales (o bienes comunes globales) son aquellos que tienen un alto nivel de acceso público (*publicness*) y cuyos beneficios son casi universales en términos de países, personas, generaciones, etc.¹⁰ El nivel de acceso (no excluyente y sin rivalidad en cuanto a consumo) convierte los bienes en bienes públicos (en forma opuesta a un bien de mercado, obtenido a través de la transacción en la cual el comprador accede al bien (o servicio) intercambiando otro a la vez.

⁹ Véase, I. Kaul, I. Grunberg *et al.*, *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, Nueva York, Oxford University Press, 1999.

¹⁰ Véase I. Kaul, I. Grunberg *et al.*, "Defining Global Public Goods", en I. Kaul, I. Grunberg y M. A. Stern, *Global Public Goods, op. cit.*, pp. 2-19.

El nivel de universalidad los convierte en bienes públicos globales (ya que no "pertenecen" a ninguna generación o país, o grupo étnico). Dos elementos hacen de los bienes públicos globales problemas que requieren de la cooperación internacional: 1) presentan problemas de demanda (en el sentido de que no hay quien provea estos bienes en forma tal que la demanda del bien siempre sea atendida y no haya escasez) y 2) también existe el conflicto internacional, intergeneracional, etc., sobre el uso y asignación de los mismos. Los bienes públicos globales son precisamente eso, del dominio público (o sea de todos), y por ende no existen instituciones capaces de proveerlos de manera constante. Para proveer bienes privados se tiene los mercados como buenos mecanismos, pero, para la provisión de bienes públicos, requerimos de la cooperación.¹¹ Dos problemas típicos analizados en la literatura económica: el del "gorrón" (*free-rider*) y el "dilema del prisionero" (*prisoner's dilemma*) pueden surgir cuando se tiene una situación de manejo de un bien público global, problemas que se describen a continuación.

Como lo hacen notar Carraro y Siniscalco,¹² en relación con los convenios entre naciones soberanas para la atención de problemas transnacionales tales como la protección ambiental, la cooperación tecnológica y la apertura comercial,

la característica común de estos asuntos bajo discusión es un alto grado de interdependencia entre los países: en general, el bienestar de cada país depende de sus propias acciones así como de las acciones que otro país lleve a cabo, de manera que, en algunos casos, las políticas unilaterales pueden verse comprometidas y en riesgo, e incluso posiblemente también se puedan ver inutilizadas debido a los efectos de desborde; de ahí la necesidad de una política coordinada.

En los casos de convenios ambientales internacionales en materia de deforestación, agotamiento de la capa de ozono, protección de la biodiver-

¹¹ De acuerdo con la teoría económica neoclásica, cuando los mercados fallan se justifica la intervención del Estado. Si bien aceptamos esta noción, debemos precisar que, dado que no existe una megainstitución internacional (o un "Estado global"), se requiere de la cooperación para proveer bienes públicos globales.

¹² Véase C. Carraro y D. Siniscalco, "International Environmental Agreements: Incentives and Political Economy", *European Economic Review*, núm. 42, 1998, pp. 561-572. Resulta interesante que Carraro y Siniscalco analicen la formación de coaliciones entre países para la formulación de convenios ambientales internacionales a través de las lentes de la teoría de juegos. Un enfoque similar podría utilizarse en la formación de coaliciones de ONG ambientalistas (aunque obviamente eso requiere de un elevado nivel de sofisticación y, definitivamente, de un estudio empírico exhaustivo). La cita es de la p. 562.

sidad, etc., Carraro y Siniscalco argumentan que los desbordos (*spillovers*)¹³ y la ausencia de un conjunto claro de derechos de propiedad crean grandes incentivos para que otros países tomen ventaja sin invertir esfuerzos en pro del medio ambiente (reproduciendo el problema del “gorrón”). Esto genera una gran dificultad para alcanzar acuerdos efectivos y aceptados por todos los actores involucrados. Es un típico caso del “dilema del prisionero”, tan manejado en la teoría de juegos: el problema de la sobreexplotación de recursos compartidos (de libre acceso) origina entonces una situación tipo “tragedia de los comunes”, en la cual la acción colectiva es necesaria para resolver problemas de acceso a recursos comunes (de otra manera, la sobreexplotación originaría el agotamiento del recurso).¹⁴

La teoría institucionalista sostiene que las instituciones ambientales internacionales forman parte de un conjunto de estrategias para la solución de problemas de recursos comunales, al fortalecer los esquemas de cooperación. Bernauer escribe: “En los juegos tipo ‘dilema del prisionero’, los actores tienen un fuerte incentivo para abandonar clandestinamente. Bajo estas circunstancias, las instituciones que instalen estrategias de reciprocidad estricta y que tengan procedimientos de monitoreo y búsqueda del cumplimiento serán capaces de facilitar la cooperación.”¹⁵

Para resolver este tipo de problemas se requiere de la cooperación entre los diversos actores involucrados en el proceso de diseño, construcción e implementación de políticas ambientales en sus diversas escalas: local, regional, nacional e internacional. Dicha cooperación dará resultados a largo plazo. Por el contrario, éstos serán visibles para las subsecuentes generaciones.

¹³ Los efectos de desborde (*spillovers*) son beneficios colaterales que obtienen aquellos países o regiones próximas geográficamente a los países o regiones que están implantando medidas de protección ambiental, y que por supuesto no son efectos que los países ambientalmente más amigables pretenden. Por ejemplo, un caso hipotético: si la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos implantara un programa de reducción de generación de humos en la frontera Tijuana-San Diego, los efectos benéficos de mejoramiento de la calidad del aire en la ciudad de San Diego se desbordarían (crearían un efecto de *spillover*) hacia la ciudad de Tijuana, sin que ésta se viera en la necesidad de implantar medidas de protección del aire, ya que obtendría beneficios de manera colateral.

¹⁴ La “tragedia de los comunes” fue inicialmente un problema planteado por Garret Hardin; véase de éste: “The Tragedy of the Commons”, *Science*, núm. 162, 1968, pp. 1243-1248. Algunas herramientas metodológicas para el manejo de recursos de tipo comunal incluyen el análisis institucional; véase E. Ostrom, R. Gardner *et al.*, *Rules, Games, & Common-Pool Resources*, Ann Arbor MI, The University of Michigan Press, 1994.

¹⁵ Thomas Bernauer, “The Effect of International Environmental Institutions: How We Might Learn More”, *International Organization*, 1995, vol. 49, núm. 2., pp. 351-377.

UNA MODALIDAD DE COOPERACIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN EN POLÍTICA AMBIENTAL: COALICIONES AMBIENTALES

Chasek afirma con razón que, en última instancia, los estados-nación determinan de manera definitiva la adopción de políticas e instrumentos nacionales, y los convenios marco en el ámbito internacional. No obstante, es innegable el papel que tienen los actores no estatales sobre la política ambiental nacional e internacional.¹⁶ De ahí la necesidad de examinar las actividades de dichos actores y su incidencia sobre la política ambiental.

La cooperación entre individuos no es una idea nueva, ha existido desde tiempo inmemorial, ya que el ser humano es un ente gregario por naturaleza, tiende a asociarse para formar grupos cohesivos e intercambiar bienes, servicios, información, emociones, etc. De manera que no resulta sorprendente imaginar que la consolidación de la sociedad civil provenga en gran medida de la necesidad de los seres humanos de formar ligas y enlaces de intercambio, en este caso, de información, recursos, educación, ayuda financiera, etc. La formación de ONG, agrupaciones de individuos que generalmente son voluntarias y no persiguen objetivos lucrativos,¹⁷ parece ser la respuesta a un llamado de la sociedad para un desarrollo más equitativo, en el cual la voz del público llegue a los niveles más altos de toma de decisiones. Esta modalidad de participación ciudadana en la construcción, diseño e implantación de políticas públicas es sólo una de las múltiples formas de participación.¹⁸ Otras formas incluyen los referendos, las consultas públicas y los procesos electorales. Sin embargo, en política ambiental doméstica e internacional, las sociedades carecen de una participación directa, en virtud de la imposibilidad de influir en gobiernos extranjeros (a través de votaciones o referendos) para resolver problemas de índole internacional. Ha sido esta coyuntura la que ha enmarcado el naci-

¹⁶ Véase P. Chasek, "Conclusion: The Global Environment in the Twenty-First Century: Prospects for International Cooperation", en P. S. Chasek (ed.), *The Global Environment in the Twenty-First Century: Prospects for International Cooperation*, Tokyo, United Nations University Press, 2000, pp. 427-441, especialmente, p. 428.

¹⁷ Existe una gran diversidad de definiciones de organización no gubernamental, y por la misma razón hay una gran discrepancia entre si las ONG persiguen el lucro o no, si son o no son voluntarias o si los individuos que pertenecen a ellas actúan por altruismo o con intereses egoístas disfrazados. Este debate no forma parte del presente trabajo; para una revisión analítica, sugerimos Anna C. Vakil, "Confronting the Classification Problem: Towards a Taxonomy of NGO", *World Development*, vol. 25, núm. 12, 1997, pp. 2057-2070.

¹⁸ Para una descripción de dos de las modalidades de participación ciudadana en política ambiental, véase R. Pacheco Vega y O. Vega López, "Dos modalidades de participación ciudadana en política ambiental", *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. III, núm. 2, 2001, pp. 25-62.

miento y consolidación de los movimientos sociales ambientalistas. Un gran número de ONGA se formó por la necesidad de los miembros de la sociedad de hacer oír su voz, en los ámbitos nacional e internacional, sobre los dilemas que la protección del medio ambiente presenta. La cooperación en materia de medio ambiente, tanto doméstica como internacional, es una de las claves para poder enfrentar los retos que se nos presentan.

Ante la urgencia de atender de manera inmediata esta problemática ambiental, la sociedad civil ha encontrado nuevas formas de organización que le permiten afrontar los retos respectivos de manera más eficaz. Esto ha originado un crecimiento acelerado del número y tipo de ONGA.¹⁹ Estas ONGA han robustecido de manera radical su presencia en foros nacionales e internacionales. Desafortunadamente, en ocasiones la sociedad civil ha carecido de las herramientas adecuadas para incidir en la política ambiental, ya sea en la escala nacional o en la internacional. Esto ha dado lugar a que las ONGA busquen nuevas formas de cooperación para hacer valer sus demandas. Como resultado, dichas organizaciones conforman grupos o redes asociativas a través de las cuales intercambian información, coordinan tácticas y estrategias, al tiempo que consolidan un frente común para representar un interés social.

Niveles, formas y estrategias de cooperación

Estableciendo una distinción por niveles de agregación (y, en gran medida, por grados de influencia), podemos determinar tres categorías primordiales de cooperación, que son:

a) Cooperación entre estados-nación. En esta categoría se incluye la formación de organismos intergubernamentales, los acuerdos internacionales de cooperación en materia de protección del medio ambiente y la formación de regímenes internacionales en asuntos ambientales (por ejemplo, el régimen del Ártico, el régimen para reducir impactos por desbordes accidentales de petróleo, etc.).²⁰

¹⁹ Hay quienes mencionan la existencia de más de 25 mil ONGA en México. El Centro Mexicano para la Filantropía, la institución por excelencia enfocada en los estudios del tercer sector, informa de un total de 7 100 instituciones (Emilio Guerra, comunicación vía correo electrónico, 7 de agosto de 2001). Blanca Torres menciona 416 ONG en un estudio publicado en *Faro Internacional* en 1999. Sin embargo, no existen cifras exactas.

²⁰ Véase, por ejemplo, O. R. Young, "The Politics of International Regime Formation: Managing Natural Resources and the Environment", *International Organization*, vol. 43, núm. 3, 1989, pp. 349-375.

b) Cooperación entre organizaciones individuales. En este nivel se encuadran, por ejemplo, los comités de apoyo (o grupos consultivos), las comunidades epistémicas, las redes transnacionales de abogacía y las coaliciones.

c) Cooperación entre individuos. Aquí englobamos la participación de distintas personas como asesores en organismos intergubernamentales, como activistas en ONG y redes de ONG y en cabildeo directo individual, así como en distintas modalidades de acción jurídica (demanda ciudadana o denuncia popular).

En términos de las trayectorias que sigue la cooperación podemos distinguir dos formas primordiales de esta última: *horizontal*, entre organizaciones de diferentes países/regiones, y *vertical*, dentro del mismo país y entre los diversos sectores –industria, comercio, sociedad civil–, en los ámbitos local, regional, nacional e internacional.²¹ Como Chasek menciona, es necesario que ambas modalidades de cooperación sean coordinadas, que exista un equilibrio entre los enfoques “de arriba abajo” (en donde se establecen reglas y normas para el manejo de los recursos naturales) y “de abajo arriba” (en donde los gobiernos escuchan las voces de la sociedad civil).

Independientemente de la forma de cooperación, es de vital importancia que exista coordinación entre todos los agentes cooperantes. Sin embargo, las formas tradicionales de organización (mercados y jerarquías) no resultan apropiadas para este fin. Las redes de organizaciones se forman, entonces, como una respuesta a la falla de las formas tradicionales de organización para la cooperación.²²

Diversas perspectivas teóricas sobre las ONGA y sus actividades

Para Wapner (2000), la capacidad de formar coaliciones tal vez sea una de las características más prominentes de las ONGA. La mayoría de las coaliciones a las que nos referimos son agrupaciones o redes de ONGA, frecuentemente conformadas por representantes de una gran variedad de instituciones, organismos gubernamentales e intergubernamentales y centros de investigación. Nuestro interés en este tema parte del creciente volumen de literatura que analiza el comportamiento de las ONG, sin atender a las ONGA y sus relaciones de cooperación. A pesar de que día a día se publican más trabajos académicos sobre aspectos de altruismo, cooperación, vo-

²¹ Véase Chasek, *op. cit.*, pp. 438-439.

²² Ésta es la perspectiva de Walter Powell; véase de él: “Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization”, *Research in Organizational Behaviour*, núm. 12, 1990, pp. 295-336.

luntarismo y el llamado “tercer sector”, la formación de redes de actores no gubernamentales para la promoción de un desarrollo sustentable²³ desde el punto de vista interorganizacional ha sido poco investigada. Si bien muchas de estas redes son de tipo transnacional, no todas mantienen estrechas relaciones de coordinación internacional. Por el contrario, muchas redes se forman en el interior de las naciones.²⁴ Algunas se constituyen de manera gradual, otras surgen para atender necesidades imperiosas en épocas críticas y algunas más se consolidan con el transcurso del tiempo para luego decaer. Es particularmente fascinante observar las nuevas modalidades de cooperación que estas ONGA utilizan para movilizar recursos y hacer avanzar sus ideas en pos de la protección ambiental. Una de ellas es la conformación de cierto tipo de redes que denominaremos coaliciones. Trabajando en coalición, las ONGA son capaces de ejercer una mayor presión sobre el proceso político y las negociaciones de tratados de cooperación ambiental internacional que realizando actividades individuales.

En este trabajo estamos interesados en estudiar el papel de las organizaciones no gubernamentales (en coalición) en la conformación de esquemas de cooperación nacional e internacional para establecer mecanismos de protección al medio ambiente. Las ONG han tenido diversos papeles y han sido estudiadas mediante una gran diversidad de perspectivas teóricas. En el cuadro 1 presentamos un breve resumen de los diversos mecanismos de intervención de las ONG y las aproximaciones teóricas que las han estudiado.

CUADRO 1

Perspectivas teóricas tradicionales en el análisis de ONG

<i>Disciplina</i>	<i>Perspectiva teórica</i>	<i>Papel de las ONG</i>	<i>Mecanismo de intervención</i>
Ciencia política	Grupos de interés	Actor político en movilización	Movilización política Presión e influencia - cabildeo
Ciencia política	Redes de política	Nodo en la red	Interacción múltiple, estructurada o semiestructurada

²³ Notables excepciones son algunos trabajos de Alejandro Nadal Martínez, Blanca Torres y Sofía Gallardo.

²⁴ Un ejemplo de red de ONG ambientalista que se encuentra consolidada en México es la Unión de Grupos Ambientalistas (UGA), encabezada al momento de escribir este artículo por Martha Delgado Peralta, presidenta de Presencia Ciudadana.

CUADRO I (Conclusión)

<i>Disciplina</i>	<i>Perspectiva teórica</i>	<i>Papel de las ONG</i>	<i>Mecanismo de intervención</i>
Ciencias administrativas	Redes organizacionales	Agente cooperante	Formulación e implementación de programas interorganizacionales
Relaciones internacionales	Regímenes internacionales	Actor transnacional	Formación de los regímenes. Consolidación de los regímenes Ejerce influencia sobre el régimen
Relaciones internacionales	Comunidades epistémicas	Nexo en la comunidad epistémica - proveedora de conocimiento experto	Provisión de información experta. Conformación de la comunidad epistémica
Sociología	Movilización de recursos	Actor en la red social	Presión política para resolver el asunto de importancia (<i>grievance</i>)
Sociología	Nuevos movimientos sociales	Elemento de contorno y conformación del colectivo	Participa en la construcción social de la identidad colectiva
Sociología	Redes sociales	Nodo en la red	Múltiples interacciones para incrementar la cohesión

Fuente: elaboración propia.

Aun cuando Clarke argumentaba en 1998 que la teoría de movimientos sociales había ignorado el fenómeno del crecimiento acelerado en el número de ONG,²⁵ en ese mismo año Kathryn Sikkink y Margaret Keck publicaron su multicitado estudio sobre activismo transnacional y redes de abogacía.²⁶ En dicho trabajo, Keck y Sikkink retoman parte de las teorías

²⁵ Véase G. Clarke, "Non-Governmental Organizations (NGO) and Politics in the Developing World", *Political Studies*, núm. 46, 1995, pp. 36-52.

²⁶ Véase M. Keck y K. Sikkink, *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 1998. Una versión de la introducción del libro se publicó en M. Keck y K. Sikkink, "Redes transnacionales de cabildeo e influencia", *Foro Inter-*

de movimientos sociales, pese a que su perspectiva está más orientada hacia las teorías constructivistas (*new social movements* o nuevos movimientos sociales) que hacia las teorías de movilización de recursos (*resource mobilization*), más positivistas.

Una de las contribuciones más importantes de las ONG es el fortalecimiento de la sociedad civil, a través de la expansión de la esfera de participación pública en la vida política. Las ONGA no son una excepción a la regla. Han contribuido a elevar la noción de escala, irreversibilidad y daño ambiental a la esfera de discusión sobre política pública en los ámbitos nacional e internacional. Sin embargo, algunos investigadores parecen estar en desacuerdo en cuanto a la capacidad que las ONG tienen para modificar las políticas públicas nacionales. Por ejemplo, para Fowler, las ONG tienden a mantener el *statu quo*, mientras que para Clarke, así como para Jordan y Van Tuijl, la misión primordial de las ONG es precisamente modificarlo. Clarke señala que, contrariamente a lo que Fowler argumenta, las ONG sí pueden generar un cambio en la esfera política.²⁷ En relación con esta afirmación, la evidencia analizada en el presente trabajo tiende a corroborar la hipótesis de que, en determinadas circunstancias, las ONG son capaces de producir un efecto de cambio en la política pública.²⁸

Definiendo una coalición ambientalista

Aparentemente, las coaliciones son una de las formas de organización en redes que las ONG utilizan de manera más frecuente. Sin embargo, no existe un consenso absoluto sobre qué es una coalición, aun cuando se reconoce que es una de las modalidades de organización en red. En este trabajo ofrecemos una definición de coalición que pretende satisfacer los requerimientos analíticos de las diversas disciplinas, tratando de reducir los choques conceptuales. Iniciaremos examinando la definición de Keck y Sikkink. Estas autoras enfatizan el hecho de que quienes participan en las

nacional, vol. XXXIX, núm. 4, 1999, pp. 404-428. En esta traducción se sustituye el término *advocacy* por "cabildeo e influencia". Nosotros utilizamos el término *abogacía*, aun cuando Jonathan Fox sugiere el de *incidencia*. No existe, sin embargo, traducción exacta al español del concepto de *advocacy*. Para nuestros fines, *advocacy/abogacía* se refiere al intercambio de información, ejercicio de presión y cabildeo para influir o incidir sobre una entidad. Agradecemos a Jonathan Fox y a Kathryn Sikkink sus comentarios en relación con este punto.

²⁷ Para Fowler, las ONG tienden más a mantener el *statu quo* que a cambiarlo. Véase Clarke, *op. cit.*, p. 48.

²⁸ Un argumento similar se presenta en R. Pacheco Vega y O. Vega López, "Dos modalidades de participación ciudadana en política ambiental", *op. cit.*, pp. 26-62.

redes transnacionales de abogacía comparten creencias de principios o valores (a diferencia de las comunidades epistémicas, que comparten creencias causales). Keck y Sikkink escriben:

En una red transnacional de cabildeo e influencia participan actores que trabajan internacionalmente a favor de un asunto y que se mantienen unidos por un discurso común, por valores que se comparten, y por un gran número de intercambios de información y servicios. Estas redes predominan esencialmente en los ámbitos en los que los valores desempeñan un papel esencial y la información es ambigua.²⁹

Sin embargo, la definición de Keck y Sikkink presenta (para nosotros) conflictos conceptuales, debido a que dar cuenta empírica de los valores y discursos compartidos no es una tarea sencilla. ¿Cómo identificar y cuantificar los valores? ¿En qué momento empiezan los diferentes miembros de las organizaciones a compartir valores y creencias (e incluso principios)? Un análisis empírico de esta naturaleza es debatible desde una perspectiva positivista. Aquellos académicos que han investigado sobre la construcción social del conocimiento y la formación de identidades colectivas³⁰ han logrado avanzar un poco más en este terreno, argumentando que los actores forman una sola definición compartida de su situación (identidad colectiva). Nosotros consideramos que ésta es una de las rutas más efectivas para legitimar el argumento de que las redes transnacionales de abogacía tienen como característica principal la existencia de convicciones compartidas.

Jordan y Van Tuijl no presentan una definición de coaliciones *per se*. Sin embargo, su definición de redes transnacionales de abogacía es distinta de la de Keck y Sikkink, y su argumento resulta igualmente válido. Para Jordan y Van Tuijl, las redes transnacionales de abogacía son “un conjunto de relaciones entre ONG y otras organizaciones que simultáneamente tienen actividades en diferentes arenas políticas para cambiar el *statu quo*. Las arenas políticas son espacios dentro de los cuales se toman las decisiones”.³¹

En este sentido, la definición de Jordan y Van Tuijl evita el espinoso problema de tener que asumir que los participantes en las redes transnacionales de cabildeo propugnan los mismos valores. Sin embargo, el elemento cohesivo (la participación en campañas organizadas) no se encuentra presente en la definición de Jordan y Van Tuijl sino hasta párrafos

²⁹ Keck y Sikkink, *op. cit.* p. 405.

³⁰ Véase Francesca Polleta y James P. Jasper, “Collective Identity and Social Movements”, *Annual Review of Sociology*, núm. 27, 2000, pp. 283-305, especialmente pp. 284-287.

³¹ L. Jordan y P. van Tuijl, “Political Responsibility in Transnational NGO Advocacy”, *World Development*, vol. 28, núm. 12, 2000, p. 2053.

más adelante, pero no en términos formales: "las redes transnacionales de abogacía frecuentemente se forman alrededor de determinadas campañas globales. Una campaña transnacional de cabildeo de ONG (campaña global de ONG) descrita aquí es la búsqueda de objetivos políticos ligados de manera más o menos liberal y que se llevan a cabo a través de redes transnacionales de abogacía".³²

Este elemento de cohesión es particularmente importante, ya que la sólida coordinación entre organizaciones es un factor sin duda esencial para el éxito de las campañas de las ONGA. Como puede observarse, precisamente la participación en campañas unificadas actúa como elemento cohesivo de las redes transnacionales de cabildeo para poder ser llamadas coaliciones. Luego entonces, una red transnacional que persigue una campaña unificada termina por convertirse en una coalición. Sin embargo, estas características son requisitos necesarios, pero no suficientes. En nuestra conceptualización de coalición, queremos postular una característica adicional que define las coaliciones y que no ha sido explícitamente descrita por Keck y Sikkink ni por Jordan y Van Tuijl. Esta característica es la complementariedad entre organizaciones.³³ Una organización tiene ciertas capacidades *internas* (*core competencies*) que resultan clave para lograr un cierto objetivo. Por ejemplo, una de las capacidades clave de Greenpeace (y que es su marca registrada) es su capacidad para diseñar campañas de presión y difundir información de alto impacto sobre el público. Un caso notable reciente fue la participación de dos activistas de Toronto en un intento de sabotaje a la cadena de supermercados más grande de Canadá, Loblaw Co., en los cuales colgaron letreros con críticas a la aprobación de leyes relativas a los organismos genéticamente modificados y sugerencias para que el etiquetado de los productos que ofrece Loblaw incluya la leyenda de "contiene organismos genéticamente modificados".³⁴ Las *capacidades clave* son aquellos activos tangibles e intangibles que las organizacio-

³² *Op. cit.*, p. 2053.

³³ En un trabajo anterior, postulamos una definición de coalición distinta de la que presentamos en este escrito. Esta nueva definición es una revisión del concepto, en la cual integramos el de complementariedad entre organizaciones. Las organizaciones tienden a compartir e intercambiar recursos para fortalecer sus ventajas comparativas y sus *core competencies* o competencias clave. Para una descripción más detallada de la aplicación de este concepto a las alianzas estratégicas, véase H. R. Pacheco-Vega, *A Proposed Theoretical Model for the Construction of Strategic Alliances in the Biotechnology Industry*, presentado en la 1998 R&D Management Conference: Technology Strategy and Strategic Alliances, Ávila, España, del 30 de septiembre al 3 de octubre de 1998.

³⁴ R. Sekhri, "Greenpeace Chides Canada, Grocers on Food Labeling", *Planet Ark*, Toronto, 2001, p. 2.

nes poseen y que las hacen únicas, al posicionarlas en un mapa global y permitirles ejercer sus actividades de manera efectiva. Por ende, al establecer nexos interorganizacionales y formar redes, las ONGA realizan un intercambio no solamente de información, sino también de competencias clave. Las organizaciones que tienen como competencia clave el diseño de campañas de difusión de información pueden apoyar a aquellas que tienen poca o nula experiencia en la materia. En relaciones simétricas, dichos intercambios son bidireccionales, aun cuando no es posible concluir que tienen la misma intensidad (si bien ambas organizaciones producen un efecto aproximadamente igual, una sobre la otra). En relaciones asimétricas, una de las organizaciones provee a la otra de mayor información o recursos. Como ejemplo de relaciones de complementariedad asimétrica tenemos la interacción entre algunas ONG del "norte" con algunas del "sur", como la relación fallida entre Friends of Earth en Malasia y Greenpeace Austria, donde no hubo una coordinación correcta en la formación de una coalición norte-sur para el estudio de la contribución de la deforestación al calentamiento global.³⁵ Ambas organizaciones se complementan, pero el nivel y la intensidad de los intercambios es distinto, y las organizaciones deberán ser capaces de reconocer que las relaciones asimétricas existen y encontrar puntos de convergencia y de sinergia entre ellas. De ahí también la ventaja de trabajar en coalición: las relaciones entre organizaciones pueden ser asimétricas, pero la sinergia entre todas ellas puede ser mayor y, por ende, redundar en beneficio de la estabilidad de las alianzas de cooperación establecidas entre las ONGA.

En resumen, nosotros definimos una coalición *como una red de organizaciones coaligadas en campañas más o menos formales, cuyo nivel de coordinación es alto y no se limita al puro intercambio de información. En estas redes la "fuerza cohesiva" entre las organizaciones es grande debido a que buscan la "complementariedad" a través de los recursos que intercambian, y crean "sinergias" positivas para ejercer presión de manera más efectiva.*³⁶ Nótese cómo esta definición no asume de antemano que las ONGA participantes tienen los mismos valores e ideologías (y es metodológicamente mucho más sencillo establecer los nexos de complementariedad que el hecho de compartir valores y principios).

Existe consenso en la literatura en el sentido de que las coaliciones son redes de actores que intercambian información y, al mismo tiempo, construyen una relación recíproca en la cual la colaboración conlleva el com-

³⁵ Véase específicamente B. Eccleston, "Does North-South Collaboration Enhance NGO Influence on Deforestation Policies in Malaysia and Indonesia?", en D. Potter, *NGOs and Environmental Policies Asia Africa*, Londres, UK, Frank Cass., 1996, pp. 76-77.

³⁶ Los énfasis son nuestros.

promiso de la participación en campañas organizadas de manera conjunta. Estas campañas requieren de un elevado nivel de coordinación y de entendimiento, así como de credibilidad mutua.

Fox³⁷ argumenta efectivamente que las coaliciones tienen un grado de coordinación y cooperación relativamente mayor que las redes transnacionales. Obviamente, el número y densidad de intercambios de información se incrementa y la intensidad de la cooperación entre organizaciones en una coalición se hace mayor. La acción de incrementar la cercanía entre un actor y otro a través de un entendimiento común, de construir de una imagen colectiva de un asunto específico y de elevar el nivel de coordinación y cooperación puede considerarse como equivalente del proceso que las organizaciones siguen para la formación de coaliciones.

CUADRO 2

Una tipología de coaliciones

<i>Característica</i>	<i>Clasificación</i>	
Según su alcance y base de operación	Transnacionales (binacionales, trinacionales, internacionales)	Domésticas
Según el tipo de integrantes de la red	Puras (conformadas únicamente por miembros de organizaciones)	Mixtas (redes en las que se encuentra inserto un elemento no afiliado a alguna organización)
Según el tipo de organización y el grado del mezclado entre organizaciones	Homogéneas (conformadas únicamente por una modalidad de organización)	Heterogéneas (conformadas por varias modalidades de organizaciones)

Fuente: elaboración propia.

Un ejemplo de coalición doméstica de ONGA en México es la Unión de Grupos Ambientalistas, presidida por Martha Delgado Peralta, representante de la ONG Presencia Ciudadana. Ejemplos de coaliciones binacionales lo son la Coalición para la Justicia en las Maquiladoras (CJM), fundada en 1989, y la Coalición Ambiental para la Salud, donde la colaboración abarca las actividades de dos países (Estados Unidos y México) a lo largo de la región

³⁷ Véase Jonathan Fox, "Assessing Binational Civil Society Coalitions: Lessons from the Mexico-US Experience", *Chicano/Latino Research Center Working Paper*, núm. 26, 2000, 45 pp.

fronteriza.³⁸ Hablamos de coaliciones internacionales cuando las ONG que son miembros de la red tienen actividades en diferentes ámbitos geográficos (donde los límites geoterritoriales provienen de la división de países). Por ejemplo, el Foro Internacional sobre Indonesia está compuesto por ONG de Indonesia, las Filipinas, Tailandia y otras partes de Asia, y de algunos países del “norte”, tales como Holanda, Bélgica, Alemania y los Estados Unidos.³⁹

El grado de homogeneidad se incrementa cuando los participantes son únicamente ONG o institutos académicos, etc. El grado de pureza (o formalidad) se incrementa si las organizaciones participantes formalizan su representación e incrementan su participación a través de una serie de canales oficiales (dejando la participación más informal para aquellos miembros de las coaliciones propiamente mixtas).

Un ejemplo de movilización de ONGA: la Presa de Silva

En el periodo de 1994-1995, ocurrió la primera demanda ciudadana ante la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA) en contra del gobierno mexicano, el sonado caso de la Presa de Silva. Este caso logró un objetivo muy importante: forzó a los tres países (Estados Unidos, Canadá y México) a buscar formas y ámbitos de cooperación internacional. Adicionalmente, en el ámbito de la política ambiental doméstica, dicha demanda sentó precedentes que han originado cambios importantes en la legislación ambiental mexicana relativos al manejo de residuos peligrosos por parte de la industria curtidora. La National Audubon Society (México), el Grupo de los Cien y el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA) formaron una coalición para presentar un frente unido ante el gobierno mexicano.⁴⁰ A través de esta coalición, dichas ONGA fueron capa-

³⁸ Véase Fox, 2000, *op. cit.*, para una descripción de varias coaliciones binacionales entre los Estados Unidos y México. Para una descripción de coaliciones trinacionales, véase T. Legler, *Transnational Coalition-Building in the Americas: The Case of the Hemispheric Social Alliance*, Summer Institute on “Building the New Agenda: Hemispheric Integration and Social Cohesion”, Roberts Centre for Canadian Studies, York University, Toronto, ON, 2000. Legler hace una excelente descripción de la Alianza Social Hemisférica (Hemispheric Social Alliance, HSA), que tiene representantes de los Estados Unidos, Canadá y México.

³⁹ Véase T. Princen y M. Finger, “Introduction”, en T. Princen y M. Finger, *Environmental NGOs in World Politics: Linking the Local and the Global*, Nueva York, NY, Routledge, 1994, pp. 1-25.

⁴⁰ Para una descripción detallada del caso de la Presa de Silva, véase CEC, 1995. CEC, Secretariat Report on the Death of Migratory Birds at the Silva Reservoir (1994-1995). Oaxaca, Mexico, Commission for Environmental Cooperation, así como C. Schatan, “Lecciones de la experiencia de México en materia de medio ambiente: primeros resultados del TLCAN”, *Foro Internacional*, vol. XXXVII, núm. 3, 1997, pp. 466-497.

ees de ejercer influencia sobre los actores primordiales (en primer lugar, el gobierno mexicano y, en segundo término, la industria curtidora de León, Guanajuato, y zonas circunvecinas).

Aquí podemos ver que, de acuerdo con nuestra tipología (cuadro 2), ésta es una coalición relativamente "pura" y homogénea. Por el número de integrantes, es una tríada. En términos de la base de operación, es una coalición transnacional, ya que la Sociedad Audubon tiene su sede en los Estados Unidos pero la encargada de enviar la documentación requerida fue la rama en México. En términos de homogeneidad, es una coalición homogénea, y en cuanto al criterio de formalidad, se puede considerar una coalición pura. Este caso no sólo estuvo muy presente en la prensa sino que también generó grandes controversias en el ámbito nacional. Uno de los logros de esta coalición fue el arranque del proyecto para la restauración de la Reserva Ecológica Presa de Silva. En este proyecto, las ONGA fueron capaces de influir en el diseño de programas de limpieza de los sedimentos contaminados del vaso de la presa, reforestación y educación ambiental para el manejo sustentable de los recursos, conducción y captación exclusivamente de aguas pluviales, monitoreo de la calidad del agua y establecimiento de senderos para recreación, así como la construcción de un Centro de Atención a Visitantes.

Este movimiento fue exitoso por dos razones primordiales: primera-mente, porque las coaliciones utilizaron estrategias de influencia adecuadas para presionar al Estado-nación (véase la siguiente sección para una presentación del marco teórico de mecanismos de influencia); en segundo lugar, porque logró el involucramiento del público en los procesos de regeneración del vaso de captación de aguas de la presa. En 1998, se formó un grupo de trabajo para lanzar el proyecto de Restauración Ecológica y Uso Sustentable de los Recursos Naturales en la Presa de Silva, con financiamiento tanto de la CCA como de North American Wetlands Conservation Act Foundation (162 mil dólares).

Las coaliciones de ONGA tienden a formarse alrededor de una gran diversidad de asuntos. Por ejemplo, Kolk⁴¹ detalla la formación de coaliciones para la protección del bosque amazónico en Brasil, argumentando que, mediante el trabajo en coalición, los donadores de recursos pueden lograr mejores resultados, máxime si el problema se encuentra inmerso en una atmósfera de desconfianza, hipocresía y alto riesgo político. Es importante hacer notar que, en muchas ocasiones, la presencia de organizaciones internacionales tipo marco (tales como la CCA), generadas como

⁴¹ A. Kolk, "From Conflict to Cooperation: International Policies to Protect the Brazilian Amazon", *World Development*, vol. 26, núm. 8, 1998, pp. 1481-1493.

resultado de tratados internacionales de libre comercio, no solamente no bloquean la participación de ONGA sino que posibilitan el acceso a recursos y amplios canales de información. Incluso, dichos tratados incrementan la atención sobre algunos temas específicos, de suerte que la formación de coaliciones se ve fomentada en lugar de entorpecida.⁴²

Mecanismos de presión y estrategias de influencia

Para Jordan y Van Tuijl, la abogacía (o cabildeo e influencia) es “un acto de organización del uso estratégico de información para democratizar las relaciones de poder”.⁴³ Esta visión del proceso de abogacía ignora el impacto sobre el diseño e implantación de la política pública ambiental, y adopta una visión típicamente económico-política, incluso ligeramente neomarxista, que enfatiza las relaciones de poder entre los individuos y entre las organizaciones, así como la desigualdad entre actores (la lucha de clases). Pero, independientemente de su postura, Jordan y Van Tuijl consideran un aspecto que Clarke y otros autores tienden a ignorar: las ONG trabajan para eliminar el *statu quo*; es decir, sus actividades están orientadas hacia un cambio en el destino político de las sociedades en las cuales se encuentran insertas.

Existe una diversidad de mecanismos y estrategias para ejercer influencia en los procesos de construcción e implementación de política ambiental doméstica e internacional. En nuestro marco teórico nosotros proponemos dos tipos primordiales de mecanismo de transmisión de presión: directos o de *primer orden*, e indirectos o de *segundo orden*.

Definimos un mecanismo de *primer orden* o *directo* como aquella influencia que ejerce un actor presionante (A) sobre un actor objetivo (B) para modificar su conducta. Por ejemplo, las estrategias que utiliza Greenpeace Canadá para modificar el comportamiento de las empresas forestales en Columbia Británica, Canadá, que incluyen el cabildeo directo, movilización de recursos humanos para proteger los árboles, comunicados oficiales a través de canales directos entre la ONG y las empresas de aprovechamiento de bosques, forman parte de los mecanismos de primer orden. En este

⁴² Véase por ejemplo Fox, 2000, *op. cit.*, y Cathryn L. Thorup, “The Politics of Free Trade and the Dynamics of Cross-Border Coalitions in U.S.-Mexican Relations”, *Columbia Journal of World Business*, vol. 26, núm. 2, 1991, pp. 12-26.

⁴³ L. Jordan y P. van Tuijl, “Political Responsibility in Transnational NGO Advocacy”, *op. cit.*, pp. 2051-2065. La cita está tomada de la p. 2052.

caso, los administradores de las empresas forestales perciben una influencia directa en sus actividades diarias.

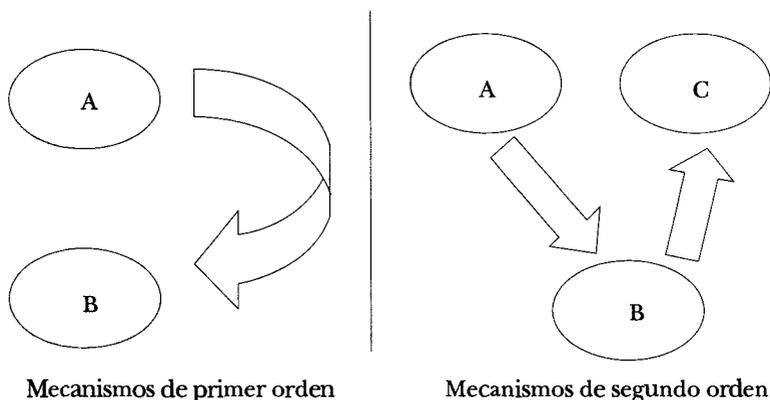
Los mecanismos de *segundo orden* o *indirectos* son aquellos en los cuales un actor influyente (A) transmite información a un actor intermediario (B) para que éste a su vez influya sobre un determinado actor objetivo (C). Por ejemplo, los instrumentos de difusión de información, tales como los registros de emisión y transferencia de contaminantes, permiten a las ONG ejercer influencia sobre las plantas que emiten tóxicos al medio ambiente a través de mecanismos de segundo orden. Una ONG puede utilizar la información contenida en los registros para educar al público sobre los peligros que las emisiones tóxicas representan para la salud de los ciudadanos. De esa manera, la ONG intenta ejercer influencia sobre la empresa contaminante a través del mecanismo indirecto o de segundo orden. Un ejemplo relevante en México lo da el Proyecto Emisiones de la ONG LaNeta. Aun cuando el Proyecto Emisiones no tiene una influencia directa sobre las empresas que reportan al Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes, es de esperarse que las plantas que generan contaminantes disminuyan sus emisiones de tóxicos como resultado de la influencia de aquél. La misma táctica de segundo orden es utilizada por una ONG como Arizona Toxics Program para influir sobre las empresas contaminantes en dicha entidad de los Estados Unidos.⁴⁴ Estos mecanismos de segundo orden resultan ser los más difíciles de rastrear y de analizar por métodos empíricos, ya que las modificaciones en el comportamiento que experimentan los actores objetivo (C) pueden ser el resultado de los esfuerzos de los actores influyentes (A) o de la estrategia seguida por los actores (B) e incluso originarse internamente. Por ende, metodológicamente es mucho más sencillo establecer relaciones causales entre los esfuerzos de presión realizados a través de mecanismos de primer orden. Esto es de gran relevancia, ya que el éxito de los esfuerzos de las coaliciones de ONG ambientalistas por modificar la conducta de los diversos actores involucrados en el proceso de formación de política ambiental dependerá del tipo de mecanismo de transmisión de la presión utilizado. Nosotros argumentamos en este artículo que las ONG seleccionan primordialmente mecanismos de transmisión de la presión de primer orden para ejercer influencia sobre

⁴⁴ Para la aplicación del marco teórico examinado en esta sección a un caso específico en Norteamérica, véase R. Pacheco-Vega, "Non-State Actors and Environmental Policy Change in North America: A Case Study of the Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC) in Mexico", en F. Biermann, R. Bohm y K. Dingwerth (eds.), *Global Environmental Change and the Nation State. Proceedings of the 2001 Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change*, Potsdam, Alemania, Potsdam Institute of Climate Research, 2002, pp. 352-359.

los actores objetivo (sean gobiernos, organismos intergubernamentales o empresas). Asimismo, postulamos que las ONG cuya presión a través de mecanismos de primer orden resulta fallida o poco efectiva tenderán a formar coaliciones para poder entonces utilizar una combinación de estrategias de primer y segundo órdenes. Es importante tener en cuenta estas dos hipótesis para determinar por inferencia en qué momento las ONG utilizan los mecanismos de difusión de la presión de primer orden y cuándo usan los procesos de segundo orden. La figura 1 muestra una descripción de los dos tipos de mecanismos de transmisión de presión utilizados por ONGA.

FIGURA 1

Mecanismos de transmisión de la presión utilizados por ONGA



Fuente: elaboración propia.

Existen varias estrategias de las cuales pueden hacer uso las ONG, dependiendo del tipo de mecanismo de transmisión de la presión que estén utilizando o pretendan utilizar. Algunos ejemplos incluyen:

Mecanismos directos o de primer orden

- Cabildeo directo con los representantes gubernamentales.
- Tácticas de creación de acceso.
- Actividades de provisión de información.
- Participación en organismos internacionales.

Mecanismos indirectos o de segundo orden

- Campañas *grassroots* o de base.
- Campañas hacia los medios masivos de comunicación.
- Búsqueda de atención.
- Acción legal.

A pesar de que en teoría el trabajo de las ONG es traer a la esfera internacional algunas de las demandas de la sociedad civil de las naciones, se ha cuestionado la legitimidad y la responsabilidad política de aquellas que ejercen abogacía (cabildo, influencia, incidencia). Jordan y Van Tuijl argumentan que existe la posibilidad de que se generen tensiones cuando las ONG que trabajan activamente en una campaña no entienden las responsabilidades políticas que conlleva el proceso de la campaña. En virtud de la emergencia de estas tensiones, es posible que la legitimidad de las acciones de estas ONG se vea cuestionada.

CONCLUSIONES

En el presente trabajo, nuestra intención fue examinar sistemáticamente la forma en que un tipo específico de actores no estatales (las organizaciones no gubernamentales ambientalistas) utilizan estrategias de asociación para incrementar su influencia en el modo en que los gobiernos diseñan e implementan su política ambiental. En el examen analítico de dichas formas de asociación, argumentamos que las razones primordiales por las cuales las ONGA consolidan una intrincada red de colaboración para solucionar problemas ambientales puede ser considerada desde dos puntos de vista primarios. Por un lado, el argumento de que las coaliciones se forman porque los miembros de las ONGA participantes comparten valores y creencias, y así crean una "identidad colectiva". Otra razón puede ser la utilización de recursos de las diversas organizaciones participantes en la coalición (movilización de recursos) o el establecimiento de relaciones de empoderamiento.

Prestar tanta atención a por qué se forman las coaliciones tiende en ocasiones a opacar una realidad: las ONG tienen la capacidad y la posibilidad de ejercer influencia en la formación de política doméstica e internacional. En parte, las ONG contribuyen al debate científico, en otras instancias diseñan y fomentan campañas de educación, y de manera más importante, participan activamente en todas y cada una de las etapas de la formación de políticas públicas, en los ámbitos nacional e internacional. Al responder a la primera pregunta planteada en este artículo (¿a qué se debe que la cooperación internacional para la protección del medio ambiente sea tan problemática?), observamos que es difícil coordinar un esfuerzo de acción colectiva para la preservación de los ecosistemas cuando dichos ecosistemas forman parte de una reserva de bienes públicos globales. Sin embargo, las ONGA contribuyen actualmente a atacar este problema de bienes públicos globales a través de la cooperación internacional y la formación de coaliciones. Utilizando mecanismos de transmisión de la presión de primer y

segundo órdenes, dichas coaliciones son capaces de ejercer una influencia relevante en los procesos y los textos finales de las negociaciones internacionales ambientales, así como en la solución de problemas específicos.

Ahora bien, a pesar del optimismo con que hemos presentado las actividades de las ONGA, quedan todavía algunas preguntas por responder. En primer lugar, no está totalmente claro hasta qué punto estos actores, que no son el Estado, en la política ambiental tienen poder para acceder hasta los más altos niveles de la esfera de toma de decisiones y hacer efectivo un cambio en los instrumentos y políticas de cooperación internacional para la protección ambiental.

En segundo lugar, si bien no es fácil acceder a las negociaciones internacionales ambientales, tampoco es claro el grado de influencia que las ONGA logran tener en dichas negociaciones. Por ejemplo, permanece la pregunta de hasta dónde ejercen influencia las ONGA en las negociaciones ambientales internacionales. Para contestar estas preguntas, es necesario hacer un estudio analítico riguroso de los mecanismos de influencia (que presentamos en este trabajo) y de las estrategias organizativas de las ONGA. El presente trabajo pretende ser un primer paso hacia el establecimiento de un marco teórico y analítico que permita determinar el grado de influencia de una ONGA (o de una coalición) en los esfuerzos por proteger el medio ambiente.