

NUEVOS ACTORES EN AMÉRICA DEL NORTE

COORDINACIÓN DE HUMANIDADES

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**NUEVOS ACTORES
EN AMÉRICA DEL NORTE.
VOLUMEN I
SEGURIDAD, ENERGÍA, ECONOMÍA
Y MEDIO AMBIENTE**

Edit Antal
(editora)



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Centro de Investigaciones sobre América del Norte
México, 2005



Diseño de la portada: Patricia Pérez

Las traducciones de los artículos de Mel Kliman y Steven Flusty son de Ana Tamarit Amieva.

Primera edición, junio de 2005.

D.R. © 2005 Universidad Nacional Autónoma de México

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE

Torre de Humanidades II, 9° y 10° pisos

Ciudad Universitaria, 04510, México, D.F.

Tels (525) 56230000 al 09

<<http://www.cisan.unam.mx>>

Correo electrónico: <cisan@servidor.unam.mx>

ISBN 970-32-2669-8 (O.C.)

ISBN 970-32-2670-1 (vol.1)

Impreso en México / Printed in Mexico

ÍNDICE

Introducción <i>Edit Antal</i>	9
---	---

I. ASPECTOS DE SEGURIDAD Y SECTORES ESTRATÉGICOS EN LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA DEL NORTE A INICIOS DEL SIGLO XXI

1. SECTOR ENERGÉTICO

La integración energética de México con Estados Unidos. Soberanía, seguridad y pragmatismo <i>Víctor Rodríguez-Padilla</i>	23
--	----

Comercio de energéticos entre Canadá y Estados Unidos: historia reciente, posibilidades a futuro y política actual <i>Mel Kliman</i>	35
--	----

La crisis del sector eléctrico californiano: ¿ejemplo de una crisis de gobernancia en los inicios del nuevo milenio? <i>Rafael Friedmann</i>	47
--	----

2. SEGURIDAD NACIONAL Y NARCOTRÁFICO

Avances y límites de la seguridad hemisférica a inicios del siglo XXI <i>Raúl Benítez Manaut</i>	67
--	----

La seguridad nacional de México a inicios de siglo: reflexiones y propuestas <i>José Luis Piñeyro</i>	85
---	----

El Grupo de Contacto de Alto Nivel. Límites para la institucionalización de una política de control de las drogas en la relación bilateral México-Estados Unidos <i>Silvia Elena Vélez Quero y Argentino Mendoza Chan</i>	99
--	----

II. ACTORES ECONÓMICOS Y AMBIENTALES DE AMÉRICA DEL NORTE EN REESTRUCTURACIÓN

3. NUEVAS Y VIEJAS INDUSTRIAS, CONSUMO Y PROTESTAS ECONÓMICAS EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN

Industria biotecnológica en América del Norte.
Respuesta social y divergencia económica 121
Alejandro Mercado Celis

Los actores de la integración de la industria automotriz
entre México y Estados Unidos 137
Elizabeth Gutiérrez Romero

La revolución se convirtió en mercancía. La producción translocal
de los actores antieconómicos 147
Steven Flusty

El binomio ciudadano-consumidor en las
democracias contemporáneas 169
Juany Guzmán León

4. MEDIO AMBIENTE: INTERACCIÓN Y REDES SOCIALES

Redes y discursos de las ONG ambientalistas
en la zona de Tijuana-San Diego 191
Edit Antal

Riesgos y redes ambientales: el caso de la región fronteriza
México-Estados Unidos 209
Miriam Alfie Cohen

Planificación bilateral México-Estados Unidos:
instituciones, planificadores y comunidades (ciudadanos) 227
María Teresa Vázquez Castillo

INTRODUCCIÓN

La región de América del Norte y los países que la conforman son especialmente activos en la generación de nuevos actores, es decir, distintos a los Estado-céntricos, a todos los ámbitos de la acción económica, social y política, tanto en los niveles local, nacional, como regional y global. Por supuesto que las diferencias en cuanto a cuáles son los protagonistas de cada uno difieren mucho de país en país, en función de su estructura social y sistema político. Sin embargo, en la medida que ya se puede hablar de la existencia de una región ha ido surgiendo una serie de nuevos actores de carácter regional, entendiendo por esto como de América del Norte como tal, o bien sus subregiones y regiones transfronterizas. Estos actores, empresas, instituciones, grupos, redes y movimientos sociales interactúan con los ya existentes y generan dinámicas propias. No cabe duda de que este proceso ha sido más pronunciado a partir del TLCAN, puesto que las interconexiones se han multiplicado entre Canadá, Estados Unidos y México, aun cuando el grado de proliferación de los nuevos actores ha sido muy desigual entre los distintos sectores y asuntos de la política de que se trate.

La evaluación del papel que desempeñan estos actores a nivel regional o subregional fue el principal objetivo del proyecto cuyo resultado ahora se publica. Entender a fondo los mecanismos, formales e informales, a través de los que actúan y están conformando sociedades de nuevo tipo, es otro objetivo adicional. Como las actividades de estos nuevos actores —que pueden ir desde las de carácter empresarial, comercial y científico-tecnológico, hasta las de tipo penal, pasando por las redes laborales y ambientales— son muy diversas, el tema requiere de un análisis necesariamente multidisciplinario. En este sentido, se incorporan trabajos elaborados desde la disciplina política, económica y sociológica, así como campos de conocimiento relativos a planeación, políticas públicas, sistemas políticos, construcción de instituciones y asociaciones entre los sectores privado y público.

A partir de la inquietud en torno a la transformación de los actores en la región de América del Norte en el Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN) de la UNAM habíamos organizado un seminario interno titulado “La emergencia de nuevos actores en el espacio de América del Norte”, cuya culminación fue un evento internacional que tuvo lugar en julio de 2001. Este seminario funcionaba desde agosto de 2000, con el objetivo de discutir los diversos temas desarrollados por los investigadores del centro, bajo la orientación de los actores que se involucran en los procesos estudiados y a la luz de una serie de debates de orden teórico que hoy tienen lugar en las ciencias sociales. Tras un año de discusión interna, celebramos un seminario internacional para exponer los resultados de las discusiones, desde la perspectiva de cada investigador y su tema particular, para lo cual invitamos a reconocidos colegas de otras instituciones de México, Estados Unidos y Canadá.

En este primer volumen publicamos la primera parte de las aportaciones de los participantes de este proyecto, centrado en el papel que cumplen los nuevos actores en la región de Norteamérica.

Contexto conceptual sobre los nuevos actores

A pesar de que este libro presenta investigaciones cuyo escenario es América del Norte, o bien alguna subregión de ésta, el principal punto común que conecta los trabajos es un asunto de orden teórico, en cuanto a que se concentra en los actores que participan en los procesos y busca entender los mecanismos de interacción entre sí, por lo tanto, es necesario revisar brevemente los principales conceptos que las ciencias sociales han ofrecido sobre la emergencia de nuevos actores y su importancia para entender la naturaleza de la globalización y regionalización que hoy tienen lugar en el mundo.

Desde 1995, cuando se estableció la Comisión sobre *Governance Global*, en los estudios en relaciones internacionales se empezaba a hablar de forma generalizada del concepto de gobernanza global¹ bajo una definición bastante vaga que consistía en “el conjunto de esfuerzos individuales e institucionales, públicos y privados, para manejar los asuntos comunes a través de un proceso continuo”.² Desde un principio, y para no caer en confusiones, se ha insistido mucho en que la *global governance* de ninguna manera significa un gobierno global o un federalismo de alcance global, sino que sólo implica algunas formas de control y manejo de actividades que cruzan las fronteras. Se refiere más bien a un ámbito de actividades de orden transfronterizo que normalmente se escapan del control de los gobiernos específicos. El ejemplo clásico para ilustrar este tipo de actividades es el comercio mundial, pero los asuntos como el crimen organizado internacional, el narcotráfico, los problemas ambientales, la Internet, el turismo y las migraciones también son otros temas muy propios para estudiar la emergencia de los nuevos actores.

Otro concepto teórico-conceptual proviene de Oran Young,³ quien definió con precisión el papel de los llamados *regímenes internacionales* como un conjunto de principios, normas, reglas o procedimientos de toma de decisiones, sean éstos implícitos o explícitos, entre una serie de actores que no necesariamente son los Estados. Los regímenes internacionales en realidad constituyen instancias regulatorias o normativas que por definición siempre se dedican a dar respuestas a temas muy específicos y tienden a incorporar a todos los actores interesados o de alguna manera afectados por el asunto en cuestión. Sin embargo, hay que subrayar que los regímenes que en un principio han sido concebidos para tratar temas de alcance global, posteriormente han resultado muy criticados debido a sus serias limitaciones en

¹ Clive Archer, *International Organizations*, 3ª ed. (Londres: Routledge, 2001), 108-111.

² En <www.cgg.ch/chao1.html>, p. 1

³ Oran Young, *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1994).

materia de democracia y particularmente por el sobrepeso que tendían a otorgar a las grandes corporaciones.⁴

Los acercamientos desde la genéricamente llamada *sociedad civil* también han sido proyectados hacia la política internacional. Estos enfoques en el contexto nacional no se refieren a otra cosa que a la actividad social no promovida por las agencias gubernamentales, sino por asociaciones y movimientos civiles, las llamadas organizaciones no gubernamentales (ONG). Se suponía que con el apoyo de la revolución científica, en particular los avances de los medios electrónicos de comunicación, se puede hablar con mayor razón de la existencia de una *sociedad civil global*.⁵ Sin embargo, hay que tener en cuenta que se trata de un concepto demasiado amplio y no carente de contradicciones, pues, por un lado, se cree que, a escala global, la sociedad civil produce mayor pluralidad, transparencia y rendición de cuentas, mientras que por el otro se advierte⁶ sobre el peligro de que se genere una especie de mecanismo de autoselección que hace que los actores sociales globales se reduzcan, e incluso que sean exclusivamente los representantes del sector de negocios, en grave detrimento de los grupos cívicos.

Durante los últimos años, se ha discutido ampliamente sobre el papel que desempeñan las ONG no sólo en el contexto nacional, sino también en el regional y global. Originalmente fueron los sociólogos quienes, inspirados en la perspectiva de la sociedad civil y de los movimientos sociales, han identificado y explicado el desempeño de las ONG en el ámbito global, pues, por ejemplo, en los temas ambientales han creado la expectativa de convertirse en actores clave para reducir la degradación ambiental a nivel global. No obstante, debido a los límites conceptuales de la teoría social —que ubica sus conceptos dentro de las fronteras nacionales y estatales— y la desfavorable coyuntura de los movimientos ambientales en calidad de actores sociales o agentes de cambio social, la sociología no ha prestado suficiente atención al estudio del papel político que las ONG son capaces de desempeñar.

Más adelante, otros autores,⁷ provenientes del campo de las ciencias políticas liberales y también de la izquierda, inspirados en la idea gramsciana de la socie-

⁴ Sobre el protagonismo de las corporaciones, véase Claude E. Barfield, *Free Trade, Sovereignty, Democracy* (Washington, D.C., The AEI Press, 2001).

⁵ Archer, *International Organizations*, 110.

⁶ J.A. Scholte, "Global Civil Society", en N. Woods, ed., *The Political Economy of Globalization* (Basingstoke: Macmillan, 2000), 173-201.

⁷ Entre quienes desarrollan y critican esta tesis, destacan Ronnie D. Lipschutz, "Reconstructing World Politics: The Emergence of Global Civil Society", *Millennium. Journal of International Studies* 1, no. 3 (1992): 389-420; Laura MacDonald, "Globalising Civil Society: Interpreting International NGOs in Central America", *Millennium. Journal of International Studies* 23, no. 2 (1994): 267-285; Paul Wapner, "Politics beyond the State. Environmental Activism and World Civic Politics", *World Politics* 47 (abril de 1995): 311-340; ídem, "The Transnational Politics of Environmental NGOs: Governmental, Economic, and Social Activism", en Pamela S. Chasek, ed., *The Global Environment in the Twenty-first Century: Prospects for International Cooperation* (Tokio: United Nations University Press, 2000), 87-108; ídem, "The Normative Promise of Non-State Actors: A Theoretical Account of Global Civil Society", en Paul Wapner y Lester Edwin J. Ruiz, eds., *Principled World Politics: The Challenge of Normative International Relations* (Lanham, Mo.: Rowman & Littlefield, 2000), 261-274.

dad civil, han extrapolado el concepto de sociedad civil a la esfera global. El tema central de discusión era si las ONG podrían ser un factor que, en detrimento del Estado, tendrían un papel cada vez más preponderante en la política supranacional, regional y global. En este orden de ideas, se suponía que, desde la política mundial, las ONG ejercerían una influencia democratizadora en los contextos nacionales, sobre todo cuando se tratase de países del sur, con sociedades civiles menos articuladas. Conforme a esto, la política internacional en cierto sentido se convertiría en una fuente de democratización para la política interna. Este debate traería consecuencias interesantes y reveladoras para el estudio de América del Norte, dado que esta región se componía de tres países y de una serie de regiones menores de muy distintos niveles. Las diferencias se presentan no sólo desde el punto de vista de la madurez y el grado de organización de la sociedad civil, sino también en el sentido de que las formas de interacción entre los actores se encuentran construidas histórica y culturalmente de distintas maneras, por lo que una pregunta muy válida e importante de hacer es si entre estas condiciones existe o no la posibilidad de democratizar la sociedad mexicana y de qué manera, a través de una interacción más densa y vasta con las sociedades más organizadas y plurales de Estados Unidos y Canadá.

Posteriormente, fueron sobre todo los internacionalistas⁸ los que se dieron a la tarea de estudiar las ONG como actores emergentes en la política internacional, así como su forma de involucrarse en los procesos de toma de decisiones. En un principio, aquéllas se definían como actores en la política internacional, por ejemplo, en cuanto a los temas del medio ambiente, Thomas Princen⁹ sostiene que se ha logrado conquistar un nicho en la diplomacia y que los grupos ambientalistas son potenciales constructores de vínculos entre la esfera local y la global, así como una especie de puente entre los aspectos económicos y morales en el debate mundial. Sobre esta función se ha avanzado sistematizando, e incluso creando teorías, sobre la creciente influencia de las variopintas redes globales y ONG transnacionales, cuyas acciones de protesta están a la vista cada vez que se celebra algún suceso de la economía global. Sin embargo, más adelante, el optimismo inicial de los internacionalistas acerca del amplio campo de acción que parecía abrirse ante las ONG ha ido disminuyendo. El libro de Josselin y Wallace,¹⁰ publicado sólo siete años

⁸ En 1988, escribía Lynton K. Caldwell que la actividad de las ONG ambientalistas es menos visible, pero mucho más importante que la de los Estados en la política internacional. Véase "Beyond Environmental Diplomacy: The Changing Institutional Structure of International Cooperation", en John E. Carroll, ed., *International Environmental Diplomacy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1988). Thomas Princen y Matthias Finger (*Environmental NGOs in World Politics, Linking the Local and the Global* [Londres: Routledge, 1994]), consideran a las ONG ambientalistas como actores cruciales y contrapesos importantes en la economía global, pero de ninguna forma como alternativa a los actores estatales o corporaciones.

⁹ Thomas Princen, "NGOs: Creating a Niche in Environmental Diplomacy", en Princen y Finger, *Environmental NGOs...*, 29-42.

¹⁰ Daphné Josselin y William Wallace, eds., *Non-State Actors in World Politics* (Nueva York: Palgrave, 2001). Este libro presta menos atención a las ONG que a las organizaciones internacionales gubernamentales (OIG) en general y a las ambientales en particular; en cambio, estudia más otros actores no

después del de Thomas Princen sobre los actores no estatales en la política mundial, define el papel de las ONG de manera sensiblemente diferente de la concepción anterior, y ya se empieza a hablar sobre el fin del “romance” de las ONG. Este texto indica que la época romántica, en la que los idealistas creían que las ONG eran la vanguardia de la sociedad civil emergente, ha terminado.¹¹ De hecho, señala que las corporaciones transnacionales son los actores no estatales más influyentes en la mayoría de las agendas y sugiere que el tema de discusión no debe ser si cumplen una función importante, sino cómo se desempeñan y cuál es la evaluación final sobre esto.

En este orden de nuevos planteamientos, se cuestiona que un movimiento, organización u otro actor no estatal, por el solo hecho de provenir de la sociedad, debe admitirse como invariablemente benigno, pacífico, neutro, moralmente intachable o democrático. En consecuencia, también se agota el mito de que los actores no estatales están más o menos independientes del Estado o de las empresas. El énfasis se hace ahora en la interacción compleja entre los distintos actores, las vinculaciones entre los distintos asuntos, intereses y actores, así como las formas de influir en el proceso de toma de decisiones en distintos niveles: local, regional e internacional. Un buen ejemplo para ilustrar lo anterior lo constituyen los grupos anti-ambientalistas en Estados Unidos, conocidos como *front groups*,¹² *astro turf* o *Wise Use Movement*¹³ que son grupos de base, creados por fundaciones conservadoras y corporaciones con la finalidad de revertir las leyes ambientales en defensa de causas corporativas en nombre de la propiedad privada y otros derechos individuales.

En cuanto al cambio de funciones y su evaluación social, es interesante observar que las ONG ambientalistas como integrantes de redes globales ya no aparecen bajo el rubro del medio ambiente, sino del comercio, puesto que participan en la política internacional como actores en pro o en contra del libre comercio, y de organizaciones u organismos internacionales, como la OMC, el TLCAN, la OCDE, el Banco Mundial y el FMI.¹⁴ En este fenómeno, impulsado por la vinculación establecida entre medio ambiente y comercio, el TLCAN fue el primer organismo regional en hacerlo, exigió a las ONG desarrollar una serie de nuevas facultades, entre las que destacan la adquisición de un mejor nivel de conocimiento técnico e información en general, que a menudo requiere el acercamiento a las comunidades epistémicas establecidas en torno a la problemática en cuestión; desarrollar su capacidad para formar coaliciones y alianzas estratégicas, así como hacer política en un contexto más complejo y competitivo. La formación de redes primero era un método muy

estatales, como las Iglesias, partidos políticos, redes morales, organizaciones de investigación y desarrollo (*think tanks*), corporaciones transnacionales, grupos criminales y prensa.

¹¹ *Ibid.*, 1.

¹² Ian H. Rowlands, “Transnational Corporation and Global Environmental Politics”, en Josselin y Wallace, eds., *Non-State Actors...*, 133-149.

¹³ Estos términos se refieren al mismo fenómeno, pero los usan distintos autores, como Beder, Keit, Hammond y Karliner, citados en *ibid.*, 136.

¹⁴ La actividad de las ONG ambientalistas se analiza en el capítulo de Andrew Walter, “Unravelling the Faustian Bargain: Non-State Actors and the Multilateral Agreement on Investment”, en *ibid.*, 150-167.

acostumbrado entre las empresas; posteriormente, se volvió una práctica común de los grupos sociales, aunque como los objetivos y formas de organización de esta actividad varían mucho, sus enfoques teóricos y conceptuales para el análisis de los temas son distintos.¹⁵

Por último, cabe mencionar que otro elemento influyente determinante en las funciones de los nuevos actores es la creciente vinculación entre los distintos asuntos de la política, como entre la seguridad y la inmigración; comercio y medio ambiente, la energía en el sector privado *vis à vis* el sector público y las asociaciones estratégicas entre el sector privado y público en general, como es el caso de la tecnología, vinculaciones entre distintos asuntos de la política, que ya de por sí constituyen un gran desafío para Norteamérica, puesto que los tres países miembros cuentan con tradiciones, instituciones, sistemas políticos y sociales muy distintos, los ejemplos más obvios son la responsabilidad del sector público en asuntos como la energía, la investigación científica, la tecnología y la educación, factores fundamentales para el desarrollo de la economía.

* * *

Tal como se realizó el seminario precedente, este primer volumen temáticamente se estructura en torno a dos ejes: el primero consiste en los aspectos de seguridad y sectores estratégicos, que incluye los temas sobre el sector energético, de seguridad y narcotráfico; en cambio, el segundo se define por los aspectos de orden económico y ambiental, con temas sobre las nuevas y viejas industrias, el fenómeno del consumo y la nueva figura emergente del consumidor como actor importante, así como las redes ambientales e instituciones y comunidades transfronterizas.

El primer capítulo del libro se dedica exclusivamente a trabajos sobre el sector energético que, no obstante ser uno de los factores más importantes en la integración de la región, plantea grandes divergencias entre los tres países de América del Norte, además de que representa enormes desafíos para el futuro.

En este contexto, el texto de VÍCTOR RODRÍGUEZ-PADILLA, “La integración energética de México con Estados Unidos. Soberanía, seguridad y pragmatismo”, versa sobre el primer intento de incluir este estratégico sector en la agenda bilateral México-Estados Unidos. Desde la perspectiva mexicana, el autor evalúa las posibilidades de integrar exitosamente un sector energético norteamericano. Sostiene que actualmente dicha integración se encuentra más realizada en el aspecto físico de la infraestructura, las diferentes cadenas energéticas y en el aspecto económico, pero con bastante retraso en cuanto a los niveles político y empresarial. Respecto de los distintos combustibles, observa que en materia de carbón y gas se han logrado más avances que en los campos del petróleo y la electricidad. El autor toma partido por la integración, siempre y cuando se contemplen en las profundas asimetrías

¹⁵ Sobre las redes de cooperación transnacionales, véase Margaret E. Keck y Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Border. Advocacy Networks in International Politics* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1998).

entre estos países en materia de tipo de propiedad, desarrollo sustentable y cuidado ambiental, amén de los aspectos sociales y repartición de riesgos y beneficios. La reciprocidad entre México y Estados Unidos debe ubicarse en el plano de la seguridad energética, no sólo en la actividad industrial y comercial de las grandes empresas. La integración energética es un tema extremadamente complejo y la multiplicidad de actores y la asociación entre el sector privado y público es bastante recurrente. Aquí también se advierten los riesgos de la privatización del sector energético mexicano, sin una planeación a largo plazo.

En el artículo de MEL KLIMAN, “Comercio de energéticos entre Canadá y Estados Unidos: historia reciente, posibilidades a futuro y política actual” se alude la situación del sector energético canadiense y su grado de integración con Estados Unidos. Insiste en la función determinante que cumplen las autoridades de las provincias de Canadá en las políticas y regulación del sector, pues son propietarias de los recursos naturales de su territorio. Este tipo de sistema federal difiere mucho del federalismo en el sentido más centralista de Estados Unidos y del sistema y disposición constitucional que existe en México respecto de los recursos naturales. Kliman cree que, a largo plazo, la disposición de Canadá hacia una integración energética más estrecha se afectaría debido a los conflictos entre los gobiernos federal y provinciales. En la última década, se ha producido un aumento espectacular en las exportaciones energéticas a Estados Unidos, de manera que Canadá es actualmente el mayor proveedor de petróleo; asimismo, más de la mitad de gas natural canadiense se consume en Estados Unidos. La política del presidente Bush se centra en impulsar más la integración norteamericana del mercado energético, lo que implica otorgar a México y Canadá un papel significativo para mejorar la seguridad estadounidense de energéticos. Esto traería consigo la pronta integración de las reservas de gas de Alaska con las del norte de Canadá, proyecto que aún enfrenta una fuerte oposición. La respuesta canadiense a la estrategia del presidente Bush es en general positiva, sólo grupos reducidos de la opinión pública, ambientalistas y nacionalistas económicos critican este proyecto. La preocupación de la sociedad se concentra sobre todo en la disputa sobre quién tiene que asumir los costos ambientales del incremento del consumo en Estados Unidos.

RAFAEL FRIEDMANN, analista estadounidense sobre energía, en “La crisis del sector eléctrico californiano: ¿ejemplo de una crisis de gobernancia en los inicios del nuevo milenio?”, escribe sobre la crisis eléctrica californiana y cuestiona ¿qué puede hacer México para reformar su sector sin repetir los errores ya cometidos? Afirma que el proceso de desregulación eléctrico que ha tenido lugar en California desde 1998, condujo a una situación oligopólica en ese renglón. Él señala que una de las enseñanzas más importantes es que en el proceso de transición hacia mercados eléctricos, los actores políticos de gobernancia y las entidades reguladoras deben tener en cuenta no sólo los aspectos técnicos y legales, sino también saber manejar los aspectos financieros y adecuar sus esquemas sobre la marcha, según las cambiantes circunstancias. En el caso de México, donde hay menos tradición y experiencia en materia de regulación y sólo existe un nivel mínimo de inherencia de los representantes de la sociedad y las instituciones son más débiles, se puede perder

mucho con el aceleramiento de la privatización del sector eléctrico, en beneficio de las grandes empresas internacionales. Los actores principales que revisa Friedmann son las empresas privadas, los entes regulatorios y los mercados financieros, inmersos en una interacción muy compleja.

El segundo capítulo, dedicado a seguridad nacional y asuntos relacionados con el narcotráfico, incluye textos que consideran la noción de seguridad y el dilema entre integración regional y soberanía, con énfasis en los actores institucionales, especialmente los que intervienen en la formulación de la política exterior.

La contribución de RAÚL BENÍTEZ MANAUT, “Avances y límites de la seguridad hemisférica a inicios del siglo XXI”, tiene como objetivo analizar la seguridad hemisférica desde la perspectiva del TLCAN. Afirma que éste todavía no ha desarrollado compromisos trilaterales propios en materia de seguridad, por lo que predominan los acuerdos bilaterales entre los respectivos países y los multilaterales, o incluso hemisféricos. El autor subraya que después de la guerra fría, las nuevas amenazas de seguridad provienen de actores no estatales que se encuentran ante una grave insuficiencia de estructuras e instituciones de cooperación internacionales. Las nuevas preocupaciones se relacionan con migración, terrorismo, narcotráfico, problemas del medio ambiente, guerrilla y crimen organizado. En este texto se compara la noción del sistema de seguridad nacional entre los tres países de América del Norte y se concluye que la falta de armonía institucional entre México y sus dos socios es, sin duda, una cuenta pendiente.

El artículo de JOSÉ LUIS PIÑEYRO, “La seguridad nacional de México a inicios de siglo: reflexiones y propuestas”, se centra en el análisis de la noción de seguridad nacional mexicana (SNM) durante el gobierno de Vicente Fox y las repercusiones de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en el futuro de la cooperación en materia de seguridad entre México y Estados Unidos. Subraya la importancia de que México cuente con una definición clara de seguridad nacional, en un sentido amplio que abarque no sólo las nociones tradicionales, sino también conceptos como la pobreza, desigualdad, marginalidad, medio ambiente, crimen, desastres naturales y narcotráfico. Al mismo tiempo, el autor critica duramente el concepto de seguridad en relación con el binomio seguridad-soberanía, en su acepción tanto externa como interna, debido a las grandes asimetrías, la falta de mecanismos compensatorios en el TLCAN y la pérdida de soberanía en materia alimenticia y comercial. Al reconocer que la SNM es un concepto extremadamente complejo, el autor señala que en México, bajo la consideración del gobierno de Fox, el hecho de ser un aliado estratégico de Estados Unidos conduce a que la seguridad mexicana se aminore y la dependencia se profundice.

El artículo de SILVIA ELENA VÉLEZ QUERO y ARGENTINO MENDOZA CHAN, “El Grupo de Contacto de Alto Nivel. Límites para la institucionalización de una política de control de las drogas en la relación bilateral México-Estados Unidos”, sobre el Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN) entre México y Estados Unidos, retoma el tema del control de las drogas bajo una perspectiva institucional. Desde el punto de vista de los actores, destaca la construcción de instituciones y la inclusión de los expertos, por primera vez en la historia bilateral, con el fin de diagnosticar el fenómeno de las drogas y lograr un mejor nivel de cooperación. La evaluación de la labor del GCAN

entre 1996 y 2000 —que se inspiró en el institucionalismo neoliberal de Keohane, quien resalta el papel de los Estados y concede importancia a los arreglos formales en el proceso de toma de decisiones— toma como premisa, por un lado, la comunidad de intereses y, por el otro, la variación en el grado de institucionalización entre ambos países. El artículo concluye que, a pesar del enfoque compartido, integrado y relativamente recíproco del GCAN, dicho foro no ha sido suficiente para detener las acciones unilaterales en materia de políticas antidrogas de Estados Unidos.

En la segunda parte del libro, cuyo tema es los actores económicos y los movimientos y redes sociales en materia del medio ambiente en América del Norte, el debate se refiere a que en Norteamérica la dinámica de procesos económicos arroja una multiplicidad de actores que al interactuar no sólo transforman el espacio productivo, sino también las relaciones de poder económico y político.

En el tercer capítulo incluimos textos sobre sectores novedosos en cuanto a su trayectoria tecnológica (como el biotecnológico) y también tradicionales (como el automotriz), cuyos objetivos y estrategias varían en el plano transnacional e igualmente provocan cambios en el contexto social. Se plantean grandes interrogantes sobre la regulación supranacional, el carácter de la globalización, la materialización de ideales y los movimientos de consumidores.

El texto de ALEJANDRO MERCADO CELIS, “Industria biotecnológica en América del Norte. Respuesta social y divergencia económica”, analiza las grandes interrogantes que formula la biotecnología, no sólo como una rama industrial novedosa, sino también como un espacio de lucha social y de legitimación de mercados. La biotecnología —que, curiosamente, pese a no aportar ganancias, cuenta con inversiones rápidamente crecientes, principalmente en Estados Unidos y Canadá, y a la vez representa un serio rezago en México— parece plantear un nuevo paradigma tecnológico y surge en calidad de un nuevo actor económico y político, también identificado como tecnociencia, que consiste en una especie de entramado entre muchas pequeñas empresas, centros de investigación científica y universidades. En biotecnología, Estados Unidos, seguido por Canadá, va a la vanguardia a nivel mundial afectando otras industrias y una serie de intereses ya establecidos. Los riesgos sociales y ambientales aledaños a las distintas ramas de la biotecnología, son grandes y múltiples y, según el actor, se perciben de distintas maneras. Mercado Celis cuestiona si los riesgos son evitables y en qué medida son susceptibles de regulación, de qué tipo y en qué nivel. Los críticos del cambio tecnológico en relación con la biotecnología se interesan en saber quién gana o pierde, y de qué manera se consideran los valores culturales y éticos. En México, sería importante plantear tanto un debate público en torno a la biotecnología, como un lugar más activo en el desarrollo de este tipo de tecnologías.

ELIZABETH GUTIÉRREZ ROMERO plantea en “Los actores de la integración de la industria automotriz entre México y Estados Unidos”, la dinámica regional de la industria automotriz en la región, esto es, la interacción entre actores distintos que, no obstante, han establecido una relación transnacional. Este sector, durante las últimas tres décadas, se ha convertido en un sistema unificado de producción en la región, debido básicamente a las estrategias corporativas, las políticas comerciales

y de inversión que consideran el mercado internacional como su objetivo principal. La autora observa que la creación de redes, colaboraciones y comunidades epistémicas han aumentado la capacidad de los actores transnacionales para influir en las políticas nacionales que, en última instancia, explican el cambio radical que ha experimentado este sector.

El artículo del estadounidense STEVEN FLUSTY, “La revolución se convirtió en mercancía. La producción translocal de los actores antieconómicos”, analiza a fondo las prácticas de confrontación masivas de carácter global con el libre comercio. El autor, en un análisis simultáneo sobre el fenómeno de la globalización y su rechazo, utiliza el concepto de *destrucción creativa* y el ámbito de la elección del consumidor como una manera de reducir al actor social a un actor sólo económico. Distingue entre Globalización con mayúscula y con minúscula, al hablar de la existencia de un circuito lateral en la globalización que se materializa en las prácticas espacio-temporales directas, que se hallan presentes implícitamente en la vida cotidiana de los actores humanos. El descontento ante la globalización se articula a través de dinámicas del propio globalismo, por ejemplo, el autor analiza detalladamente la fabricación de las muñecas zapatistas, diseminadas desde Chiapas hacia muchas partes de la región y el mundo, retomadas como símbolos en Seattle y Quebec. Si estas muñecas han convertido la revolución en mercancía aún no está claro, lo que sí es que se está produciendo una convergencia antiglobalista, nada peligrosa, el rechazo de reducir la acción humana a su dimensión económica.

El binomio ciudadano-consumidor es el tema central de “El binomio ciudadano-consumidor en las democracias contemporáneas”, JUANY GUZMÁN LEÓN, un asunto que no forma parte de las temáticas convencionales de la economía, sino que más bien se ubica en el campo disciplinario mixto entre economía y política. La institucionalización de los intereses de los consumidores, con el objetivo de convertirse en un actor autónomo en el proceso de toma de decisiones, ya es un factor bien conocido en Estados Unidos, que adquiere creciente relevancia hoy en día, cuando la calidad de las democracias empieza a cuestionarse. El consumo, entendido como mecanismo mediante el cual el ciudadano define qué es lo que considera como públicamente valioso, tiende a definir la manera como se integra a la sociedad. La mistificación del consumidor, al contrario, sigue siendo utilizada como factor decisivo en el desarrollo empresarial y en la competencia en el mercado. Este texto, de naturaleza conceptual, discute la protección y los derechos del consumidor, las distintas formas de activismo en pro de los consumidores y las organizaciones, así como las formas de participación de éstos en Estados Unidos.

En el cuarto y último capítulo se recogen tres textos sobre el medio ambiente en los que se examina la acción, la identidad y el discurso de los grupos ambientalistas a nivel local y regional, así como sus vínculos en el ámbito global. Los investigadores presentan trabajos sobre los grupos ambientalistas en la frontera de Estados Unidos y México, a la luz de la teoría de la modernidad reflexiva, la cual explora la generación de un nuevo actor social a través de la identidad, las movilizaciones y los medios de comunicación. También se revisa la interacción de los grupos ambientalistas con los poderes locales, la sociedad y las empresas en el manejo ambiental.

En “Redes y discursos de las ONG ambientalistas en la zona de Tijuana-San Diego”, me baso en una investigación empírica sobre la interacción binacional entre las ONG de la región Tijuana-San Diego. El énfasis radica en el carácter de los grupos y las condiciones de colaboración entre los grupos mexicanos y estadounidenses, principalmente a partir de las ideas y concepciones comunes manifiestas en sus discursos sobre el medio ambiente. El debate sobre la responsabilidad e influencia que ejercen las ONG ambientalistas en la política como actores transnacionales es el tema nuclear del texto, en el que explico las dificultades relacionadas con las ideas y valores compartidos, y las diferencias en la percepción sobre el medio ambiente que constituyen los principales factores de la complejidad de la interacción a nivel transfronterizo. No obstante, los ideales de una sociedad civil global, en la práctica, tienden un puente entre los problemas ambientales en las escalas local, internacional o global, que dista mucho de ser un proceso automático. Las dificultades obedecen a las distintas evoluciones del concepto de ambientalismo, las divergencias entre los sistemas, el tipo de regulaciones, las fases en las que se encuentra el proceso y las prioridades entre los problemas sobre medio ambiente. A pesar de estas diferencias, se observa un intenso proceso de creación de redes en la región y cierto grado de avance en la cooperación entre las ONG ambientales a nivel transfronterizo que aún no se traduce en resultados concretos y el trabajo de MIRIAM ALFIE COHEN, “Riesgos y redes ambientales: el caso de la región fronteriza México-Estados Unidos”, versa sobre la responsabilidad o funciones de las redes de defensa y las ONG ambientales en el contexto de profundas transformaciones y riesgos, en el caso de la frontera Estados Unidos-México. La autora revisa críticamente la actividad de las instituciones ambientales de la frontera que nacieron a raíz del TLCAN y evalúa la experiencia de las ONG mexicanas en el proceso hacia la transición democrática del país. Establece diferencias significativas entre las distintas regiones fronterizas, principalmente a la luz de la experiencia adquirida en dicho proceso de transición política. Considera que el potencial de las ONG en el plano de actores sociales es enorme, pero depende del fortalecimiento de la sociedad civil en su conjunto.

Por otra parte, en su aportación “Planificación bilateral México-Estados Unidos: instituciones, planificadores y comunidades (ciudadanos)”, MARÍA TERESA VÁSQUEZ CASTILLO examina el desarrollo de la planeación bilateral en una de las zonas fronterizas de México y Estados Unidos, destacando el papel central de las comunidades cuando se convierten en actores políticos autónomos. En la región de la frontera, sin duda, la presión que ejerce la globalización y la integración regional transforma la función de los principales actores (instituciones, planificadores y comunidades) en los que la planificación ha pasado a ser un proceso translocal y transfronterizo. Su artículo analiza tres niveles de colaboración bilateral: el diplomático, el de la planeación de proyectos específicos y el de las comunidades locales con movilidad en ambos lados de la frontera, para influir políticamente en el proceso de toma de decisiones.

En lugar de conclusiones globales, pues se encuentran en cada uno de los temas estudiados en este libro, vale la pena resaltar algunos puntos que salen a relucir reiteradamente y son propios del contexto de Norteamérica. En primer lugar, la necesidad de construir instituciones transfronterizas y que de esta manera los nuevos actores regionales interactúen con los poderes locales, regionales y federales es un clamor generalizado en todas estas revisiones.

La existencia de asimetrías y la diferencia de tratos, por un lado, entre Estados Unidos y México y, por el otro, entre el primero y Canadá, es otro de los consensos ineludibles. Las disparidades entre los sistemas políticos, sobre todo la distribución de facultades entre los poderes locales y federal, constituye otro ejemplo que sofisticada la actuación a nivel transregional. En la armonización de las políticas, como en el caso de seguridad y energía, los aspectos culturales y tradicionales constituyen sin duda un obstáculo a vencer que sólo un proceso de construcción de nuevas instituciones de carácter regional podría conseguir.

Edit Antal

I

•

**ASPECTOS DE SEGURIDAD Y SECTORES ESTRATÉGICOS
EN LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA DEL NORTE
A INICIOS DEL SIGLO XXI**

1. SECTOR ENERGÉTICO

LA INTEGRACIÓN ENERGÉTICA DE MÉXICO CON ESTADOS UNIDOS.

SOBERANÍA, SEGURIDAD Y PRAGMATISMO

*Víctor Rodríguez-Padilla**

Con Vicente Fox en Los Pinos y George W. Bush en la Casa Blanca, el proceso de integración energética entre México y Estados Unidos adquirió una nueva perspectiva. Por primera vez, un presidente mexicano está abiertamente a favor de incluir la energía en la agenda bilateral. Asimismo, por primera vez en mucho tiempo, un mandatario estadounidense está dispuesto a considerar la migración dentro de esta última (aunque no necesariamente a hacer concesiones sustanciales). El interés es claro, energía a cambio de arreglos en materia de migración, narcotráfico, comercio y asuntos fronterizos. Entre ambos gobiernos no sólo hay coincidencias estratégicas, sino también voluntad para establecer un ambiente propicio y dejar atrás suspicacias y temores.¹ Ahora, ambos mandatarios pugnan por una prosperidad compartida y se han puesto de acuerdo para desarrollar, junto con Canadá, un enfoque norteamericano respecto de los recursos energéticos.

Ante ese nuevo contexto, cabe preguntarse ¿el cambio de actores en la alta toma de decisiones garantiza la aceleración del proceso de integración?, ¿hasta dónde puede llegar?, ¿qué obstáculos se deben vencer?, ¿qué precauciones se deben tomar? Para responder a tales preguntas conviene, en primer lugar, presentar los cambios de la política energética estadounidense y sus objetivos en torno al sector energético mexicano; en segundo lugar, establecer en qué consiste la integración y los factores que favorecen o frenan el despliegue de sus potencialidades. Posteriormente, es menester hacer un recuento del avance del proceso de integración energética entre ambos países y, finalmente, discutir las precauciones que México debe tomar al incluir esa estrategia como parte de su política energética.

* Posgrado de la Facultad de Ingeniería, UNAM, Correo electrónico: <energia123@hotmail.com>.

¹ Recordemos que, a finales de 1996, el secretario de Energía y posterior embajador de México en Washington, Jesús Reyes Heróles, llamó a la formación de un frente patriótico para la defensa del petróleo ante la ambición de Estados Unidos.

La nueva política energética de la Casa Blanca: presión para México

George W. Bush ha expresado una gran preocupación por los problemas de abastecimiento energético de su país, a los que no ha dudado en calificar como “la escasez de energía más grave desde el embargo petrolero y las filas de espera en las gasolineras”. La crisis se manifiesta como disminución de la producción de petróleo crudo y gas natural; aumento de las importaciones; parque de refinación y generación de electricidad envejecido y en lenta progresión; grave insuficiencia de electricidad en California; riesgo de extensión de los apagones y precios altos a otros estados; tensiones en los mercados regionales de combustibles y gas natural; perspectivas de mayor dependencia del petróleo de la OPEP y, peor aún, del Medio Oriente, explosiva región que concentra la mayor parte de las reservas mundiales de hidrocarburos y sobre la cual Estados Unidos no tiene el control absoluto.²

Para el huésped de la Casa Blanca, la solución de esos problemas pasa por una decidida acción del Estado.³ Considera que frenar el aumento de la dependencia externa es un asunto de seguridad nacional. En consecuencia, dando a la energía el trato de “prioridad de prioridades”, constituyó el equipo de gobierno más favorable al sector energético en muchas décadas.⁴ En menos de tres meses, una comisión

² La importancia de la crisis es objeto de debate. Para la administración de Clinton simplemente no existía. Por un lado, los aprietos de la industria eléctrica de California se consideraban como un fenómeno aislado; por el otro, la dependencia del petróleo crudo importado no se advertía como algo preocupante. De hecho, este último tema estuvo en el segundo plano del discurso político estadounidense en las últimas dos décadas. Entonces, ¿hay o no crisis? Para dar una respuesta concreta, recordemos que la importancia concedida a cada objetivo de la política energética no es producto necesariamente del consenso, sino del equilibrio de fuerzas que se establece entre los diferentes participantes. En el caso de Estados Unidos, la política de mercado y la visión de los grandes grupos de presión, especialmente las *majors* —las compañías petroleras más grandes de Estados Unidos y del mundo—, permea la dinámica del sector y el diseño de las políticas públicas en el mismo. En muchas ocasiones esto determina el alcance a corto plazo y la respuesta favorable de quienes deciden lo que podría ser el verdadero interés nacional. En virtud de esta gama de intereses, de actores, nuevas políticas y derroteros, se requiere no sólo un sentido de “crisis”, sino también el aglutinamiento de grupos políticos más importantes en torno al “interés nacional”. Véase Víctor Rodríguez-Padilla y Rosío Vargas Suárez, “Políticas energéticas en América del Norte: desafíos y convergencias”, en Julián Castro Rea, Robert J. Jackson y Gregory S. Mahler, coords., *Los sistemas políticos de América del Norte en los años noventa. Desafíos y convergencias* (México: CISAN, UNAM, 1999). Atendiendo lo anterior, parece ser que las grandes transnacionales de la energía quieren imponer, a través de la administración de George W. Bush, la opinión de que su país enfrenta una terrible crisis energética, para obtener cambios internos en materia legal, regulatoria y fiscal que permitan ampliar sus negocios e incrementar su margen de ganancia. Tendrán éxito en la medida que logren convencer a los diferentes grupos políticos, especialmente en el Congreso, de la importancia de la “crisis” y de la pertinencia de las medidas propuestas. Ya convenció a la Cámara Baja para que aprobara la apertura de la Reserva de la Vida Salvaje del Ártico (ANWR, por sus siglas en inglés).

³ Desde hace muchas décadas, la política energética estadounidense se mueve entre el “intervencionismo” y el *laissez-faire*. Véase D. Finon y F. Perrin, “Les États-Unis face à leur dépendance pétrolière croissante”, *Énergie Internationale 1990-1991* (París: Economica, 1990). Con George W. Bush el intervencionismo parece retomar la delantera después de más de dos décadas de dominio del *laissez-faire*.

⁴ Por ejemplo, el secretario de Energía, Spencer Abraham, y el secretario del Interior, Gale Norton, son aguerridos partidarios de que se abra la ANWR y las tierras federales protegidas (*onshore* y *offshore*)

especial, dirigida por el vicepresidente Dick Cheney, elaboró el Plan Energético Nacional, dado a conocer por el presidente Bush en mayo de 2001.⁵ Su propuesta central consistía en incrementar la producción interna de combustibles fósiles y energía nuclear, para lo cual planteaba eliminar los obstáculos y aligerar las restricciones que frenaran su desarrollo. Las regulaciones de tipo ambiental eran las primeras en la mira, pues el ambiente tiene una prioridad secundaria para el equipo gobernante.⁶ Las acciones sobre la demanda —uso racional de la energía— también ocupan un lugar secundario. Con las medidas propuestas, buscaba aminorar la dependencia externa a un nivel de 50 por ciento.⁷ Sin embargo, como las posibilidades de expandir la producción interna eran limitadas —visto el estado de agotamiento de los recursos— proponía una serie de medidas para que la importación de energía no se convirtiera en un problema estratégico, es decir, para que la dependencia externa no degenerara en vulnerabilidad. El origen de la energía es el punto esencial, pues de ello depende el grado de riesgo político que la acompaña. El abastecimiento debe provenir, ante todo, de amigos y socios, incapaces de interrumpir el suministro por razones políticas. Y, si no alcanza, pues ni modo, de países “hostiles” (Irán, Irak, Libia...), pero siempre tratando de que este último flujo sea marginal.

La primera recomendación consistía en que la seguridad energética se volviera una prioridad de la política comercial y exterior. Las otras 31 propuestas se orientaban en tres direcciones:

1. Alentar la producción de energía en donde sea posible, especialmente la extracción de petróleo fuera de los países de la OPEP, cuyo poder de mercado se fortalecería año con año al agotarse los recursos mundiales de hidrocarburos. Lo más importante era contrarrestar la importancia de los países de la organización situados en Medio Oriente.
2. Facilitar a las empresas internacionales, especialmente de origen estadounidense, el acceso a dichas fuentes.
3. Frenar y reducir el consumo de otros países, sobre todo los de aquellos donde se esperaba un crecimiento muy importante de la demanda (por ejemplo, en India y China).

a las actividades de exploración y producción de hidrocarburos. Ambos se han opuesto a la introducción de normas más estrictas para reducir el consumo de los automóviles; asimismo, han votado a favor de restringir los programas que alientan las energías renovables.

⁵ Dicho plan se puede consultar en el sitio electrónico del Departamento de Energía de Estados Unidos, <www.doe.eia.gov>, o en el de la Mesa Ciudadana de Observación de la Energía, <www.energia.org.mx>.

⁶ Así, la protección ambiental, elevada al rango de objetivo de la política energética a finales de los ochenta, vuelve a considerarse una restricción.

⁷ El presidente de la primera potencia mundial consideraba intolerable que la participación del crudo importado en la satisfacción de las necesidades de la economía estadounidense hubiese pasado en 1973 de 36 a 54 por ciento en la actualidad y con expectativas de llegar a 64 puntos porcentuales en el 2010 si no se toman medidas para detener ese problema.

En términos coloquiales, se planteaba lo siguiente: “que se produzca energía en abundancia fuera de la OPEP y con mayor razón fuera del Medio Oriente, que mis compañías la controlen, y que otros países consuman menos para que a mí no me falte”.

Canadá y México constituyen el primer círculo de la política energética de la administración de Bush. No sólo por ser los socios del TLCAN, sino también por hallarse entre los principales proveedores de hidrocarburos en la actualidad.⁸ Con ellos se buscaría desarrollar una política energética norteamericana, para lo cual Bush consideraba fundamental el aumento de la producción de petróleo, gas y electricidad, así como los envíos al vecino común. Con este enfoque, Canadá no debía de oponerse, por razones ambientales o de otro tipo, a la construcción de un gasoducto que conecte Alaska con los 48 estados.⁹

Dentro del universo de suministradores, México ha sido una pieza fundamental. Estados Unidos ha encontrado en su vecino a un suministrador confiable desde finales de los años setenta, así como a un socio comercial que ha abierto gradual y sostenidamente sus mercados energéticos internos. No obstante, para el presidente estadounidense esto no basta y México tiene que ir más allá.

Los objetivos de la administración de Bush respecto del sector energético mexicano giran en torno a tres ejes centrales:

- *Apertura al comercio y la inversión.* Se trata de que México liberalice las actividades de las cadenas energéticas de la manera más amplia y en el plazo más corto posible.
- *Garantía de abasto.* Se trataría de que México aceptara dar a los consumidores estadounidenses tratamiento nacional en tiempos de escasez energética, aceptación que ya obtuvo de Canadá hace diez años.
- *Alineación.* Se buscaría que México siguiera fuera de la OPEP y no cooperara con la organización en el establecimiento de cuotas de exportación o bandas de precios, o si lo hacía, que fuera una cooperación de muy bajo perfil.

La industria energética estadounidense se quejó amargamente de lo poco que se había logrado con el TLCAN. No tuvieron otra opción más que conformarse y ver ese tratado como un “primer paso” que permitiría mayores concesiones en el futuro; y no se equivocaron. Con Ernesto Zedillo se otorgaron en prenda las facturas de Pemex por concepto de exportaciones y se entregó a la Casa Blanca la

⁸ En el primer trimestre de 2001, México fue el segundo suministrador más importante de crudo, detrás de Arabia Saudita. En cambio, Canadá se mantiene desde hace años como el principal proveedor de gas natural.

⁹ El resto del continente americano ocupa el segundo círculo de la estrategia de seguridad energética, debido a la cercanía e influencia que aquí tienen. Desde el primer choque petrolero (1973), Estados Unidos ha buscado que la región aumente las exportaciones y desarrolle una política energética hemisférica. Paralelamente, ha promovido reuniones y la firma de acuerdos bilaterales y multilaterales en los que se plasman garantías de suministro: cumbres de las Américas de 1994 y 1998; reuniones de ministros de Energía de 1996 y 1999; Cumbre del Desarrollo Sustentable de 1996 y la Iniciativa Energética Hemisférica 2000.

información contable y financiera de la empresa; asimismo, se abrieron las actividades corriente abajo de gas natural, se desreguló completamente la petroquímica, se pusieron en venta los complejos petroquímicos de Pemex y se envió al Congreso una iniciativa para liberalizar el servicio público de electricidad. Aun así, se mantuvieron los cerrojos y candados sobre la industria petrolera. Debido a que el PRI ya no es gobierno y que la administración de Vicente Fox impulsa una colaboración más estrecha con Estados Unidos, que el equipo en el poder promueve la inversión extranjera en todos los ámbitos, incluyendo el estratégico; que Fox se ha mostrado solidariamente preocupado por la crisis energética allende el río Bravo y que ha dado claras señales de querer conciliar las demandas de su homólogo estadounidense, confían en que se avanzará más rápido, pues están conscientes de que el presidente no tiene la mayoría en el Congreso. Por lo pronto, el mandatario mexicano instruyó a la CFE para que venda excedentes de electricidad a California, amén de que ha prometido en foros internacionales abrir los sectores de la electricidad, el gas natural no asociado y la petroquímica “sin privatizar”.

Factores favorables y desfavorables para la integración

Entre las estrategias más efectivas para garantizar mercados a las exportaciones de energía, así como mejorar la seguridad y disminuir los costos de suministro de energía importada, destaca la integración con los países vecinos. El apoyo mutuo puede elevar la capacidad de respuesta de los gobiernos para cumplir de manera más fácil y expedita con los objetivos de la política energética que se han propuesto. La integración energética se daría en cuatro dimensiones: física, económica, política y empresarial.

En términos generales, el ritmo y alcance de la integración depende fundamentalmente de tres factores:

- La dotación en recursos energéticos a bajo costo.
- Las formas de organización y regulación de las industrias de la energía.
- Los factores institucionales.

Si hay disponibilidad de recursos naturales, las formas de organización y regulación son compatibles y hay voluntad política, la integración avanzaría a grandes pasos, de lo contrario la marcha sería más lenta.

Entre las acciones destinadas a elevar el grado de integración destacan las siguientes: en la dimensión física, la construcción de oleoductos, poliductos, gasoductos, aprovechamientos hidroeléctricos compartidos e interconexiones eléctricas; en la dimensión económica, la disminución de barreras generales y específicas al comercio fronterizo, la liberalización de los intercambios, el establecimiento de estándares comunes, la armonización de las medidas fiscales y los marcos regulatorios; en la dimensión política, el intercambio de información, la realización de programas conjuntos, la instauración de mecanismos de apoyo mutuo y cooperación, la

institucionalización de grupos de trabajo, la creación de mecanismos de consulta y contingencia; finalmente, en la dimensión empresarial, las alianzas estratégicas entre empresas públicas, privadas y mixtas, así como los mecanismos para buscar ingresar a mercados transregionales.

En la última década, México ha desarrollado procesos de integración energética bilateral y multilateral con sus vecinos del norte (Estados Unidos y Canadá) y del sur (Centroamérica, Sudamérica y el Caribe), en materia de petróleo, gas natural y electricidad. Sendos procesos, sin embargo, han tenido alcances distintos. Mientras que el primero se ha ampliado y profundizado, el segundo han avanzado lentamente. Ese resultado se explica por un mayor interés y voluntad del gobierno mexicano para avanzar con rapidez hacia la conformación de un mercado norteamericano de energía, tarea que ha concentrado la atención y los recursos disponibles de las instituciones dedicadas a promover la integración.¹⁰

Se debe notar, sin embargo, que las condiciones para los intercambios energéticos han estado cambiando en la última década a raíz de los procesos de reforma económica. La desregulación del gas natural en Estados Unidos y Canadá a mediados de los años ochenta, la creación de mercados eléctricos en algunos estados y provincias de esos países, así como la desregulación parcial del gas y la electricidad en México, a lo largo de la década pasada, crearon un nuevo contexto.

Como las reformas en México han tenido menor amplitud y profundidad que las aplicadas en otros países, es pertinente preguntarse si las modalidades de coordinación de las cadenas productivas que han resultado constituyen barreras significativas para la concreción de los potenciales beneficios de la integración de los mercados energéticos.¹¹ El cuestionamiento es pertinente porque en Estados Unidos y Canadá la modalidad de coordinación dominante es el “mercado abierto”, en tanto que en México privan formas de tipo centralizado (véase el cuadro 1).

Estas diferencias determinan en buena medida el alcance de la integración en sus cuatro dimensiones:

- *Dimensión física.* Las modalidades de coordinación vigentes en México pueden facilitar la integración física cuando se trata de poner en marcha proyectos de interconexión multilateral que difícilmente impulsaría el sector privado por el altísimo grado de complejidad política y económica. Sería el caso, por ejemplo, del proyecto de gasoducto Venezuela-Texas a través del istmo centroamericano. Este tipo de iniciativas presupone la existencia de acuerdos multilaterales que se logran con mayor facilidad en el marco de instituciones de carácter multilateral, en el que los participantes son los gobiernos de los países.

¹⁰ El Plan Puebla Panamá y la reactivación del Grupo de los Tres (México, Colombia y Venezuela) darían un nuevo aliento a la integración con Centro y Sudamérica, lo cual posiblemente redundaría en un mejor equilibrio entre los vectores geográficos de la integración.

¹¹ Las modalidades de coordinación se refieren a las formas de propiedad, los modos de organización y los enfoques regulatorios.

CUADRO I
 MODALIDADES DE COORDINACIÓN EN EL SECTOR
 ENERGÉTICO MEXICANO
 (SEPTIEMBRE DE 2001)

Industria petrolera. Se utiliza el “control central”, modalidad que se caracteriza por la exclusividad del Estado en las decisiones, las cuales se formulan sobre la base de una planificación centralizada de carácter normativo y una priorización política sobre su ejecución puesta en marcha por Pemex. Esta empresa goza del monopolio en los intercambios con el exterior.

Industria eléctrica. Prevalece la modalidad de “comprador único”, en la cual las empresas privadas constituidas como productores independientes construyen centrales de generación para vender la electricidad exclusivamente a la CFE, de acuerdo con una planificación centralizada. El sector privado puede importar energía eléctrica para usos propios o exportar el fluido si fue generado a partir de permisos de cogeneración, autoabastecimiento o pequeña producción.

Industria de gas natural. Se utiliza una modalidad híbrida, que combina la exclusividad del Estado en las actividades corriente arriba, el monopolio público regulado en las ventas de primera mano de gas nacional y el mercado abierto en las actividades corriente abajo. La importación y exportación de gas natural es libre. El comercio internacional de gas licuado de petróleo es libre para los mexicanos, pero no para los extranjeros.

Industria del carbón. Priva la modalidad de mercado abierto.

- *Dimensión económica.* Desde el punto de vista económico, la integración plena de sistemas energéticos resulta incompatible con la modalidad de control central, ya que exigiría el abandono del control nacional en favor de una entidad multilateral o supranacional. En consecuencia, la integración económica que logre México con los países vecinos en materia de petróleo, gas natural y electricidad es necesariamente limitada en tanto no abandone dicha modalidad.
- *Dimensión política.* Ésta puede ampliarse y profundizarse sin que necesariamente medie un cambio en las modalidades de coordinación vigentes. De hecho, se ha desarrollado ampliamente en las últimas tres décadas a través de Pemex y la CFE. Un ejemplo es la concentración de exportaciones de petróleo crudo en el mercado estadounidense, pues si bien existen razones económicas para ello, también hay una motivación política. Ganarse el beneplácito de Estados Unidos ha sido crucial para la obtención de créditos y la negociación de otros aspectos de la agenda bilateral.
- *Dimensión empresarial.* Esta dimensión ha sido poco desarrollada, no tanto debido a la modalidad de control central, como a la escasez crónica de recur-

sos de inversión que han afectado a las empresas públicas. La experiencia se limita a la asociación de Pemex con Shell en la refinería de Deer Park, Texas. Es claro que si se adoptara la modalidad de mercado abierto podría observarse una considerable expansión de las oportunidades de negocios para los actores privados y, por lo tanto, una más amplia gama de iniciativas de integración. Nótese que también podrían lograrse importantes avances si Pemex y la CFE tuvieran autonomía financiera y estratégica, aunque tarde o temprano se plantearía la cuestión de la “reciprocidad” de apertura de mercados.

En consecuencia, un importante reto para México en su relación energética con el exterior es lograr una mayor integración hacia el norte, sabiendo que importantes porciones del sector energético mexicano siguen bajo un esquema de monopolio estatal, pero que en los países vecinos prevalece la modalidad de mercado abierto y privado.

Un proceso de integración con diferentes grados de avance

Desde hace más de una década, el gobierno de México tomó la decisión estratégica no sólo de acelerar el comercio de petróleo, gas natural y electricidad con Estados Unidos —ya de varias décadas atrás— sino también integrar paulatinamente los sistemas energéticos de ambos países. Con la firma del TLCAN, el proceso se extendió a Canadá, aunque, por razones geográficas y geológicas, la integración entre México y ese país ha sido incipiente, de hecho, ambos han competido como vendedores de crudo y, hace algunos años, de gas natural en el mercado estadounidense.

Los tres países han decidido desarrollar un enfoque norteamericano, promoviendo la comunicación y la coordinación de esfuerzos que contribuyan a hacer más eficientes los mercados energéticos, a fin de que los gobiernos satisfagan las necesidades de sus pueblos en este rubro.¹²

La integración presenta diferentes grados de avance tanto en sus dimensiones fundamentales, como en las diversas cadenas energéticas. Se ha progresado más en la dimensión física y económica, y menos en la política y empresarial; asimismo, más en el rubro del carbón y del gas natural; menos en el del petróleo y electricidad.

- *Petróleo.* Estados Unidos ha sido el principal receptor de las exportaciones de petróleo producido en México. El crudo mexicano ha servido tanto para satisfacer las necesidades cotidianas de la economía estadounidense, como para ampliar la reserva estratégica. Y aunque el petróleo mexicano quedó formalmente excluido del TLCAN, al término de las negociaciones los envíos a Estado Unidos se incrementaron sensiblemente. En años recientes, se concluyeron contratos de suministro de largo plazo con firmas estadounidenses para solventar la mayor disponibilidad de crudo pesado, proveniente del proyecto

¹² “Declaraciones de Líderes de América del Norte”, Quebec, 22 de abril de 2001.

Cantarell. En suma, México ha sido un abastecedor confiable, sin necesidad de mediar acuerdos formales o modificar estructuras industriales. En cuanto al comercio de derivados entre ambos países, tomó fuerza desde que México abandonó el criterio de autosuficiencia energética en 1989. Las importaciones de refinados, especialmente gasolina, se han constituido como un componente esencial del suministro al mercado interno, aunque se espera que dicho comercio decline conforme se concluyan los programas de modernización y ampliación del parque de refinerías. La integración empresarial se limita a la experiencia Pemex-Shell en la refinería de Deer Park.

- *Gas natural.* México es un importador neto de gas natural proveniente de Estados Unidos.¹³ Esa situación podría revertirse en el corto plazo si se eliminan los obstáculos que impiden ampliar y desarrollar sus reservas para autoabastecerse y, quizá, convertirse en proveedor del país vecino. Las autoridades de ambos países firmaron una carta de intención como marco para la cooperación en temas de interés común: eficiencia energética, fuentes alternas y suministro de energía (gas natural).¹⁴ Para ello existen interconexiones a lo largo de la frontera.¹⁵ El sector privado y Pemex las siguen incrementando como una oportunidad de negocio, pues las actividades corriente abajo están completamente desreguladas y abiertas a la inversión nacional y extranjera. Los aranceles han sido eliminados y el marco regulatorio ya casi está armonizado con el del país vecino. La integración empresarial ha avanzado con la conformación de consorcios privados en los que participan empresas de los tres países. Sin embargo, se debe mencionar que firmas canadienses y estadounidenses se han retirado del mercado mexicano en un movimiento estratégico de concentración de actividades en sus bases nacionales. La pasada administración planteó la creación de un solo mercado de gas natural en América del Norte como uno de los grandes objetivos de la política energética de México, objetivo que consideró compatible con la preservación del monopolio de Pemex en la exploración, producción y venta de gas nacional, así como de su posición dominante en el transporte y comercio interno y externo.
- *Electricidad.* México y Estados Unidos se encuentran interconectados en nueve puntos a lo largo de la frontera: dos se localizan en Baja California, donde opera un sistema aislado. El resto corresponde a siete líneas con las cuales el Sistema Interconectado Nacional (SIN) se enlaza con los sistemas de Nuevo México y Texas. Por razones de estabilidad, estas últimas sólo permiten el comercio de electricidad en bloque.¹⁶ Hasta hace poco tiempo, las interconexio-

¹³ México también ha comprado gas natural a Canadá, aunque en cantidades poco significativas.

¹⁴ Comunicado de la Secretaría de Energía, "Cooperación en materia energética en América del Norte", 24 de abril de 2001.

¹⁵ El flujo es bidireccional en la parte media y central de la frontera, pero unidireccional en la porción occidental, ya que los estados de Sonora y Baja California, están aislados de la red troncal y son abastecidos desde Arizona y California.

¹⁶ Es decir, cuando las partes físicas de un sistema están eléctricamente aisladas de su propio sistema y conectadas a otro, pues las distancias entre los centros de generación y consumo en México son

nes estaban siendo desarrolladas por la CFE y las empresas regionales del país vecino, con la finalidad de respaldar a los sistemas o para la venta de excedentes temporales.¹⁷ Sin embargo, a raíz de la crisis en California, los gobiernos de Estados Unidos y México han alentado la multiplicación de interconexiones que faciliten el aprovisionamiento del mercado estadounidense a partir de centrales instaladas al sur de la frontera, ya sea por la CFE o el sector privado. La regulación mexicana permite la exportación de electricidad generada por los particulares con ese fin. Las otras tres dimensiones de la integración (económica, política y empresarial) están poco desarrolladas. El entonces secretario de Energía, Luis Téllez, planteó en 1999 establecer un mercado eléctrico en América del Norte, pero no tuvo eco.¹⁸

En suma, después de diez años de proceso, la integración de México con sus vecinos del norte dista mucho de lo que éstos han logrado por su cuenta. Ese proceso bilateral cobró mucha fuerza porque el gobierno de Canadá realizó una profunda transformación en el sector energético de ese país, con enfoque de mercado y, simultáneamente, intensificó su relación comercial con Estados Unidos culminando con la firma del Acuerdo de Libre Comercio (1987). Así, el avance del proceso de integración entre esos dos países tiene una marcada correspondencia con el alcance y la profundidad de las reformas aplicadas en el sector energético en lo particular y en la economía en general.

Evidentemente que los procesos de integración en América del Norte serían más dinámicos si México adoptara las mismas formas de propiedad, organización y regulación que las de Estados Unidos y Canadá, de ahí la insistencia de los interesados para que México modifique las formas de propiedad, organización y regulación, pues sólo de esa manera se consolidará un gran mercado de energía en América del Norte. Por ahora, el interés se concentra en la apertura de la industria de gas natural, dado que la modalidad de mercado abierto ya opera en los segmentos corriente abajo, así como en la industria eléctrica. Sin embargo, conviene insistir en que el cambio de modalidad de coordinación no es una condición sine qua non para avanzar por senderos que integren más a los tres países.

muy largas, lo que dificulta la confiabilidad del sistema mexicano, haciendo impracticable la sincronización de las redes de ambos países.

¹⁷ El sistema aislado de Baja California está conectado con la red de San Diego Gas Electric y Southern California Edison con dos enlaces de 230 kV cada uno. El SIN se enlaza con el de Texas (con tres líneas de 138 kV, una de 115 kV y dos de 69 kV) y con el de Nuevo México (dos líneas de 115 kV).

¹⁸ Un obstáculo importante fue la diferencia de precio entre la electricidad vendida en ambos lados de la frontera. La importación masiva de electricidad de Nuevo México y Texas por parte de la CFE para alimentar el SIN no prosperó, debido al elevado precio que ofrecieron las empresas estadounidenses (alrededor de 8 centavos de dólar por kWh, cuando en México la electricidad en alta tensión —que contiene un subsidio muy pequeño— se vende en menos de cuatro centavos de dólar por kWh).

Una integración que considere las profundas asimetrías

México se beneficiaría de una mayor integración energética con sus socios del TLCAN, dependiendo de los términos y condiciones en que se dé. En esa perspectiva, resulta conveniente que la integración energética se valore y pondere en su alcance y significado a la luz de los resultados obtenidos con la creación de mercados energéticos, así como teniendo en cuenta el señalamiento de la OLADE, en el sentido de que

Los objetivos del desarrollo sustentable son coincidentes en muchos aspectos con los objetivos de integración regional y lo deseable sería su convergencia. Sin embargo, la euforia que puede a veces producir esos procesos llevan a confundir el objetivo final con los medios. La integración debe considerarse igual que la modernización, como un medio y no como un fin. Para tener éxito los procesos de integración deberían tener propósitos más explícitos. Esto implica que el grado óptimo de integración pueda ser distinto de una integración máxima.¹⁹

De ahí se desprendería que lo importante es que México diseñe una política energética de Estado con objetivos claros y precisos a corto y largo plazo, que sirva de base para fijar alcances y ritmos de negociación.

El reto es diseñar y poner en marcha una estrategia ordenada de integración que maximice el beneficio económico, financiero, industrial, tecnológico y estratégico para el país, al tiempo que limite los efectos ambientales y sociales negativos; y que a la vez fortalezca la soberanía y la independencia nacional.

Es fundamental lograr la vinculación del concepto de integración con el de desarrollo, no con el de subordinación. Se trata de establecer una negociación de equilibrios, pues las asimetrías son grandes. De ahí la necesidad de no eludir el tema de la energía desde un enfoque estrictamente comercial o que se acepte aisladamente proveer volúmenes garantizados. En estos casos, el pragmatismo no es recomendable.

México debe impulsar una integración para compartir riesgos y beneficios, pero estos últimos no deben reposar en la extracción de hidrocarburos, sino en la transformación de sus fases. Las rentas económicas asociadas a los recursos naturales corresponden a los dueños de los recursos, esto es, los mexicanos, no a los extranjeros. En cambio, si Pemex tuviera la oportunidad de participar en la refinación, distribución y comercialización de petrolíferos allende el Río Bravo —aislado o en asociación con otras empresas— se beneficiarían ambas partes: México aseguraría clientes y vendería productos de mayor valor agregado; a su vez, Estados Unidos tendría asegurada la entrada de un flujo petrolero estable y de largo plazo, lo cual reconfortaría su preocupación sobre su seguridad energética. Eso se lograría sin que mediaran convenios con garantías de suministro y sin desprenderse del esquema

¹⁹ OLADE, CEPAL y GTZ, "Energía y desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe: guía para la formulación de políticas energéticas (Quito: OLADE, julio de 2000).

de control central. La reciprocidad debe situarse en el plano de la seguridad energética para ambos países, no en el de la actividad industrial o comercial de las firmas. Las asimetrías entre ambos países justifican esa interpretación.

Los elementos esenciales de la política energética de Estado en materia de integración con países, frente a los cuales existen enormes ventajas, son mayor valor agregado, desarrollo equilibrado de las cadenas productivas, aprovechamiento racional de las reservas y recursos, cuidado del entorno natural y apuntalamiento de Pemex y de la CFE como actores centrales del proceso.

Es imprescindible evitar que por la premura de los socios comerciales y la expectativa de cuantiosos y rápidos ingresos fiscales de corto plazo, se perforen reservas sin una planeación de largo plazo; se exploten yacimientos al margen de la extracción óptima de largo plazo de los depósitos; se exporten materias primas de poco valor agregado; se desequilibren cadenas productivas por concentración excesiva de inversiones en las actividades extractivas; se afecte negativamente la vida social y las actividades productivas de las poblaciones aledañas a las instalaciones; se contaminen aire, agua y suelo con efluentes líquidos y gaseosos; se ponga en peligro la biodiversidad; se marginen las empresas públicas y se hagan compromisos que pongan en riesgo la soberanía y la independencia del país.

COMERCIO DE ENERGÉTICOS ENTRE CANADÁ Y ESTADOS UNIDOS:

HISTORIA RECIENTE, POLÍTICA ACTUAL Y POSIBILIDADES A FUTURO

Mel Kliman*

El comercio de energéticos entre Canadá y Estados Unidos de América vuelve a ser un asunto de política actual. Lo abordaré en términos que respondan al tema de este libro *Nuevos Actores en América del Norte* y mostraré todas mis cartas desde el principio: no creo que haya nuevos actores políticos que vayan a tener un importante impacto en la actual evolución de las relaciones energéticas entre Canadá y Estados Unidos. Más bien, los mismos que han estado activos durante las últimas tres décadas seguirán influenciando la toma de decisiones.

Sin embargo, si interpreto el tema en un sentido amplio, hay más que decir, debido a que el panorama de esas decisiones ha cambiado significativamente respecto a momentos anteriores, y esto afecta el papel de los actores individuales. Primero, describiré el marco global de referencia y la situación actual; después, volveré a la cuestión de quién se hará cargo de qué.

Integración energética entre Canadá y Estados Unidos

El comercio de energía entre Estados Unidos de América y Canadá es muy importante para ambos países. Para el primero, las materias primas canadienses representan un componente importante de su seguridad energética. Para el segundo, las ventas de energéticos a Estados Unidos representan una porción importante de sus ingresos por el rubro de las exportaciones y desempeñan un papel fundamental, pues dirigen la actividad de varios sectores clave de la economía canadiense. A continuación mencionaré algunos hechos que dan sentido a esta relación comercial.¹

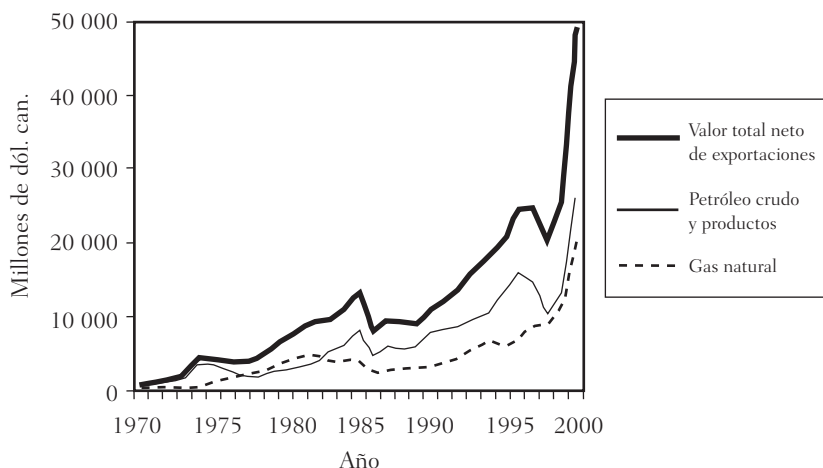
La gráfica 1 muestra el total de exportaciones netas de energéticos de Canadá a Estados Unidos, así como sus dos principales componentes y contiene un claro mensaje: ha habido fuertes tendencias a la alza. Observemos que, debido a que las variables en la gráfica están en términos monetarios, la gráfica muestra fluctuaciones en las exportaciones de los años recientes, como consecuencia de la variabili-

* Consultor en economía. Correo electrónico: <kliman@sympatico.ca>.

¹ Un panorama útil del sistema de energía canadiense y sus recursos se puede hallar en *Energy in Canada 2000* (Ottawa: Natural Resources Canada), 28.

dad de los precios. En términos físicos, las exportaciones netas de Canadá (casi en su totalidad a Estados Unidos) se elevaron desde 1989, como puede apreciarse en la gráfica 2, hasta fines de 1998.

GRÁFICA 1
VALOR NETO DE LAS EXPORTACIONES CANADIENSES A ESTADOS UNIDOS

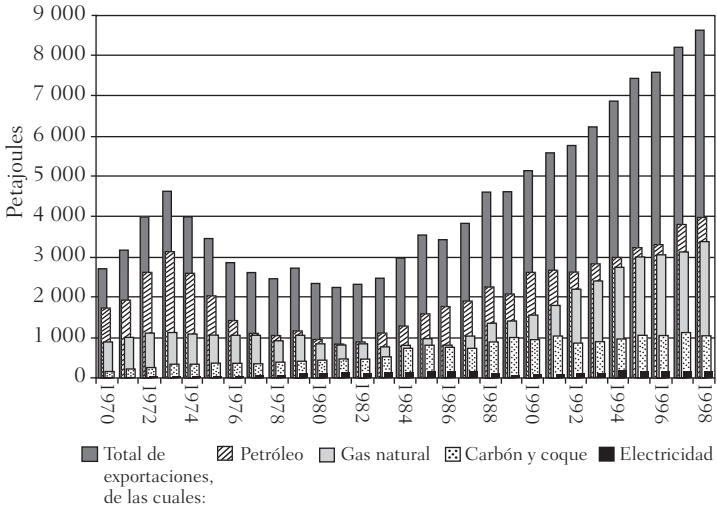


Canadá es actualmente el mayor proveedor de petróleo de Estados Unidos (véase gráfica 3); el año pasado proporcionó 15 por ciento de las importaciones brutas de crudo a ese país,² lo que representa más de la mitad de la producción canadiense. La brecha entre la producción nacional de petróleo y la demanda en Estados Unidos se ha ampliado drásticamente: 52 por ciento del consumo anual de petróleo proviene actualmente de importaciones. En forma similar, más de la mitad de la producción de gas natural canadiense se exporta actualmente a dicho país para satisfacer cerca de 15 por ciento, en promedio, del consumo de gas. Las materias primas canadienses son muy importantes en algunas regiones, por ejemplo, en el oeste de Estados Unidos representan 44 por ciento del consumo.

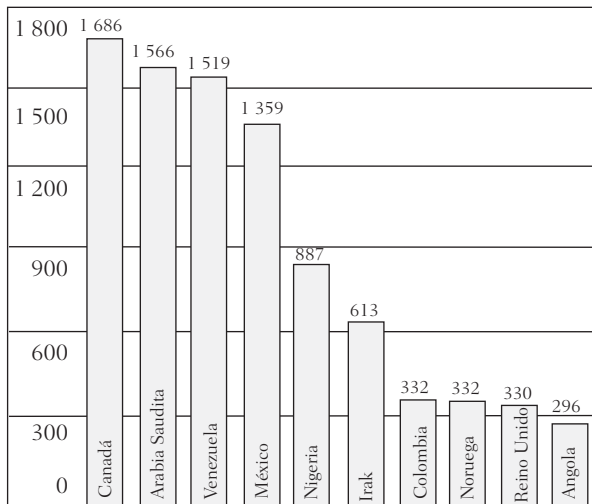
Asimismo, se exporta uranio hacia Estados Unidos. En el comercio bilateral de carbón, Canadá es el importador neto. Además del comercio de combustibles, el comercio de electricidad entre ambos países es relevante, con numerosas conexiones entre redes canadienses y estadounidenses. Actualmente las exportaciones netas canadienses a Estados Unidos se elevan a alrededor de los 36 000 GWh anuales, cerca de 7 por ciento de la generación canadiense.

² "Strengthening Global Alliances: Enhancing National Energy Security and International Relationships", en *Reliable, Affordable, and Environmentally Sound Energy for America's Future, Report of the National Energy Policy Development Group* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, mayo de 2001), 8-4.

GRÁFICA 2
TOTAL DE EXPORTACIONES DE ENERGÉTICOS DE CANADÁ
EN TÉRMINOS DE CONTENIDO



GRÁFICA 3
DIEZ PRINCIPALES PROVEEDORES DE PETRÓLEO A ESTADOS UNIDOS (2000)



En 2000, casi 55 por ciento de las importaciones brutas estadounidenses de petróleo provino de cuatro proveedores líderes: Canadá (15 por ciento), Arabia Saudita (14 por ciento), Venezuela (14 por ciento) y México (12 por ciento).

FUENTE: U.S. Department of Energy-U.S. Energy Information Administration (EIA), *Overview of U.S. Petroleum Trade, Crude Oil and Total Petroleum*, en <<http://www.eia.doe.gov/emeu/international/petroleum.html#Int/Trade>>.

Posibilidades a futuro

En lo que respecta a las posibilidades de mayor crecimiento, el panorama está dominado por la estrategia de la administración de Bush para lidiar con el problema de la seguridad que implican los energéticos en Estados Unidos. Al reconocer las dificultades que supone un aumento sustancial de las reservas nacionales de energía, especialmente de petróleo, gas y electricidad, la Casa Blanca ha establecido el Grupo Nacional para el Desarrollo de las Políticas Energéticas (National Energy Policy Development Group), a cargo del vicepresidente Cheney. En su más reciente informe, se dedica un capítulo al potencial de las reservas extranjeras³ y expresa claramente el deseo de abordar la política de energéticos en un marco norteamericano, lo que supone un deseo del gobierno estadounidense de que Canadá y México desempeñen un papel significativo en mejorar la seguridad estadounidense en lo que respecta a los energéticos.

El crecimiento en la década pasada en lo concerniente a la exportación de energéticos a Estados Unidos superó por mucho las expectativas canadienses. Una proyección de la oferta y la demanda de energéticos presentada al gobierno federal a mediados de los años noventa preveía que el total de las exportaciones de crudo creciera en 23 por ciento entre 1995 y 2020.⁴ Desde fines de 1995 hasta fines de 2000, las exportaciones de facto a Estados Unidos crecieron aproximadamente 36 por ciento.⁵ En el mismo periodo, las exportaciones de gas natural crecieron 26 por ciento.⁶ ¿Cabe aún la posibilidad de un mayor crecimiento de las exportaciones canadienses de energéticos? Sí y en niveles sustanciales. Ya se conocen algunas posibilidades. Las arenas petrolíferas de Alberta tienen un gran potencial que ahora puede ser explotado en forma realista gracias a un declive sustancial en los costos de producción generado por el avance tecnológico. La producción de petróleo convencional y de gas natural en la costa este de Canadá sigue en aumento. Asimismo, existen grandes reservas de gas natural al norte del país. Muchas son también las opciones menos espectaculares que pueden sumarse a esta lista.

Se necesitarán grandes inversiones para explotarla. Entre ellas, se cuenta la necesidad de mayor capacidad de los ductos transfronterizos; sin embargo, incluso esto resulta relativamente fácil en comparación con las necesidades para la explotación de las reservas de gas en el norte, que suponen grandes retos en términos de ingeniería, financiamiento y aprobación regulatoria. Si bien tales reservas fueron descubiertas hace más de veinte años, y se ha propuesto y se negocia ya la construcción de tuberías hacia el Ártico, no ha tenido lugar sino un desarrollo menor. Este asunto se relaciona con la estrategia estadounidense de dos importantes maneras: no sólo es posible utilizar las reservas de gas del norte de Canadá para incrementar las exportaciones a Estados Unidos, sino que también tiene sentido integrar el pro-

³ *Ibid.*

⁴ Citado en *Energy in Canada 2000*, 50.

⁵ EIA, *Department of Energy, Overview of U.S. Petroleum Trade, Crude Oil and Total Petroleum...*

⁶ EIA, *Natural Gas Monthly* (mayo de 2001): cuadros 5 y 6.

ducto de las reservas de gas de Alaska con las del norte de Canadá. Este asunto es específicamente abordado en el informe del grupo de estrategia estadounidense:

El Grupo NEPD recomienda que el presidente instruya a los secretarios de Energía y de Estado, en coordinación con la Secretaria del Interior y la Comisión Federal Reguladora de Energía, para que trabajen de manera muy cercana con Canadá, el estado de Alaska y todos los interesados a fin de acelerar la construcción de una tubería que distribuya gas natural a los 48 estados ubicados al sur. Este proyecto debería contemplar la presentación de una iniciativa al Congreso que proponga los cambios o modificaciones a la ley derivada de la Alaska Natural Gas Transportation Act de 1976 que sean necesarios.⁷

Todo el mundo sabe, sin embargo, que, debido a una gran variedad de razones, habrá una fuerte oposición a este proyecto.

Otra recomendación del Grupo NEPD que concierne a Canadá se refiere a la necesidad de revisar los procedimientos regulatorios estadounidenses relativos a la importación de petróleo, gas y electricidad. Finalmente, toda una gama de asuntos están cubiertos por la recomendación de que “las secretarías de Estado, Comercio y Energía entablen un diálogo a través del Grupo de Trabajo Norteamericano en Materia de Energéticos para desarrollar una mayor integración en la materia entre Canadá, México y Estados Unidos e identificar áreas de cooperación, con pleno respeto a las respectivas soberanías de cada país”.⁸ Esta última frase debe ser subrayada en el actual contexto. Como veremos, el marco constitucional y las políticas en que el sector energético canadiense opera hacen que esté mucho más abierto a la influencia estadounidense que el sector energético mexicano. El grupo de trabajo trilateral inició conversaciones en Washington el 27 y 28 de junio.

La perspectiva canadiense

En este punto, la respuesta canadiense a la estrategia de la administración de Bush en materia de energéticos es bastante directa. La comunidad empresarial, el gobierno federal y los gobiernos provinciales que cuentan con recursos energéticos se pronuncian entusiastamente a favor. Un puñado de periodistas, ambientalistas y nacionalistas económicos han planteado preguntas críticas y ha comenzado un debate público sobre la forma como el gobierno federal debería representar los diversos

⁷ “Strengthening Global Alliances...”, 8-10. Una observación que precede esta recomendación provee una reflexión acerca de cuán monumental es nuestra dependencia de los hidrocarburos. “Se estima que los depósitos de gas natural en Alaska y en el noroeste de Canadá exceden más de setenta billones de pies cúbicos, lo cual representa más de tres años del consumo estadounidense, medido a los niveles actuales” (*ibid.*, 8). La misma idea de que la naturaleza del norte de Canadá y de Alaska cambie irrevocablemente simplemente para proporcionar tres años de gas natural a un país hace surgir la cuestión, de cierta manera alarmante, sobre si tal enfoque del desarrollo es sustentable.

⁸ *Ibid.*, 8-9.

intereses en las pláticas trilaterales anteriormente referidas. En general, sin embargo, este asunto no se encuentra actualmente en el centro de la discusión política. Al mismo tiempo, sería un error asumir que el aumento sustancial de las exportaciones de energéticos a Estados Unidos sería un proceso fácil. El impacto ambiental de una elevada explotación de las reservas de hidrocarburos, el impacto social de la inversión en infraestructura y el resurgimiento de viejas actitudes relativas a la seguridad de los energéticos por parte de la sociedad canadiense generarán en algún momento tensiones políticas, que a la larga, podrían constreñir la respuesta de Canadá como proveedor y afectar la relación con Washington, incluso en asuntos como los que se manejan en el marco del TLCAN.

Para comprender el potencial de tensión política, resulta de utilidad observar las políticas energéticas desde una perspectiva histórica más amplia y reflexionar sobre la forma como la expansión comercial se relaciona con otros objetivos gubernamentales en Canadá.

El punto de partida para una discusión de esta índole se encuentra siempre en la estructura constitucional con la que opera el sistema energético canadiense. Las provincias de este país poseen los recursos naturales que se encuentran al interior de sus fronteras, por lo tanto, el gobierno de cada una determina las reglas de la explotación y el desarrollo de los recursos naturales, y regula tanto el intercambio como el comercio internos de energéticos, lo cual incluye el precio al público y las políticas sobre impacto ambiental. El gobierno federal tiene la responsabilidad de regular el intercambio interprovincial e internacional en materia de energía y posee los recursos de los territorios del norte (que no forman parte de las provincias), así como los recursos extracontinentales dentro de las fronteras canadienses. Esto incluye la jurisdicción sobre el impacto ambiental transfronterizo y sobre las conexiones internacionales a través de ductos y redes eléctricas. Existen también algunas excepciones importantes a esta distribución de poderes. El gobierno federal tiene jurisdicción exclusiva sobre las políticas relativas a la energía nuclear y a la explotación del uranio. Asimismo, ha acordado asumir el manejo de los recursos petrolíferos y gasíferos extracontinentales del Atlántico en conjunción con las provincias de Nueva Escocia y Terranova.

En este contexto, ha habido cambios drásticos en la política energética canadiense a lo largo del último medio siglo. Es posible distinguir cuatro periodos: 1) desde el fin de la segunda guerra mundial hasta la crisis de la OPEP, periodo durante el cual las políticas energéticas favorecían sobre todo al productor; 2) de 1973 hasta mediados de la década de los ochenta, cuando se dio respuesta directa a la carestía de energéticos; 3) desde mediados de los ochenta hasta principios de los noventa, auge del periodo de liberalización, el cual sigue desarrollándose, y 4) el actual periodo, que comenzó a principios de los noventa y durante el cual ha aumentado el énfasis en el medio ambiente y la sustentabilidad.

Desde finales de los cuarenta, cuando fueron descubiertas grandes reservas en la provincia de Alberta, hasta 1973, las políticas federales han estado orientadas hacia el desarrollo de las industrias petrolera y gasífera. En el segundo periodo, que va de los setenta a principios de los ochenta, el gobierno liberal del primer ministro

Trudeau desarrolló una política que giraba en torno a la seguridad energética y a la protección de los consumidores canadienses frente a los elevados precios internacionales de los energéticos. Esto provocó fuertes desacuerdos entre Ottawa y las provincias occidentales, en particular Alberta, y serios problemas fiscales y económicos. Finalmente, la política de la administración de Trudeau resultó impracticable y fue abandonada en la segunda mitad de los ochenta en favor de un enfoque regido por el mercado, instrumentado por el gobierno conservador del primer ministro Mulroney.

El nuevo rumbo de las políticas en este tercer periodo ha estado marcado por un componente local y uno internacional. Al interior de Canadá, ha habido un proceso de reformas regulatorias y reestructuración del mercado de energéticos muy similar al que ha tenido lugar en otros países. Como un reflejo del enorme desacuerdo que precedió este proceso, los cambios iniciales en materia de políticas públicas resultaron de una serie de negociaciones y de la firma de documentos formales por parte del gobierno federal y de grupos de gobierno provinciales; los más importantes de entre éstos fueron el Western Accord y los Natural Gas Pricing Agreements de 1985 entre Ottawa y las tres provincias productoras occidentales. Éstos fijaron el precio de acuerdo con las reglas del mercado y relajaron las restricciones a la exportación. Después, se dio un proceso más gradual de reformas regulatorias para el intercambio y el comercio intra e interprovinciales, congruente con los intrincados detalles institucionales que caracterizan a los mercados del gas natural y de la electricidad. La reforma de los mercados eléctricos aún está pendiente.

En el frente internacional, asistimos en 1987 a la firma del Acuerdo de Libre Comercio (ALC) entre Estados Unidos y Canadá, que fue reemplazado por el TLCAN en 1992. El ALC, en lo que respecta a los energéticos, se concentraba principalmente en las políticas gubernamentales y en los procedimientos administrativos, más que en la reducción de las barreras arancelarias; pues los aranceles aplicables a las importaciones de energéticos hacia ambos países eran muy menores cuando el tratado fue negociado.⁹ El ALC reafirmó el compromiso de ambos países en cuanto a aplicar las reglas del GATT para impedir la interferencia en el intercambio. Asimismo, prohibía la aplicación de un impuesto a las exportaciones de energéticos, a menos que ese mismo impuesto fuera fijado para el consumo interno. Y si algún gobierno se veía obligado a restringir el consumo debido a una carestía de energéticos, estipulaba que las exportaciones de cualquier año no podían verse reducidas a una cifra menor al promedio de los anteriores tres años; establecía un proceso de consulta y una serie de reglas que debían aplicarse en caso de que las regulaciones de un país incidiesen adversamente sobre el otro. Asimismo, ofrecía incentivos que los gobiernos podían aplicar en las industrias petrolera y de explotación de gas.

Cuando el TLCAN reemplazó al ALC propuso esencialmente el mismo tratamiento de los energéticos en lo que respecta al intercambio entre Estados Unidos

⁹ Véase Mel Kliman, "L'Énergie dans l'accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis", *Énergie Internationale 1990-1991* (París: Economica, 1990), 227-243.

y Canadá, si bien se estipularon diferencias en algunos detalles. Uno de los aspectos importantes del TLCAN —que debe resultar familiar al lector— que los tres países acordaron que la mayoría de las previsiones en materia de energía no eran aplicables a México.¹⁰

Más bien es en el espíritu del ALC y del TLCAN —más que por sus lineamientos específicos— que resulta importante explicar el espectacular crecimiento de las exportaciones canadienses de energéticos a Estados Unidos durante la última década y media. Hasta cierto punto, el ALC buscaba formalizar las implicaciones internacionales de los cambios locales en la política energética. Sin embargo, las batallas políticas vinculadas a los aspectos tanto locales como internacionales de los cambios en las políticas públicas son importantes en el contexto actual, pues ayudan a explicar la actual posición de Canadá frente a las exportaciones de energéticos y arrojan luz sobre el comportamiento de algunos de los actores políticos. Por ejemplo, muchos canadienses occidentales, en particular empresarios, deseaban disposiciones de este tipo en ambos tratados comerciales, ya que dificultaban importantemente la futura intervención del gobierno federal en los mercados del petróleo y del gas. De este modo, los opositores al gobierno de Trudeau pensaban que valía la pena que Canadá renunciara a su soberanía en un alto grado mientras esto limitara a su propio gobierno federal.

El más reciente cambio en las políticas, que nos lleva al presente, fue más gradual. La creciente preocupación sobre el impacto ambiental de la producción y el consumo de energéticos ha conducido al gobierno federal a intentar reconciliar su política energética con los principios del desarrollo sustentable. Actualmente, el enfoque de sus políticas se caracteriza por buscar un equilibrio de objetivos económicos, ambientales y, en términos amplios, sociales. Es posible encontrar frecuentes referencias al desarrollo sustentable en los discursos del ministro de Recursos Naturales de Canadá, así como en el material que distribuye dicho ministerio.¹¹

Un enfoque realista de este asunto nos permitirá observar que estas referencias al desarrollo sustentable generalmente aparecen en combinación con la confirmación del compromiso del gobierno con un enfoque de mercado que, en algunas ocasiones, llega a dominar claramente. Sin embargo, existen ya signos de que la preocupación de la sociedad canadiense por los objetivos ambientales va en aumento.¹² En lo que toca a la energía, tanto la contaminación atmosférica como el cam-

¹⁰ La sección del TLCAN sobre energía (capítulo 6) se puede consultar en Internet: <<http://www.dfait-maeci.gc.ca/nafta-alena/chap6-e.asp>>. Sobre la exclusión de México, véase el Anexo 602.3. Comparar los detalles de las secciones de energía entre el ALC y el TLCAN es un asunto muy complejo y no es lo que intento aquí. Una discusión de esto se puede encontrar en G.C. Watkins, "NAFTA and Energy: A Bridge Not Far Enough?", en Steven Globerman y Michael Walker, eds., *Assessing NAFTA: A Trilateral Analysis* (Vancouver: Fraser Institute, 1993).

¹¹ Véase por ejemplo, el vínculo "Energy Policy" que se encuentra en el sitio de Internet del ministerio: <http://www.nrcan.gc.ca/es/main_e.htm>.

¹² Véase, por ejemplo, Martin Mittelstaedt, "Poll Finds Global Climate Change Hot Issue", *The Globe and Mail*, 10 de julio de 2001, 4 (A).

bio climático son asuntos candentes y el ministerio trabaja arduamente en ambos en la esfera nacional y en la internacional.

Los dos principales objetivos de la política energética —promover el crecimiento comercial del sector energético, así como el desarrollo sustentable— no tienen, evidentemente, afinidad automática. Una mayor explotación de las reservas de energía redundaría en mayores emisiones de gases tóxicos y contaminantes atmosféricos. Por supuesto, mucho puede hacerse para dotar al sector energético de sustentabilidad ambiental, sin mermar sus resultados; en esto se esfuerzan actualmente los gobiernos federal y provinciales de Canadá. Sin embargo, no es previsible que pueda hacerse lo suficiente para alcanzar la sustentabilidad y al mismo tiempo fomentar un crecimiento rápido de las industrias relacionadas con la energía. En algún momento serán necesarias algunas concesiones.

Es necesario prestar atención a los efectos fiscales y de asignación de recursos de la política dual. Luchar por una política energética sustentable —en un mundo en que los precios de los energéticos distan mucho de su costo real— significa que los recursos públicos deben aplicarse a minimizar y a contrarrestar los efectos colaterales negativos de la producción de energéticos. El resultado es que cada unidad adicional de producción energética resulta en un costo ambiental para la sociedad que puede ser asumido o contrarrestado por una erogación gubernamental adicional. Esto resulta especialmente problemático en lo que toca a las exportaciones netas de energéticos. Una cosa es tener una política energética nacional que asume que los canadienses están preparados para enfrentar el costo ambiental de su propio consumo de energía y otra es afirmar que deberían absorber los costos ambientales del incremento en el consumo estadounidense.

Resulta especialmente irónica la situación de los costos fiscales derivados del problema del cambio climático. La administración de Bush ha renunciado a su compromiso con las metas de reducción de emisiones del Protocolo de Kioto. El gobierno canadiense afirma que buscará instrumentarlas en su país. Sin embargo, de ser así, el costo de mitigar el problema del cambio climático en Canadá se verá aumentado por el incremento de cada unidad de energía exportada. En este sentido, el programa de libre comercio es, en parte, uno de subsidios.

¿Entrarán en conflicto las políticas cuando las respuestas prácticas a la estrategia estadounidense comiencen a tomar forma? Desde mi perspectiva, la respuesta es afirmativa, si bien es poco probable que esto suceda en el futuro cercano. Las tensiones principales no derivarán de proyectos cotidianos que contribuyan individualmente a la cantidad de petróleo y de gas que ya fluye a través de los ductos existentes y por construir. El sistema de mercado que ha institucionalizado el TLCAN mantendrá tal incremento en las exportaciones como un asunto de bajo perfil. De producirse un choque, lo más probable es que tenga lugar como consecuencia de decisiones tocantes a un gran proyecto de infraestructura o en algún otro contexto en el que la aprobación gubernamental sea necesaria y haya múltiples puntos de tensión. Un proyecto importante en el norte ligado a la explotación de las reservas tanto canadienses como de Alaska podría ser un buen ejemplo. Esto resultaría en negociaciones entre Canadá y Estados Unidos, así como entre Ottawa y una o

más de las provincias; se vería afectado por los derechos de propiedad aborígenes y supondría una combinación completa de impactos ambientales en ambos países.¹³

En un contexto hipotético de esta índole, resulta inútil especular sobre el resultado de un conflicto entre políticas públicas. Me limitaré a afirmar lo evidente: los intereses que apoyan una expansión de las exportaciones de energéticos resultan claramente más poderosos que los que están a favor de mayores limitaciones ambientales. Para modificar el equilibrio de poderes, es necesario contemplar un panorama en que el impacto ambiental sea percibido por la sociedad como mucho más pelagroso de lo que ahora se piensa.

Actores políticos

Dije desde el principio que las decisiones en materia de políticas públicas serían tomadas e influidas por los mismos actores que se han mantenido activos durante las últimas tres décadas. Después de la discusión anterior, la lista es evidente: gobiernos federales y provinciales, los partidos políticos que los sostienen, intereses empresariales, agencias regulatorias, grupos de interés y el público en general. Espero que mi exposición haya arrojado alguna luz sobre el papel que desempeña cada uno de estos actores y cómo han evolucionado. En este último apartado, me propongo hacer algunos comentarios más específicos sobre este asunto: en particular, sobre la forma en que el papel de cada uno de los actores involucrados difiere del que tenía hace dos o tres décadas.

- Como hemos visto, Ottawa ya no enfatiza la seguridad energética y ha desistido del objetivo de aislar a los consumidores de las fluctuaciones del precio mundial del petróleo. Esto ha reducido significativamente la tensión subyacente a la política energética entre el gobierno federal y los gobiernos de las provincias occidentales. Al mismo tiempo, la gente de las provincias productoras de petróleo sigue sospechando de las intenciones federales. Prueba fehaciente de esto es que, en las elecciones federales, las provincias occidentales siguen apoyando a partidos que se oponen a los liberales, ya que a éstos se identifica con el gobierno.
- Si bien la realización de consultas federales y provinciales sobre la instrumentación de políticas nacionales relativas a las jurisdicciones provinciales ha sido siempre una acción canadiense, los gobiernos provinciales conciben ahora tales consultas como una parte del proceso de diseño de políticas públicas, más que lo que las concebían hace tres décadas. Esto se hace evidente en el sector energético por el establecimiento aparentemente rutinario de un comité federal-provincial de altos funcionarios, quienes deben ayudar a plantear la po-

¹³ Los esfuerzos actuales para negociar el derecho de paso para los ductos en los Territorios del Noroeste se han detenido en parte por la reluctancia de los grupos indígenas cuyas tierras deben atravesar. Véase "Doubt Cast on NWT Pipeline", *The Globe and Mail*, 2 de julio de 2001, 1 (B).

sición de Canadá en el Grupo de Trabajo Norteamericano en Materia de Energéticos.¹⁴ Es necesario recordar que aún no hay nada nuevo para que Estados Unidos, Canadá y México negocien. Hasta ahora, no ha habido sino conversaciones alrededor de la idea de hacer que el TLCAN funcione de manera más eficaz en el ámbito de los energéticos. Las relaciones entre las provincias y el gobierno federal en Canadá suponen un proceso engorroso que forma parte indefectiblemente de la vida canadiense.

- Dado lo anterior, también es importante que el equilibrio de poderes federal-provincial en relación con la energía se haya modificado respecto al que podía observarse en tiempos de Trudeau, pues ahora se halla menos concentrado en las provincias productoras occidentales, mientras que las provincias atlánticas desempeñan un papel crucial. Además, gran parte de la acción se desplazará al norte, donde Ottawa toma las decisiones. El hecho de que el público se haya hecho más sensible a los asuntos ambientales podría también dar al gobierno federal mayor poder si el impacto ambiental de los principales productos energéticos de exportación se vuelve materia de negociación. A pesar de estos cambios, si Ottawa intenta negociar una posición en la que fije aumentos a las exportaciones de petróleo y de gas a cambio de otras cosas que desea obtener en Washington, habrá una vez más descontento en Alberta y en algunas otras provincias. Sospecho que, como el legado de resentimiento sobre la política energética de Trudeau sigue jugando un papel muy importante en la política electoral nacional, el gobierno federal no asumirá una posición respecto a cualquier asunto que haga peligrar genuinamente los nuevos contratos de exportación de energéticos.
- La atención de los grupos de interés público sobre este debate se concentrará cada vez más en los asuntos ambientales y cada vez menos en la seguridad energética de lo que lo estaba en los años setenta y ochenta. Los grupos de interés más activos en relación con el debate del libre comercio en Canadá, junto con su aliado político natural, el Partido Neodemócrata, muestran cada vez más interés en el nacionalismo económico que en las metas ambientales. Si bien ambos asuntos están interrelacionados, me atrevo a opinar que sería deseable un cambio de enfoque por parte de estos grupos que redundara en una mayor atención al medio ambiente. No resulta inmediatamente claro que logren atravesar por ese cambio de manera eficaz. Por tanto, cada vez es más lo que depende de la efectividad de los grupos ambientales, los cuales solían desempeñar un papel menor en el antiguo debate sobre energía. Sin embargo, tales grupos no son particularmente fuertes en Canadá. Por ejemplo, no hay partido verde nacional alrededor del cual puedan concentrarse sus actividades y adquirir dimensión política.
- Un elemento adicional en este contexto será el movimiento contra la globalización. Como en otros países, esta perspectiva ha sido retomada por grupos

¹⁴ "Steps Taken to Develop Energy Policy", *The Globe and Mail*, 22 de junio de 2001, 3 (B).

partidarios del nacionalismo económico. Desde mi punto de vista, no hace sino confundir las cosas en este momento. Los asuntos urgentes de política energética no deben ser relegados a segundo lugar por los intentos de rediseñar la estructura de la integración.

A manera de cierre, probablemente yo pueda ayudar a la comprensión de los argumentos que he presentado al ser más explícito sobre mi visión de la política energética, ya que esto me permitirá ser más directo sobre el significado real de la discusión que aquí consigno. Pienso que la necesidad más acuciosa en materia de la política energética en nuestros días es encarar los problemas de largo plazo. Esto conlleva un esfuerzo mucho mayor por dotar de sustentabilidad al sistema energético, lo que supone transformarlo en uno muchísimo menos dependiente de los hidrocarburos. Evidentemente, el gobierno canadiense se ocupa ya de estos problemas (como lo he dicho ya, la política energética canadiense enfatiza el desarrollo sustentable); sin embargo, aún no ha dado a este asunto la relevancia que amerita.

Si relaciono esta visión con lo que hemos discutido ahora, lo que veo es el dilema político canadiense fundamental. Nos encontramos entre la espada y la pared por el conflicto que crean los objetivos de una economía de recursos fuerte y la necesidad de conservar energía. Esto se refleja en la confrontación entre las provincias y el gobierno federal. Las provincias atraviesan actualmente por un periodo de fuerte autoafirmación que cuenta con el apoyo de un gran segmento de la sociedad. El gobierno liberal es pragmático y bien intencionado, pero carece de compromiso ideológico profundo (y no hay señales a corto plazo de que aparezca en el horizonte un gobierno que pueda reemplazarlo). La sociedad se muestra cada vez más sensible a las necesidades reales del futuro, sin embargo, no recibe gran ayuda para poder traducir su preocupación en presión política real. Ésta no es una historia feliz, más bien se trata de una historia que estamos tratando de enfrentar. Dados los intereses del pueblo, supongo que el siguiente tema de interés será considerar cómo se traducen estas ideas al contexto más amplio de la sociedad de América del Norte, lo que podría constituir un asunto importante para otro libro.

LA CRISIS DEL SECTOR ELÉCTRICO CALIFORNIANO: ¿EJEMPLO DE UNA CRISIS DE GOBERNANCIA EN LOS INICIOS DEL NUEVO MILENIO?

*Rafael Friedmann**

Introducción

¿Cuál es la mejor forma de proveer el servicio eléctrico? ¿Qué papel deben desempeñar tanto entes públicos como privados? La debacle en California da la pauta a una reevaluación de la factibilidad de buscar dejar en manos de mercados libres el suministro de la electricidad —un insumo que es mucho más crucial para asegurar el bienestar de la sociedad moderna de lo que se pensaba—. Este artículo es un llamado al cuestionamiento sobre cómo optimizar el equilibrio entre Estado y sector privado en el suministro eléctrico.

El sector eléctrico californiano está en crisis, producto de un esquema desregulador cuyas expectativas sobre la facilidad con la cual sería posible pasar de monopolios regulados a mercados competitivos han sido empíricamente destruidas, crisis que también ha hecho evidente la falta de gobernabilidad por entes públicos que han sido incapaces de controlar a los actores del mercado libre, resultado de una generación de gobernantes que se someten al paradigma de que la función del gobierno es facilitar la operación de mercados y entes privados, así como minimizar su injerencia a sólo asegurar bienes públicos.

La reestructuración eléctrica en California parece haber fallado, en parte, por asumir que la electricidad no es un bien esencial y, por ende, un bien público que requeriría entes públicos para asegurar el suministro eléctrico a la sociedad o por lo menos de una mayor regulación.

La experiencia californiana ha mostrado la importancia de contar con entes regulatorios políticamente independientes y que no sólo tengan capacidad humana en aspectos técnicos y legales, sino también en las áreas de finanzas y mercados de transacciones.

En la actualidad, el mercado de generación eléctrica californiano opera más como un oligopolio en el que se observan rentas muy elevadas por un grupo minúsculo de generadores y/o vendedores de electricidad. Por ejemplo, California pagó 28 mil millones de dólares en 2000 por casi la misma electricidad que en 1999 sólo costó 7 400 000 000 de dólares. Se vislumbraba que en 2001, el costo estaría ¡entre treinta mil y setenta mil millones de dólares! Problemas similares han empezado a verse en toda la región oeste y noreste de Estados Unidos.

* Analista en energía. Correo electrónico: <rfriedmann@aol.com>.

El invierno pasado, cuando en California la demanda máxima coincidente de 33 gigawatts (GW) era mucho menor a la capacidad instalada de 55 GW, hubo apagones forzados constantemente, situaciones en que la reserva operativa fue menor de 1.5 por ciento (casi todo enero de 2001) y los precios de la electricidad al mayoreo (promedio de 0.33 centavos de dólar por kilowatt en diciembre de 2000), mucho más altos que durante el verano de 1999 (entre 0.05 a 0.15 centavos de dólar por kilowatt), en que la demanda coincidente (44 GW) era cercana a la capacidad operativa total instalada; sin variación significativa entre horas pico y base. En años anteriores, el precio al mayoreo de la misma electricidad estaba entre 0.02 y 0.04 centavos de dólar por kilowatt/hora.

Se ha vivido, además una crisis financiera. Los distribuidores se han encontrado al borde la quiebra, incluso, Pacific Gas & Electric (PG&E), la más grande, desde el 6 de abril del 2001 se halla en capítulo 11 (bancarrota, es decir, bajo protección de acreedores mientras restructuran sus deudas). Frecuentemente, hay entre 10 y 15 GW de capacidad ociosa (3 a 5 veces más que lo normal en invierno), debido en parte a que los generadores temen que no se les pague por su electricidad. Algunos proveedores de gas natural también se rehúsan a seguir vendiendo por temor de que no se les pague. Los bonos y acciones de las compañías eléctricas han perdido hasta dos terceras partes de su valor de hace tres años. Los bonos del Estado han disminuido su calidad como consecuencia de que más de ocho mil millones de dólares fueron gastados para adquirir energía eléctrica en el mercado inmediato (*spot market*) desde mediados de enero. No se sabe claramente cómo se pagarán entre veinte y 75 millones de dólares diarios que gasta el Departamento de Aguas de California (DWR) para comprar menos de 20 por ciento de la electricidad. El mercado de compra-venta de electricidad (California Power Exchange, CALPX), elemento fundamental de la desregulación, dejó de funcionar el 31 de enero del 2001 por falta de oferentes y compradores.

¿Cómo se llegó a esta situación? Algunos elementos esenciales del esquema desregulador, que a la postre han resultado nefastos, fueron originalmente incorporados para fomentar la evolución hacia mercados competitivos. Otros fueron necesarios para lograr el consenso requerido para impulsar la desregulación. Con capacidad de planeación de mediano y largo plazo mermada y sin una inversión adecuada en nueva capacidad, el año 2000 el suministro eléctrico fue a veces insuficiente para cubrir la demanda. Esto dio pauta a una situación oligopólica en la generación. Y lo que inicialmente era un problema pequeño, creció debido a la incapacidad de injerencia apropiada y veloz por parte de entes de gobierno, cuya efectividad ha sido parcialmente mermada por aspectos políticos y creencias entre los dirigentes públicos de que la responsabilidad del gobierno es facilitar los mercados libres.

La experiencia californiana muestra la importancia de instituir reformas desreguladoras en tiempos de exceso de suministro en generación, pero, a la vez, esta situación es menos propensa a incentivar la entrada de nuevos actores al mercado, lo cual dificulta lograr mercados competitivos. Aparentemente hay una contradicción entre los mercados eléctricos desregulados y los mercados competitivos, un

punto difícil de resolver y que, por ende, claman por un involucramiento más fuerte, efectivo y no politizado por parte del Estado en el manejo del sector eléctrico.

Este texto describe las bases que condujeron a la situación actual, la crisis del año 2000 y cómo han reaccionado varios actores. Se describen algunas de las propuestas para resolver la crisis, incluyendo las planteadas para aumentar significativamente los programas de ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica; asimismo, se describen las acciones con que se intentó controlar el mercado libre por parte de varios entes públicos, así como sus resultados. Se concluye con los lineamientos básicos para evitar caer en la experiencia californiana.

* * *

Los laureles del modelo neoliberal que promulgan los mercados libres, como la mejor manera de maximizar los bienes públicos, se cuestionan en vista de las experiencias vividas. El sector eléctrico californiano, durante el año 2000 ha ejemplificado patentemente la falta de intervención gubernamental para controlar un mercado eléctrico oligopólico. Además, los californianos se han percatado de qué tan vital es la electricidad para cubrir nuestras necesidades diarias y, a la vez, han visto cómo el sector privado ha depredado, mientras los entes de gobernabilidad buscaban en un inicio distanciarse del problema y a quién culpar; hace poco tiempo trataban de resolver un problema que, debido a su magnitud y complejidad, afectaba la prosperidad económica del Estado y posibles futuros políticos. Algunos observadores han visto en esto la posibilidad de replantear el servicio eléctrico en términos más realistas —en el que se busque lograr el suministro al menor costo social—, objetivo de las reformas desreguladoras que definitivamente no se ha alcanzado.

El sistema eléctrico californiano padeció una crisis no vislumbrada hasta hace unos años. Algunos síntomas de esta problemática son

- Precios en un mercado inmediato de hasta 9.3 dólares por kilowatt generado, cuando el costo de generación debía oscilar entre los 0.02 y los 0.06 centavos de dólar por kilowatt. Las tarifas promedio a consumidores, mientras tanto, se mantuvieron congeladas para evitar su ira, en unos 0.09 centavos de dólar por kilowatt, hasta recientemente, cuando debido a la magnitud del problema, primero se incrementaron en 9 por ciento (en marzo de 2001) y a partir del 1 de julio, en aumentos que pueden llegar a 40 por ciento, dependiendo de los consumos.
- California gastó 28 mil millones de dólares en electricidad en 2000, un incremento de 276 por ciento respecto de 1999, cuando sólo se gastó 7 400 000 000 millones de dólares. Únicamente en noviembre y diciembre de 2000, California gastó 28 por ciento más en electricidad que el monto total de 1999 ¡Quizá gastaron setenta mil millones de dólares en electricidad en 2001! Desde junio de 2001 ha habido una fuerte baja en los precios a mayoreo de la electricidad (30 por ciento entre mayo y junio).

- Grandes compañías distribuidoras de electricidad, como la PG&E y la Southern California Edison (SCE), se hallan al borde de una quiebra financiera al acumular adeudos de 14 000 000 000 de dólares durante el 2000. La PG&E operaba bajo capítulo 11 y la SCE quizá siga ese camino si no se aprobaba en el Legislativo californiano un paquete con el que el estado adquiere sus activos de transmisión.
- Insuficientes reservas en el suministro que redundan en más de noventa instancias en las que la reserva operativa fue menor a 7.5 por ciento (nivel 1), de las cuales cincuenta fueron menores a 5 por ciento (nivel 2) y treinta por ciento con menos de 1.5 por ciento de reserva operativa (nivel 3).¹ En seis instancias hubo apagones forzados y/o se dejó de bombear agua al sur de California para evitar que hubiera apagones a lo ancho del sistema. Esta situación se dio durante el verano (cuando la demanda máxima andaba cercana a los 44 GW contra 50-55 GW instalados o accesibles) y durante el invierno (cuando la demanda máxima era solamente de unos 30 GW a 33 GW).² De hecho, la mayoría de las emergencias de nivel 3 y todos, menos dos de los apagones forzados, ocurrieron en casi todos los días de enero y febrero de 2001.
- Se aumentaron las tarifas eléctricas por primera vez desde 1993. En marzo del año 2001, se aumentaron las tarifas en un centavo por kilowatt (9 por ciento) para cumplir con exigencias federales de que California aumentara las tarifas y para cubrir más los costos. Debido a la dificultad de vender bonos del Estado para cubrir los crecientes gastos de compras eléctricas, se aprobó un segundo aumento de hasta 40 por ciento en las tarifas a partir del 1 de junio de 2001.
- Estados aledaños, miembros del Western States Coordinating Council (WSCC), once estados conectados en una red de transmisión regional, así como la región noreste del país, ya han padecido las consecuencias de precios elevados similares a los de California.

Obviamente algo anda mal, ¿cómo se llegó a esta situación, si los proponentes de la desregulación en 1994 prometían mejor servicio a menores precios?, ¿en qué falló el sistema impuesto?, ¿qué podemos aprender para que México y otros países

¹ Hay tres niveles de emergencia de suministro: el nivel 1 ocurre cuando la reserva eléctrica operativa es menor a 7 por ciento de la demanda prevista; el nivel 2, cuando ésta es menor a 5 por ciento y el 3, cuando la reserva operativa es menor a 1.5 por ciento. Al llegar a este último, el California Independent System Operator (CAISO) (operador independiente del sistema) pide a las distribuidoras eléctricas realizar apagones forzados a sus usuarios, cuyo número depende de la cantidad de demanda insatisfecha prevista.

² Los datos de capacidad instalada y demandas máximas aquí incluidas son para las zonas atendidas por la SCE, SDG&E y PG&E, es decir, bajo la injerencia del CAISO y cercanas a tres cuartas partes del total de California. El remanente de generación y consumos es responsabilidad de compañías municipales, es decir, públicas: Los Angeles Water and Power Department (LAWPD) y Sacramento Municipal Utility (SMUD) son las principales. La decisión de usar sólo los números de la zona del CAISO se debe a que hay más datos, se simplifica un poco la discusión, sin que se pierda el meollo del asunto.

no cometan los mismos errores? Ése es el objetivo de este trabajo. Con una breve revisión de lo que ha ocurrido en California en los últimos años, se darán pautas de cómo evitar problemas similares en México.

Historia de la desregulación californiana

A principios de los noventa, los grandes usuarios de electricidad empezaron a cabildear para lograr tarifas eléctricas más bajas, en vista de que en California eran hasta 40 por ciento más altas (aproximadamente 0.09 centavos de dólar por kilowatt) que el promedio nacional. Esta situación se debía a que en el noroeste gran parte de la capacidad, en su mayoría hídrica, había sido construida por el gobierno federal, y al estar mayormente amortizada, sus costos de operación eran muy bajos. Éstos en California, además, eran más elevados por haber creado hacía poco varias centrales nucleares cuyos costos de construcción resultaron mucho mayores a los estimados. Por ejemplo, Diablo Canyon, una central nuclear de 2.3 GW había costado más de 5 800 000 000 de dólares, mucho más de los 460 millones de dólares inicialmente presupuestados. California, en aras de diversificar su generación a raíz de las crisis energéticas de los setenta, había establecido contratos de compra con pequeños cogeneradores y fuentes renovables de generación, a precios superiores a los promedios de entonces.

Los grandes usuarios mostraban creciente interés en la autogeneración. Esto hubiera provocado mayores tarifas para el resto de los usuarios, particularmente residenciales y pequeño comercio, sin otra opción que el suministro de la red.

La California Public Utilities Commission (CPUC) ente regulatorio que buscaba reducir el costo de la electricidad a través del fomento a las nuevas tecnologías de generación a gran escala —las plantas de ciclo combinado de gas natural, cuyos precios de generación por mayoreo se calculaban entre 0.02 y 0.025 centavos de dólar por kilowatt.

Ante esta situación, la División Energética de la CPUC publicó en 1993 un documento conocido como el “Libro azul” (*Blue Book*), en el cual se proponían cuatro posibles escenarios al futuro desarrollo del sector y su regulación. Rápidamente se observó que el escenario de apertura a mercados libres era el favorecido por los comisionados de la CPUC. Éstos, nombrados por el entonces gobernador Wilson (todos republicanos), creían fuertemente en un paradigma de impulso de mercados libres desregulados, ya que el Estado, según ellos, no tenía una función en la generación eléctrica, al dejar de ser ésta un monopolio natural. Dan Fessler, presidente de la CPUC, hacía caso omiso de las protestas de compañías eléctricas, actores de la sociedad civil (ambientalistas, representantes de los consumidores, etc.) y, en vez de esto, en tal comisión se aceptaban las propuestas del econometrista neoliberal académico (invitado por él), quien hablaba maravillas del libre mercado. Posiblemente, ante lo que vieron como una oposición fútil, los demás actores decidieron, a través de un acuerdo legislado de desregulación, tratar de modificar la inminente propuesta de la CPUC para incluir aspectos que tomaran en cuenta las necesidades de sus constituyentes.

Elementos principales de la desregulación

El Acuerdo de Desregulación, propuesto por el Poder Legislativo californiano (conocido como AB1890), fue en el que se incorporaron elementos para satisfacer a los principales actores: compañías eléctricas, generadores independientes, cabilderos de la sociedad civil, ambientalistas y entes regulatorios, esto dentro de un marco en el cual se buscaba, a la vez, establecer un mercado competitivo y reducir al mínimo la intromisión del Estado. Entre los principales elementos de este acuerdo se estableció:

- La apertura total del mercado a partir del primero de abril de 1998, cuando todos los usuarios podrían comprar la energía eléctrica a quien quisieran.
- Amortización acelerada de las inversiones pasadas en generación, a más tardar el 31 de marzo de 2002.
- Tarifas eléctricas congeladas con 10 por ciento de descuento hasta que se amortizaran las inversiones pasadas en generación.
- Establecimiento de dos entes no lucrativos —el CALPX y el CAISO para servir como un mercado de compra-venta eléctrica y como operador independiente del sistema eléctrico, respectivamente. El CALPX administraría mercados del día anterior y otro del mismo día (*spot market*), con lo que se determinaría un precio único de equilibrio pagadero a toda la generación despachada (con posibles ajustes zonales debidos a cuellos de botella en transmisión). Toda la generación se compraría y vendería en el CALPX. Para lidiar con imprevistos, el CAISO administraría un mercado de instrumentos ancilares (reservas de varios tipos) en una subasta. No se impuso un límite a las ventas en el mercado inmediato, aunque se esperaba que dichas ventas no sobrepasaran 5 por ciento de la electricidad consumida.
- No se permitió a los distribuidores entrar en contratos de compra-venta bilaterales o de largo plazo con los generadores, con el fin de evitar que contrataran todo el suministro y dejaran fuera del mercado a posibles competidores.
- Se incentivó a los grandes generadores a vender sus plantas eléctricas para minimizar el peligro de que, por su tamaño, imposibilitaran la fácil entrada a otros y no se lograra un mercado competitivo en la generación de electricidad. Se exigió que vendieran 50 por ciento de ésta con combustibles fósiles y se redujo la tasa de retorno de la inversión (TRI) a sólo 5 por ciento en la restante generación, en comparación con una TRI de 11 por ciento en distribución.
- Se estableció un cobro de beneficios públicos (*public benefits charge*, PBC) para continuar los programas de eficiencia energética, de recursos renovables, investigación, desarrollo y demostración de nuevas tecnologías, y proteger a los usuarios de bajos ingresos.

Una inicial satisfacción

El Acuerdo AB1890 apaciguó la reticencia de los diversos actores. Éste se basaba en la premisa de que el gran mercado californiano atraería nueva inversión en generación, en particular del ciclo combinado en gas natural, que vendería su generación con réditos aceptables de entre 0.02 y 0.025 centavos de dólar por kilowatt, muy por debajo del promedio de entonces de 0.06 centavos. Se vislumbraba a futuro que los costos marginales de generación serían menores al costo promedio y habría suficiente inversión en nueva generación para cubrir el posterior crecimiento de la demanda.

En un principio, las grandes compañías eléctricas privadas (SCE, PG&E, SDG&E) se opusieron a la desregulación, ya que existían como monopolios naturales integrados, cuyas rentas y mercados estaban regulados y asegurados. El acuerdo final les aseguró la amortización de sus inversiones pasadas en un plazo de sólo cinco años, lo que incluía, por ejemplo, los 3 500 000 000 de dólares de sobrecostos en la construcción de Diablo Canyon, que pudieron haber pagado los accionistas de PG&E y no los usuarios.

Para asegurar que se amortizaría 17 000 000 000 de dólares de inversiones pasadas, se establecieron cuotas eléctricas congeladas durante cuatro años. Se establecieron cuentas separadas para la amortización de estos activos (CTC) que serían cubiertos por el excedente de la diferencia entre el costo promedio de generación menos el costo marginal. Contados fueron los analistas que plantearon la posibilidad de que los precios al mayoreo de generación se incrementarían. Esa eventualidad parecía tan improbable que no se le dio pauta para discutirse en serio, pues contrariaba la creencia predominante en los mercados libres de que era la mejor forma de proveer el servicio eléctrico al menor costo social.

Para contar con el apoyo de grupos de cabildeo de los pequeños usuarios, las tarifas eléctricas se fijaron con 10 por ciento de descuento (en realidad, sólo fue 3 por ciento, ya que las compañías eléctricas emitieron bonos para pagar este monto), mientras se acababan de amortizar las inversiones pasadas en generación. También, para apaciguar al sector residencial, se decidió abrir el mercado a todos los usuarios conjuntamente, en vez de forma escalonada, como se había propuesto en principio, en que primero se abriría al sector industrial, luego al comercial y, por último, al residencial. Esto expuso a los usuarios al libre mercado, sin darles tiempo de aprender sobre la marcha cómo lidiar con imprevistos.

Para lograr el apoyo de grupos ambientalistas, que proponían la generación con fuentes renovables y protegían a usuarios de bajos ingresos, se estableció un cargo aplicable a todo el consumo para crear un PBC de 280 000 000 de dólares anuales para programas de eficiencia energética; otros 55 000 000 para renovables y un tanto más para programas que aminoran los impactos a usuarios de bajos ingresos.

Los montos en el área de eficiencia energética eran similares a los que se habían gastado en 1995, pero mucho menores a los de dos años antes, cuando las compañías eléctricas empezaron a reducir sus presupuestos para promover la eficiencia energética debido a la inminente desregulación.

Cabe mencionar también que el *mantra* de los mercados libres era tan prevalente que se buscó usar un esquema de libres mercados para promover el ahorro y uso eficiente de la energía. Los programas cambiaron su enfoque en favor de la administración de la demanda y adquisición de *negavattios*,³ a programas enfocados en la transformación de los mercados para incrementar así la venta y uso de equipos y servicios de electricidad más eficientes.

Resultados del experimento

El experimento desregulador funcionó con algunos problemas menores durante dos años. Los vicios del libre mercado no fueron evidentes en parte porque había un fuerte excedente de capacidad de generación (resultado de márgenes de casi 25 por ciento que se mantenían con la planeación regulada) y que California experimentaba una recesión económica. Aun así, durante este periodo hubo indicios de los problemas por venir, con varios estudios apuntando a rentas por parte de los generadores mayores a las de un mercado competitivo durante instancias de poca reserva operativa en generación.

A partir del verano de 2000, la situación del sector eléctrico californiano empeoró a pasos agigantados. Ahora hay una crisis financiera, de planeación desintegrada, con fuertes connotaciones políticas, donde existen precios de generación que en promedio son de cuatro a diez veces más altos que los históricos (y en ocasiones casi doscientas veces mayores), con degradación de la calidad del servicio (por ejemplo, continuas faltas de abasto), posible quiebra financiera de las distribuidoras que surten a tres cuartas partes del estado y la no injerencia de éste para resolver la situación. A continuación se muestran los elementos más importantes en la evolución de la situación durante el año 2000.

Se ha dificultado la planeación de mediano y largo plazo del sector eléctrico, facilitando así que se den situaciones de insuficiencia o exceso de capacidad en generación y transmisión eléctrica o abasto de otros energéticos (particularmente de gas natural). La California Energy Comisión (CEC) llevó a cabo estudios prospectivos, pero la CPUC no necesariamente los usó. Ninguno de estos organismos requirió inversiones en generación. Además, es más difícil conseguir información de la situación de las plantas en operación y, aún más difícil, saber cuáles estarán disponibles en algún momento particular. Esto dificulta la operación del sistema y aumenta la factibilidad de un oligopolio en generación. También entorpece la obtención de información sobre necesidades energéticas al pasar esta información a ser propiedad privada y confidencial. Ejemplos concretos de la falta de planeación abundan. Por ejemplo, pese a un crecimiento de la demanda de 35 por ciento desde 1990, sólo se observa 14 por ciento de incremento en la capacidad instalada (unos

³ El término *negavattios* se usa entre especialistas de la comunidad energética para hacer patente la idea de que un Watt ahorrado implica no tener que surtir otro. Watts ahorrados son, en esencia, Watts negativos.

4.7 GW). No ha habido el interés esperado en invertir para la nueva generación eléctrica en California. Esto debido a lo difícil que era situar una planta (siete años contra 2 o 3 en el resto del país), en parte por el problema de NIMBY (Not-in-my-back-yard, “no cerca de mí”) y a la incertidumbre en la evolución del mercado y su regulación. Al inicio del proceso desregulador, California estaba en una depresión económica. En los últimos cuatro años pasó a un crecimiento acelerado de la demanda, particularmente en algunas zonas como Silicon Valley.

Aparte del problema de falta de nueva capacidad, 40 por ciento de las plantas tiene más de treinta años de servicio, lo que resultaría en continuos desperfectos imprevisibles. Además, la capacidad de la red de transmisión tampoco ha sido aumentada con consecuentes cuellos de botella. Los resultados de los programas de ahorro energético también se redujeron, debido a un enfoque de transformación de mercados de equipos y servicios energéticos, en vez de a la adquisición directa de negavattios mediante incentivos a los usuarios.

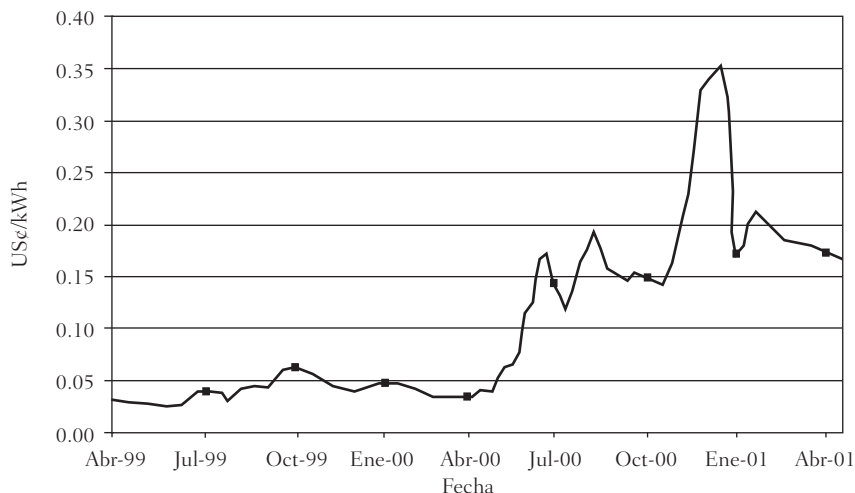
Aunado al problema de planeación estaba el de la falta de injerencia estatal en el suministro, que crecientemente está bajo jurisdicción federal (Federal Energy Regulatory Commission, FERC) al ser exterior a California. Las grandes compañías distribuidoras vendieron casi toda su generación (unos 20.2 GW en 3 200 000 000 de dólares), quedándose con sus plantas hidroeléctricas, nucleares y unas pocas termoeléctricas. Hoy, PG&E genera alrededor de 40 por ciento de sus necesidades y SCE sólo 36 por ciento. SDG&E vendió su capacidad generadora.

La venta de gran parte de sus activos de generación ha dejado a las grandes compañías distribuidoras a merced del mercado de generación que, como ya se mencionó, ha impactado fuertemente su viabilidad financiera. Estas compañías distribuidoras tienen que comprar electricidad a precios mayores de los de 0.065 a unos 0.09 centavos de dólar por kilowatt que pueden cobrar a usuarios (véase la gráfica 1). Como el CALPX y CAISO no pagan estas cuentas, no tienen incentivo para intentar reducir las rentas excesivas de los generadores —sólo se preocupan de asegurar que haya suficiente abasto para evitar apagones.

Al irse incrementando los adeudos de las distribuidoras y llegar al borde de la quiebra financiera, surgió una serie de aspectos del mercado que se sumaron al problema:

- Protestas generalizadas de usuarios en la zona atendida por SDG&E, cuando esta compañía, al recuperar todas sus inversiones a principios de 2000, pudo pasar el costo real de la generación a sus usuarios en el verano de 2000. Los usuarios protestaron fuertemente al ver sus cuentas eléctricas duplicarse.
- La situación de San Diego (donde las tarifas se duplicaron y triplicaron en el verano de 2000 al poder pasar SDG&E sus costos de compras eléctricas al mayoreo a los usuarios) paralizó a los entes estatales que, en vez de buscar resolver el problema en el verano de 2000 y lidiar con las probables protestas del público (si aumentaban las tarifas), se esperaron al otoño-invierno, cuando la demanda máxima sería inferior a la capacidad operativa y se suponía que los precios en el mercado eléctrico bajarían a niveles normales. Pasaron varios

GRÁFICA 1
 PRECIOS MEDIOS MENSUALES DE ELECTRICIDAD EN EL CALPX
 (CENTAVOS DE DÓLAR POR KILOWATT)*



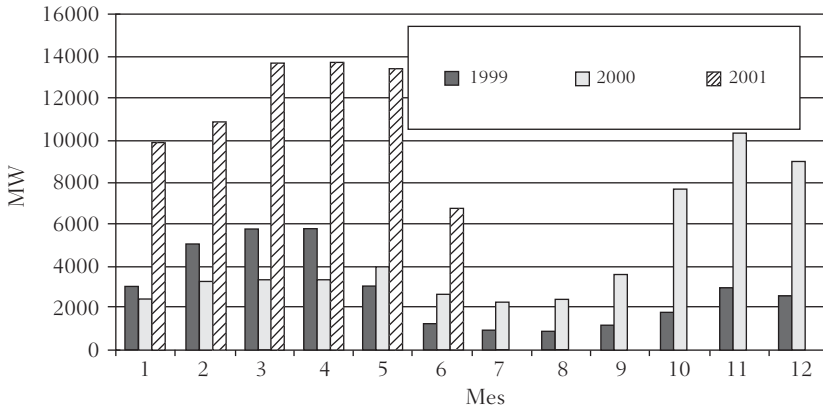
FUENTE: CAISO y CEC.

* Los precios a partir de enero de 2001 los pagó el DWR y no el CALPX, ya que este último dejó de funcionar a finales de enero.

meses con todos los actores (públicos y privados) buscando echar la culpa y responsabilidad de lidiar con el problema a otros.

- El problema empeoró durante el otoño-invierno. Los generadores y vendedores mayoristas eléctricos se percataron de que existía un mercado propicio a un oligopolio y lograron mantener (hasta la fecha) precios promedio de compra-venta muy elevados (véase la gráfica 1). De hecho, el precio de la electricidad en horas base fue durante todo el invierno de 2000 y primavera del 2001 similar al precio en horas pico de demanda. Hasta hace poco se observaron otra vez precios a horas pico significativamente mayores a los precios de horas base. Éstos siguen siendo, eso sí, mucho mayores a los que se esperaban de 0.02 a 0.04 centavos de dólar por mayoreo.
- Aparentemente, los generadores manipularon la capacidad de generación disponible para poder propiciar un mercado de escasez y lograr mayores rentas. La gráfica 2 muestra el promedio mensual de la capacidad de generación ociosa desde 1998 a la fecha. Es evidente que desde octubre de 2000 la cantidad de generación ociosa es mayor a la histórica (hasta casi cuatro veces más).
- El monto total de los egresos de las compañías distribuidoras no recuperados en sus cobros a usuarios (debido a las tarifas congeladas) aumentó de 3 500 000 000

GRÁFICA 2
CAPACIDAD DE GENERACIÓN OCIOSA EN CALIFORNIA DURANTE 1999-2001
(PROMEDIO MENSUAL EN MW)



FUENTE: CEC.

de dólares a fines del verano del 2000 a unos 14 000 000 000 de dólares a junio de 2001.

- Debido a estos adeudos de las distribuidoras, los generadores eléctricos y proveedores de gas natural temían que no se les pagaran sus adeudos futuros si las distribuidoras eléctricas iban a la bancarota, por ello buscaron reducir sus ventas sólo a California. El gobierno federal ha emitido órdenes forzándolos a seguir suministrando electricidad o gas natural al Estado. Se corría el riesgo de que no hubiera suficiente gas natural durante la primavera pasada y, en tal situación, se hubiera empezado a recortar el suministro de gas natural a los generadores de electricidad, limitando aún más el suministro eléctrico. El problema de abasto de gas natural persiste y sin resolverse, incluso se recrudeció en el invierno de 2001, cuando no sólo aumentó la demanda de gas natural para calefacción, sino que California además tendría unos 5 GW de nueva capacidad eléctrica en gas natural.
- El alto grado de adeudo ha llevado a que los bonos y acciones de las compañías distribuidoras pierdan calidad (llegando al nivel de “bonos basura”) y precio (las acciones cayeron a una tercera parte del valor más alto del último año), dificultando aún más la situación financiera de estas compañías distribuidoras. En vista de que quizás no podrán cubrir obligaciones pasadas, las acciones de los generadores y vendedores mayoristas también han perdido algo del valor que aumentaron durante el otoño de 2000; incluso con ganancias históricas para 2000 y hasta la fecha.

- La situación en el mercado de gas natural también vivió una fuerte alza en los precios del mismo, particularmente en California, donde el precio a veces fue diez veces más alto que el de otros mercados, equidistantes de las zonas productivas (de hasta 45 dólares por megaunidades térmicas británicas). Los precios han disminuido, pero siguen siendo casi el doble que en otras regiones y se han encontrado instancias de aparente manipulación de mercados y capacidad ociosa en gasoductos durante periodos de escasez.
- Debido al temor de generadores y revendedores de que no podrían cobrar adeudos contraídos en el mercado del CALPX y a que tampoco dejó que PG&E y SCE siguieran comprando electricidad al no pagar adeudos anteriores a fines de enero de 2001, se redujeron fuertemente los volúmenes de compra-venta eléctrica en el CALPX, causando que desde el 1 de febrero del 2001 dejara de operar. Desde entonces, las grandes distribuidoras se autodespachan su generación (informando al CAISO los detalles de esto), mientras el DWR se encarga de comprar la electricidad restante. No está claro quién pagará los gastos de electricidad en que ha incurrido el DWR (casi nueve mil millones de dólares hasta julio de 2001). Por el momento, el Estado ha emitido bonos “puente” (casi cinco mil millones de dólares), esperando recuperar parte de los costos mediante el alza en las tarifas, algo de las compañías distribuidoras (sin saberse si esto será posible) y el resto en bonos estatales (el ex gobernador Davis emitió 13 700 000 000 de dólares en bonos para que los aprobara el Legislativo, el cual no se mostró entusiasta a emitirlos). El pago de estos montos quizá se daría por medio de incrementos en las tarifas eléctricas.

La transformación de los mercados de ahorro y uso eficiente de la energía se cuestiona. Se busca volver a un enfoque que garantice reducciones en la demanda de capacidad eléctrica. Ya no se ve la “transformación de mercados” como un objetivo, sino sólo como otro mecanismo para lograr un uso más eficiente de la energía. Ahora, los programas se centran más en utilizar los métodos de administración de la demanda que se usaban antes de la desregulación para rápidamente obtener negavativos y evitar así apagones.

Si inicialmente los actores se la pasaban culpándose entre sí, ahora están tratando de “turnarse” el problema y así evitar tener que tomar medidas impopulares que pudiesen afectar sus futuros. Esto ha llevado a aplicar medidas tímidas, que son paliativos que buscan ganar tiempo, mientras alguien más asume la responsabilidad para resolver el problema y correr el riesgo político a futuro. Mientras tanto, el problema aumenta y, posiblemente, acabe siendo resuelto en las cortes ante jueces que diriman la resolución de las bancarrotas de las compañías distribuidoras.

Soluciones propuestas o ejecutadas

Resolver este problema necesitará tomar acciones que atiendan de inmediato esta situación, a mediano y largo plazo, además para sentar las bases para la solución,

será necesario reacomodar la función de los entes de gobernabilidad para que tengan realmente injerencia y se asegure que el mercado eléctrico sea competitivo, de no ser posible, entonces que sus actores no ejerzan poder de mercado desmedido. A continuación se detallan algunas de las soluciones propuestas o ya aplicadas.

El gobierno federal emitió órdenes que obligan tanto a generadores eléctricos como a suministradores de gas natural a seguir surtiendo el mercado californiano, con el fin de evitar apagones forzados cuyos costos sociales son enormes.

El gobierno estatal aprobó cuatrocientos millones de dólares para la compra de electricidad, en vista de la incapacidad de las compañías distribuidoras para comprarla. Este monto sólo cubrió dos semanas de compras en el mercado inmediato. Gray Davis, el gobernador de California, señaló en su momento que seguiría comprándola pese a que no se sabe quién reembolsaría al estado, lo que explica la actitud del Poder Legislativo californiano de no continuar financiando tales compras. Éstas alcanzaron cerca de nueve mil millones de dólares en julio de 2001; subieron de unos cincuenta millones a 75 000 000 millones de dólares diarios luego de que la PG&E entrara en capítulo 11 para bajar entre veinte millones y treinta millones de dólares diarios en junio de 2001, incluso las agencias calificadoras de bonos (Moody's, Standard & Poor, etc.) no estaban muy contentas de que estos gastos estatales redujeran la calidad financiera de los adeudos de California.

El CPUC permite que las compañías distribuidoras entren en contratos de compra-venta bilaterales de largo plazo, para reducir la volatilidad de precios. Se corría el riesgo, eso sí, de acabar con precios a largo plazo más elevados que los que pudiesen darse en mercados futuros. En marzo de 2000, había ofertas de precios futuros para el verano del mismo año de 750 dólares por megawatt. Últimamente han bajado de manera significativa a niveles menores a los cien dólares por megawatt. En junio de 2001, el estado hizo públicos (por orden judicial) algunos de los detalles de los contratos que firmó con generadores o vendedores de electricidad para compras a largo plazo y asegurar por lo menos la mitad de la demanda estimada, a un costo de 43 000 000 000 de dólares por la siguiente década, con posibles ajustes basados en el precio del gas natural. Aunque el precio de los contratos a largo plazo es bastante superior a los prevaecientes durante 1999, ha sido uno de los factores que aparentemente ha causado la fuerte reducción en los precios diarios a mayoreo en California, como se observa en la gráfica 1. La tendencia a la baja continúa con una reducción de 30 por ciento de mayo a junio de 2001.

Varios actores pidieron que se acabaran las tarifas eléctricas congeladas. Las distribuidoras buscaron que se declarara que acabaron de pagar sus inversiones pasadas a principios del verano de 2000, para así poder recuperar todos los casi 14 000 000 000 de egresos no tarifados. Economistas y partidarios de la doctrina de libres mercados, ven en las tarifas congeladas la causa del problema actual, ya que los usuarios no tienen una señal tarifaria que los lleve a reducir su demanda al subir los precios. Esta acción es la menos deseada por los políticos, en vista del desencanto público evidenciado, primero, en San Diego (donde las tarifas reflejaron los costos de producción el verano pasado) y fueron nuevamente congeladas hasta septiembre de 2002 para acabar con las protestas de usuarios, y en diciem-

bre de 2000 en el resto de California, al aprobarse un incremento de 10 hasta 40 por ciento en junio de 2001. Estos aumentos se usarían para cubrir los costos en que incurrió el DWR durante 2001 (evitando nuevos impuestos, vistos como más impopulares) que no resolverían la situación financiera de PG&E y SCE.

Existen varias propuestas para aumentar la capacidad eléctrica y reducir los cuellos de botella en la transmisión. El gobierno estatal creó un comité para acelerar los trámites de construcción y operación de nuevas plantas generadoras, en particular las que funcionarían en las horas pico de demanda durante el verano del 2001. Hay 5 GW de grandes plantas eléctricas de gas natural bajo construcción y otros 7 GW en estudio para su aprobación regulatoria. También hay ocho plantas que usan combustóleo o diésel para ser activadas solamente durante horas pico de demanda. Se habla de resolver el cuello de botella en transmisión, particularmente en el Path 15, donde hay un trecho de noventa kilómetros, con dos en vez de tres grandes líneas de transmisión. Se prevé también crear un ente estatal que ofrezca una nueva generación. Se contempla castigar los condados que rehúsen aceptar plantas generadoras dentro de su territorio.

Se busca también facilitar los impedimentos ambientales a la construcción de nuevas plantas eléctricas. En este tiempo, nuevos focos de contaminación, en gran parte de California, tienen que contrarrestar sus emisiones contaminantes con reducciones en otras fuentes existentes. Hay un mercado de emisiones que también vivió precios excesivos en el 2000, cuando aparecieron precios, por ejemplo, de ochenta mil dólares por tonelada de NOx, mucho mayores a los cuatrocientos dólares por tonelada en el noreste.

El gobierno estatal solicitó al ente regulador federal (FERC) que establezca precios máximos de venta (*price caps*), comisión que a lo largo de 2000 aplicó varios precios máximos que variaron entre 750 a 150 dólares por megawatt. Desde el 1 de diciembre de 2000, la FERC estableció un *soft price cap* de 150 dólares por megawatt, para generación despachada a precios mayores a éste, se paga a cada oferente el precio de su oferta y no como antes, cuando se pagaba un precio único a toda la generación despachada, cuyos egresos eran mayores a los necesarios al pagarse el penúltimo precio despachado. La FERC se ha opuesto a establecer precios máximos de venta hasta ahora, por considerar que serían un incentivo menor para construir las nuevas plantas. Se ha rehusado a establecerlos como una medida temporal para limitar los precios excesivos existentes, mientras se acaban de construir plantas eléctricas con las que se esperaba equilibrar la situación en el año 2003.⁴ El presidente George W. Bush también ha rechazado tomar medidas para controlar el mercado imperante.

Ante la creciente presión política y de los medios informativos, así como la toma del control del Senado por parte del Partido Demócrata (al dejar el Partido Republicano, el senador Jeffords en junio de 2001), tanto el presidente Bush como

⁴ El comisionado Hebert, presidente de la FERC, ha dicho: "somos estadounidenses. A los estadounidenses no nos gustan las reglas y reglamentos". Que alguien con tales ideas esté a cargo de este órgano regulador resulta increíble y muestra la preponderancia del paradigma neoliberal en todos los niveles de la gobernabilidad.

la FERC empezaron en julio de 2001 a tomar acciones más significativas. Luego de dos semanas de negociaciones a puertas cerradas entre los vendedores y compradores de la electricidad y organismos del estado de California, no se logró acordar si reembolsarían los precios excesivos pasados. California calculó que el monto de estos reembolsos debía ser por lo menos de 8 900 000 000 de dólares, con unos 5 300 000 000 de dólares provenientes de organismos foráneos. El juez de la FERC que intervino en estas reuniones opinó el 13 de julio del 2001 que sólo debía devolverse alrededor de mil millones de dólares a California. El juez también mencionó que faltó mucha evidencia y que algunas de las partes rehusaron negociar, en lugar de mantenerse firmes en sus posiciones. Los comisionados de la FERC tendrían que decidir el monto del reembolso. Intentar resolver en dos semanas algo tan complicado (¡y con casi doscientos abogados presentes!) era muy revelador del tipo de intromisión gubernamental que seguía habiendo. En términos positivos, el solo hecho de que se diera tal reunión y hubiese tanto interés de parte de instancias gubernamentales y de los medios de difusión sobre la posibilidad de que la FERC ordenara un reembolso por tal cantidad, sirvió para presionar a los generadores y vendedores mayoristas de electricidad a reducir sus precios. Si hubiera habido acciones de la FERC de esta magnitud en el 2000, era factible que nunca se hubiera acabado con un problema de tal magnitud.

Algunos han propuesto limitar los volúmenes que se pueden vender en el mercado inmediato o limitar oferentes en éste a quienes ya hayan participado en el mercado del día anterior. La dificultad con esta propuesta es cómo resolver problemas de demanda u oferta imprevistos. La aplicación de esta propuesta se complicó en vista de la muerte del CALPX.

Legisladores y entes de la sociedad civil propusieron crear un sistema eléctrico público que generara un porcentaje importante del suministro. Se buscaba de esta forma tener acceso a un porcentaje importante de generación al costo, que se supondría reduciría las rentas de los entes de generación privada. Pero esta medida también desincentivaría la inversión privada en nueva generación.

Hubo propuestas legislativas para fomentar en serio la conservación, el ahorro, los recursos renovables y la generación distribuida. California aprobó aumentar los fondos públicos para estos rubros en más de 740 000 000 de dólares en 2001. En especial se buscaría fomentar proyectos que redujesen la demanda máxima o que agregaran suministro durante el verano de 2001. La dificultad estriba en cómo usar estos fondos de la forma más apropiada, ya que no se cuenta con una infraestructura que asegure el mejor uso de tales recursos en tan poco tiempo, pues existe una multiplicidad de agencias y programas en pos del ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica. Dada la situación, la mayoría de los programas que manejaban las distribuidoras acabarían sus fondos de incentivos antes de septiembre, en contraste con años anteriores en que quedaban remanentes.

Los consumidores han modificado sus patrones de uso y adquisiciones de equipamientos para reducir sus consumos eléctricos. El CAISO calculó que durante las emergencias del 3 de enero de 2001, los usuarios redujeron de 10 a 15 por ciento su consumo (1 GW mínimo de capacidad), simplemente al ser más cuidadosos en sus

patrones de consumo. Desde entonces, el CEC estimó que los ahorros se han incrementado de enero a junio de 2001 de 5 y 12 por ciento en energía y entre 6 y 14 por ciento en demanda máxima en comparación con el año 2000. La situación en California es muy propicia a impulsar fuertemente estas fuentes de negavativos y suministro no tradicional.

Conclusiones y lecciones para México

Con la desregulación del sector eléctrico, la experiencia californiana apunta a que los mercados libres no funcionen fácilmente como mercados competitivos en el sector eléctrico. En California, donde existían y existen dependencias de la comunidad no gubernamental y de gobierno, así como organismos regulatorios con gran experiencia, se acabó con un oligopolio; justamente lo opuesto a lo esperado. Parte del problema radicaba en la necesidad de incluir aspectos que hacían apetecible la desregulación de todas las partes; pero hubo otros mecanismos que se incorporaron expresamente para evitar el dominio del mercado por parte de un grupo reducido de actores. No se vislumbraba la solución clara a este dilema hasta que no hubiera instaladas grandes capacidades de generación distribuida a pequeña escala.

Paradójicamente, un posible resultado de esa debacle era una mayor injerencia del estado en el sector eléctrico. Los poderes Legislativo y Ejecutivo estatales y federales estaban muy concentrados en reexaminar su involucramiento en el sector energía. Hablaban más que nada de adecuar sus acciones y no a cambiar su función en forma significativa. Los llamados a ejercer el dominio de la nación (por parte del entonces gobernador de California Gray Davis) fueron realmente más para relaciones públicas que para algo que contemplaba realizar. No se menciona la posibilidad de que el estado quitara la concesión operativa a las compañías que han abusado el mercado, pese a que varias tendrán que renovar sus concesiones.

La situación oligopólica del mercado eléctrico resultó en que, en vez de menores precios y mejor servicio, haya apagones más largos y frecuentes, así como aumentos en las tarifas eléctricas. Esto es opuesto a lo que se prometió a los usuarios como resultado de la desregulación.

La situación californiana es un fenómeno temporal, pero no se vislumbra cómo evitar tales desequilibrios del mercado. Se llegó a tal estado debido justamente a que varios mecanismos fueron requeridos para lograr que todas las instancias apoyaran la propuesta desreguladora —pero siempre con justificantes de que servirían para alcanzar un mercado competitivo.

Para lograr una transición hacia este tipo de mercados es muy importante que los órganos de gobernabilidad tengan la capacidad humana no sólo de los aspectos técnico-legales, sino que también estén altamente calificados en el manejo de mercados financieros. Con esta capacidad se debe buscar instaurar una institucionalidad que asegure tanto la participación del Estado y, a través suyo, como la representación de la sociedad, y además que permita adecuaciones constantes al esquema conforme cambien las circunstancias.

México, con menos tradición y experiencia regulatoria y con órganos de este tipo menos fuertes, menos capacidad humana para lidiar con los posibles problemas, mínima participación de representantes de la sociedad civil y con posible entrada de grandes actores internacionales (difícilmente controlables por gobiernos nacionales y con un vacío en instituciones internacionales para su control), perderá la oportunidad de avanzar a pasos acelerados por el camino de un sector eléctrico en el que gran parte de la generación y posiblemente transmisión acaben en manos de organismos privados.

Las tasas internas de retorno que buscan los inversionistas privados son más altas que las que consiguen los entes gubernamentales. ¿Entonces cómo se puede proponer un modelo basado en entes privados que obviamente a largo plazo significaría un mayor costo para la sociedad? Éste tendrá que pagarse en impuestos o en tarifas. Sólo se lograría un menor costo para la sociedad si el sector privado es más eficiente que el actual sector público. En el análisis, es importante considerar el modelo de una industria eléctrica privada, los gastos para asegurar la participación gubernamental para evitar mercados desequilibrados, como pasó en California (y en Chile, Argentina, Inglaterra, etc.).

México tiene la suerte de no tener tanto dinero como California, por lo que sería difícil que los generadores de energía abusaran del mercado imperfecto tal como ocurrió ahí, y los montos de dinero transferidos a unos pocos generadores no podrían ser tan elevados, pero así sí serían significativos, incluso contarían con un mayor porcentaje de la economía mexicana.

La eficiencia energética y los recursos renovables (relevantes opciones para el futuro desarrollo del sector energético mexicano y californiano), no prosperaron como antes bajo el sistema desregulado en California, ni era de esperarse que lo hicieran bajo un esquema que fomentara la inversión en el sector a través de organismos privados. Las fuentes renovables encuentran sus mejores opciones en el sector rural no electrificado —sector con pocos recursos financieros para avalar inversiones privadas para su electrificación. La eficiencia energética sólo se beneficiaría si las tarifas eléctricas aumentaran, siempre y cuando otros costos de transacción de inversiones de esta índole difíciles se solventen. Pero para lograr cuotas más reales, no se necesita un sector privatizado —aunque sí es cierto que de serlo, y por su más alto costo de capital, se preverían tarifas más altas que las de un sistema público operado con eficiencia similar.

En California, las inversiones de las compañías eléctricas en eficiencia energética disminuyeron al anunciarse la posible desregulación, ya que implicaban costos a las distribuidoras, haciéndolas menos competitivas. Los montos del PBC se fijaron sobre la base de los montos gastados en el último año, antes de la desregulación: muy inferiores al apogeo dos años antes y sin considerar las oportunidades de ahorro y las barreras que dificultaban su adopción. Los montos destinados a un fondo tipo PBC deben definirse en términos de un esquema de planeación integrada de recursos, que su uso conlleve al aprovechamiento idóneo del uso eficiente de la energía. Otro aspecto preocupante en la aplicación de programas de ahorro en California fue que se delegó únicamente la administración de los programas a las

distribuidoras —esperando que surgiera un gran mercado de proveedores de servicios eficientes—, mercado que dista mucho de ser grande y maduro, y que al dividir la administración de la ejecución significa mayores barreras y gastos de aplicación. Aunado a esto, se encuentra el costo de supervisión regulatoria. La transformación de los mercados de eficiencia energética redujo los negavativos que se consiguieron con los programas de administración de la demanda. Cada país tuvo que buscar la mejor mezcla de medidas de ahorro, congruentes con sus necesidades nacionales y adecuar esta mezcla conforme evolucionara la situación.

De insistir en una desregulación, sería conveniente buscar una fórmula que permita la flexibilidad tanto en el suministro como en la demanda, y asegurar la continua vigilancia y participación de organismos gubernamentales y de la sociedad civil. Convendría idear un proceso que permitiese pasar del sistema con que se cuenta a uno con mayor dependencia en inversión privada (si se opta por esta meta), pero considerando la flexibilidad de ajuste de esquema según sea necesario.

El pecado más grande en California fue no diseñar un esquema institucional en los niveles estatal y federal, independiente de politiquerías, que se adecuase continuamente a la realidad cambiante y que asegurara la injerencia del estado para asegurar el bien social mediante una continua evolución hacia mercados competitivos y asignación clara de responsabilidades entre los actores involucrados. Sin esta flexibilidad, un problema pequeño amenaza con repercutir no sólo en la economía de California, sino en la de todo el país.

Fuentes

BERNSTEIN, M. *et al.*

2000 “The Public Benefit of California’s Investments in Energy Efficiency”.
RAND & CEC, Informe MR-1212.0-CEC, marzo.

BESANT-JONES, J.E. Y B.W. TENENBAUM

2001 “The California Experience with Power Sector Reform: Lessons for
Developing Countries”. The World Bank, marzo.

CARTER, S.

2000 *Investments in the Public Interest: California’s Public Benefit Programs
under Assembly Bill 1890*. Natural Resources Defense Council, enero.

JOSKOW, P. Y E. KAHN

2001 “A Quantitative Analysis of Pricing Behavior in California’s Wholesale
Electricity Market During Summer 2000”, 15 de enero.

MARKUS, W.B.

2000 “Cost Curve Analysis of the California Power Markets”, discurso ante la CPUC, 29 de septiembre.

Woo, C.K.

2001 “What Went Wrong in California’s Electricity Market?”, *International Energy Journal* (en proceso de edición).

Hemerografía

California Energy Markets (revista mensual).

The Los Angeles Times, <www.latimes.com/business/reports/power>.

The New York Times.

The Sacramento Bee.

The San Francisco Chronicle.

The San Jose Mercury News.

The Wall Street Journal.

Recursos electrónicos

ACEEE, estudios sobre eficiencia energética en mercados desregulados, en <www.aceee.org>.

“Electricity Sector Deregulation in the APEC Region”, abril de 2000, en <www.ieej.or.jp/aperc/reports.html>.

CAISO, estudios del mercado y datos de consumos, precios, etc. *Annual Report on Market Issues and Performance 6/99* y *Report on California Energy Market Issues and Performance 8/2000*; reportes mensuales de resultados del mercado, en <www.caiso.com>.

CALPX, datos del mercado y su operación, en <www.calpx.com>.

CEC, estudios prospectivos, del mercado, programas de ahorro, estadísticas, etc., en <www.energy.ca.gov/electricity/>, <www.energy.ca.gov/reports/> y <www.energy.ca.gov/restructuring/>.

FERC, estudios y estadísticas del mercado nacional o estatal, decisiones de la FERC, etc., en <www.ferc.fed.us/electric/bulkpower.html>.

UCEI, Grupo Universidad de California, Berkeley, estudios sobre reestructuración, reportes, soluciones, etc. enfoque académico-econometrista, en <www.ucei.berkeley.edu/ucei/>.

USDOE, información del Departamento de Energía, estadísticas y análisis, en <<http://www.eia.doe.gov/cneaf/electricity/...>>.

2. SEGURIDAD NACIONAL Y NARCOTRÁFICO

AVANCES Y LÍMITES DE LA SEGURIDAD HEMISFÉRICA A INICIOS DEL SIGLO XXI

Raúl Benítez Manaut*

De la guerra fría al siglo XXI. Consensos y disensos

La llamada *seguridad hemisférica* en el continente americano tiene gran cantidad de elementos que se pueden debatir. Éstos van desde los condicionantes históricos, geográficos, políticos, doctrinarios y propiamente militares. De igual manera, la existencia de posiciones hegemónicas preponderantes, como la política de Estados Unidos, imprime un sello particular a la seguridad hemisférica, en la que ésta debe adaptarse a sus planteamientos, debido a la predominancia de este país como superpotencia en el plano estratégico-militar, conformando un “unipolarismo” casi absoluto.¹

Los elementos determinantes de la seguridad hemisférica se configuraron desde la segunda guerra mundial, cuando se creó la Junta Interamericana de Defensa, JID (Interamerican Defense Board)² en 1942. En aquella época, Estados Unidos necesitaba el respaldo diplomático de los países del hemisferio y países como Canadá, Brasil y México otorgaron un amplio respaldo logístico y con tropas. En el caso de Canadá, su participación fue muy intensa por pertenecer a la Comunidad Británica de Naciones (*Commonwealth*) y alojar incluso a la familia real inglesa en su territorio;³ México fue vital por ser la frontera sur de Estados Unidos; colaboró tanto con elementos logísticos como con aeropuertos y puertos a su disposición, para las necesidades de Estados Unidos; inteligencia contra Japón y Alemania y, en la cam-

* Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN), UNAM. Correo electrónico: <raulmanaut@hotmail.com> y <manaut@servidor.unam.mx>.

¹ Lilia Bermúdez, “La seguridad nacional de Estados Unidos: reconceptualización y tendencias”, *Estudios Político-Militares* 1, no. 1 (Universidad Arcis, Santiago de Chile, enero-junio de 2001).

² Interamerican Defense Board, *History* (Washington: IAD, 2002). Actualmente, la integran 22 países de los 34 que forman parte de la OEA. Canadá y los países del Caribe agrupados en el Caricom no son miembros de aquella.

³ John Herd Thompson y Stephen Randall, *Canada and the United States. Ambivalent Allies* (Montreal/Kingston: McGill-Queen's University Press, 1994).

paña del Pacífico en 1945, con la ayuda de un escuadrón aéreo; en el caso de Brasil, su respaldo militar fue muy importante en Italia.⁴

Terminada la guerra, se firmó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en 1947,⁵ que se convirtió en uno de los referentes principales para la acción concertada de los países en materia de seguridad. En 1948, se constituyó la Organización de Estados Americanos (OEA)⁶ y a partir de ésta, en su seno se establecieron las directrices de lo que sería el funcionamiento del llamado “sistema interamericano”.⁷

Durante la guerra fría, Estados Unidos trató de enmarcar todos los desafíos de seguridad en el continente en las instituciones del sistema interamericano, sin embargo, rápidamente aparecieron disidencias en cuanto a las medidas coercitivas y excluyentes que se adoptaron en su seno. México mostró sus desacuerdos más importantes en los organismos interamericanos, como en la resolución sobre Guatemala adoptada en 1954; la expulsión de Cuba en 1961; el envío de una fuerza interamericana de paz a República Dominicana en 1965, así como resoluciones referentes a la crisis de Centroamérica desde fines de los setenta y durante los ochenta.⁸ México fue el primer país que planteó la superioridad de la ONU sobre la OEA desde los años sesenta, para buscar fórmulas en la resolución de conflictos.⁹ Un analista señaló que uno de los principales problemas que ha generado la aplicación del TIAR es que responde principalmente a las políticas de Estados Unidos:

Desde que fue firmado, el TIAR ha sido invocado en 17 ocasiones; 16 de ellas fueron conflictos ubicados en la cuenca del Caribe. Debido a que en la mayoría de las ocasiones la invocación al TIAR se refirió a conflictos interamericanos, relacionados con la contención de la insurgencia comunista en la región, la efectividad real del TIAR como un arreglo efectivo de seguridad que pueda cubrir el conjunto de necesidades de seguridad, se ve irrealizable. Adicionalmente, durante la existencia del tratado, la

⁴ Para un análisis detallado de la ayuda de América Latina al esfuerzo militar de Estados Unidos, véase Conn Stetson y Byron Fairchild, *United States Army in World War II. The Western Hemisphere. The Framework of Hemispheric Defense* (Washington, D.C.: Office of the Chief of Military History, U.S. Army, 1960) y Conn Stetson, Rose Engelman y Byron Fairchild, *United States Army in World War II. The Western Hemisphere. Guarding The United States and its Outposts* (Washington, D.C.: Office of the Chief of Military History, U.S. Army, 1964).

⁵ Firmado el 2 de septiembre de 1947 en Río de Janeiro. Véase “Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)”, en Edmund Jan Osmańczyk, *Enciclopedia mundial de relaciones internacionales y Naciones Unidas* (México: FCE, 1976), 1065-1070.

⁶ “Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA), firmada en Bogotá el 2 de mayo de 1948”, en *ibid.*, 805-808.

⁷ Gordon Connell-Smith, *The Interamerican System* (Oxford: Oxford University Press, 1966).

⁸ Raúl Benítez Manaut, “La revolución mexicana y la seguridad internacional”, en Jaime Bailón Corrés, Carlos Martínez Assad y Pablo Serrano Álvarez, coords., *El siglo de la revolución mexicana*, t. II (México: INEHRM, 2000), 277-307.

⁹ Jorge Castañeda, “Conflictos de competencia entre las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos”, *Foro Internacional*, nos. 22-23 (octubre-diciembre de 1965-enero-marzo de 1966).

seguridad hemisférica fue abrumadoramente dominada por las preocupaciones de seguridad de Estados Unidos durante la guerra fría. Por ello, en América Latina el tratado se identifica sólo con la guerra fría y las preocupaciones de seguridad de Estados Unidos, por encima de los intereses colectivos. Esto explica por qué muchos latinoamericanistas sostienen que el tratado sirve sólo para legitimar las intervenciones de Estados Unidos en la región.¹⁰

Por las dificultades para alcanzar consensos entre todos los países y por los cambios tan radicales en las condiciones políticas en cada país de América Latina, la modalidad adoptada en términos reales por Estados Unidos es la firma de acuerdos bilaterales de defensa que regulan las actividades de cooperación.¹¹ La jerarquía de los países se da por su ubicación geográfica, su comportamiento histórico respecto de los vínculos estratégicos con Estados Unidos y las capacidades de cada país para establecer los marcos de cooperación. En el caso de México y Canadá, por ser los dos países más estables en el continente en términos políticos (ya que no existen interrupciones constitucionales a los gobiernos establecidos), sus políticas se pueden delinear con base en los llamados principios y posiciones fundamentales de su política exterior, sin embargo, la diferencia entre México y Canadá es fundamental, pues Canadá es un país muy activo en el sistema de seguridad internacional, mientras que México es un actor pasivo; por ello sobresale la relación estratégica entre Canadá y Estados Unidos.

Durante la guerra fría, Canadá compartió con Estados Unidos su participación en la OTAN. Canadá fue muy importante para Estados Unidos por ser frontera con la Unión Soviética, lo que llevó a ambos países a firmar y desarrollar el Comando Norteamericano de Defensa Aeroespacial (NORAD, por sus siglas en inglés) desde 1958.¹² En este aspecto, los vínculos de seguridad y defensa son muy estrechos entre ambos países. Empero, esto no implica que existan coincidencias en todos los aspectos de su política exterior y de defensa, pues Canadá posee políticas propias que, en muchos casos, están en contra de los postulados de Estados Unidos. Esto es claro en lo que se refiere a la disidencia de Canadá por la política de confrontación

¹⁰ Luis Bitencourt, "Latin American Security: Emerging Challenges", en Stephen Flanagan, Ellen Frost y Richard Kugler, eds., *Challenges of the Global Century. Report of the Project on Globalization and National Security*, vol. II (Washington, D.C.: National Defense University, 2001), 898.

¹¹ Adam Isacson y Joy Olson, *Just the Facts. A Civilian's Guide to U.S. Defense and Security Assistance to Latin America and the Caribbean* (Washington, D.C.: Latin American Working Group, 1998). La última versión de esta publicación señala que la cooperación en defensa entre México y Estados Unidos se ha incrementado. Véase "Just the Facts 2001-2002. A Quick Tour of U.S. Defense and Security Relations with Latin America and the Caribbean", *International Policy Report* (Washington, D.C.: Latin American Working Group, noviembre de 2001).

¹² El Acuerdo para constituir el NORAD se firmó por primera vez el 12 de mayo de 1958. Desde esa fecha, ha tenido ocho actualizaciones. El texto básico del acuerdo se ha revisado en tres ocasiones: 1975, 1981 y 1996. Su cuartel principal se encuentra en la Peterson Air Force Base, en Colorado Springs, Colorado. Canada-United States Defence Relations, "NORAD", en <dnd.ca/menu/canada-us/bg00.o10_e.htm>.

con Cuba.¹³ Igualmente, uno de los ejes fundamentales de la política exterior de Canadá es la proyección de la llamada “seguridad humana”.¹⁴

Por su parte, México es un país sin geopolítica global, ni perteneció a alianzas estratégicas durante el largo gobierno del PRI (1929-2000). Su política de seguridad nacional y defensa es nacionalista y defensiva. Durante la guerra fría, México se aisló de Estados Unidos, principalmente por disentir de su política hemisférica de combate al comunismo, debido a que México percibió dicha política como violatoria de muchos principios de convivencia internacional. En particular, México desarrolló sus principios de política exterior de no intervención, sostuvo que el derecho internacional debía tener prioridad sobre soluciones militares y dio vigencia a la doctrina Carranza: respeto a la soberanía de los Estados. México dio prioridad al derecho internacional como principal instrumento de acción internacional, sobre todo en foros como la ONU y la OEA. Esta posición de México en muchos momentos estuvo aislada de los “consensos hemisféricos”.¹⁵

Desde los ochenta, inició la globalización de las economías del mundo. Se fortalecieron los lazos comerciales entre los países a través de acuerdos de libre comercio. Canadá y Estados Unidos firmaron uno en 1988. Posteriormente, con el desplome de la Unión Soviética (entre 1989 y 1991), muchos países del tercer mundo, como México, que habían sostenido políticas de no alineamiento frente a las superpotencias, para sobrevivir económica y políticamente, se vieron obligados a redefinir sus relaciones con la potencia vencedora de la guerra fría. En materia diplomática y de seguridad, en los años noventa iniciaron procesos paralelos a los establecidos en el sistema interamericano, mediante el mecanismo de “cumbres”, estableciéndose foros alternativos a los de la OEA.¹⁶

Con el fin de la guerra fría y debido a la generalización de los procesos de democratización en el continente y la solución pacífica a los conflictos en Centroamérica desde principios de los noventa, se transformaron los conceptos de seguridad nacional, política exterior y defensa de casi todos los países del hemisferio —excepto de Cuba—. La geopolítica, basada en la confrontación ideológica, dejó de ser relevante y comenzaron a tomarse en cuenta preocupaciones no tradicionales de seguridad nacional, como la migración, el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado. Cobró gran importancia el debate sobre la regionalización y la actualización de los convenios de seguridad a raíz de que la mayoría de los convenios de seguridad de la guerra fría no sirvieron para contener las nuevas amenazas. En otras palabras, la democracia (en lo político) y el libre comercio (como ten-

¹³ Hal P. Klepak, “The Security Dimension of Cuban-Canadian Relations in the Context of NAFTA” (La Habana, ponencia presentada en el Seminario ITAM-CESEU, diciembre de 2000).

¹⁴ Brooke Smith-Windsor, “The Canadian Role in Human Security”, en Flanagan, Frost y Kugler, eds., *Challenges of the Global Century...*

¹⁵ Raúl Benítez-Manaut, “Sovereignty, Foreign Policy, and National Security in Mexico, 1821-1989”, en Hal Klepak, ed., *Natural Allies? Canadian and Mexican Perspectives on International Security* (Ottawa: Carleton University Press, 1996), 57-90.

¹⁶ Francisco Rojas Aravena, ed., *Globalización, América Latina y la diplomacia de cumbres* (Santiago de Chile: LACC-Flacso, 1998).

dencia macroeconómica) modificaron el ambiente de seguridad en el hemisferio, a pesar de las debilidades de los sistemas políticos democráticos observadas en muchos países y por las crisis económicas tan agudas ocurridas en naciones como Argentina. No obstante, una influencia positiva es que, a pesar de los obstáculos políticos, el proceso de integración ha avanzado notablemente más allá de los convenios y tratados comerciales. Este fenómeno se observa en América del Sur, Centroamérica y el Caribe. Entre Argentina y Brasil ha habido importantes avances en materia de distensión y medidas de confianza mutua, igualmente entre Argentina y Chile.¹⁷ En Centroamérica, un paso decisivo fue la firma del Tratado Marco de Seguridad Democrática en 1995.¹⁸ En el caso de los países insulares del Caribe, su agenda de seguridad y defensa¹⁹ se vincula directamente con la migración, los desastres naturales y el crimen organizado, región donde se han desarrollado mayores vínculos transnacionales de cooperación en todos los ámbitos.²⁰

A diferencia de la época de la guerra fría, las nuevas amenazas a la seguridad provienen de actores no estatales. De igual manera, aquéllas aumentan por la falta de estructuras gubernamentales sólidas para enfrentarlas, además de que se necesita revisar los convenios internacionales y de cooperación entre los gobiernos, pues muchos de ellos son inadecuados para enfrentarlas eficazmente, lo que lleva a sostener que los acuerdos comerciales necesitan compromisos en el nivel político y de seguridad para enfrentar las nuevas amenazas. Esto es claro en América del Sur como tendencia, principalmente como un impulso de la política exterior de Brasil.²¹ En América del Norte, el TLCAN no ha sido el referente de los gobiernos como plataforma para lograr acuerdos supracomerciales, además de que de forma deliberada no incluyó un andamiaje institucional para su administración. En los países firmantes de este instrumento, en el caso de México se definen las amenazas principalmente como internas, y en el caso de Canadá y Estados Unidos como externas, sin embargo, después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, se reconoce la vulnerabilidad de las fronteras de ambos países. Este cambio de la autopercepción de seguridad de Estados Unidos: de nación invulnerable a vulnerable, producto de las nuevas amenazas, provoca la gran revolución doctrinaria e institucional que propicia la nueva doctrina de defensa del territorio y la patria:

¹⁷ Joseph Tulchin, Francisco Rojas y Ralph Espach, eds., *Strategic Balance and Confidence Building Measures in the Americas* (Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press-Stanford University Press, 1998).

¹⁸ Rut Diamint, *Democracia y seguridad en América Latina* (Buenos Aires: Universidad Torcuato di Tella-Grupo Editor Latinoamericano, 2001), 72-78. En el caso de Centroamérica (y a diferencia del Mercosur o el TLCAN) se ha procedido a la configuración de un marco institucional subregional muy complejo que apuntala el proceso de integración. CEPAL-BID, *La integración centroamericana y la institucionalidad regional* (México: ONU, 1998).

¹⁹ Lilian Bobea, ed., *Soldados y ciudadanos en el Caribe* (Santo Domingo: Flacso, 2002).

²⁰ Andrés Serbin, "Globalización, regionalismo e integración regional: tendencias actuales en el Gran Caribe", en *Anuario de la integración regional en el Gran Caribe 2000* (Caracas: CRIES-Nueva Sociedad, 2000).

²¹ Clovis Brigagão y Domicio Proença Jr. *Concertação Múltipla. Inserção internacional de segurança do Brasil* (Río de Janeiro: Francisco Alves Editora, 2002).

La naturaleza cambiante de las amenazas que enfrenta Estados Unidos requiere una nueva estructura gubernamental para proteger el país y la población de enemigos invisibles que pueden golpear con una amplia variedad de armas. Hoy, ninguna agencia particular del gobierno, por sí misma, tiene como misión principal proteger el territorio de la patria. De hecho, las responsabilidades de protección están dispersas entre más de cien diferentes agencias gubernamentales. Estados Unidos necesita una estructura unificada de protección de la patria que provea protección contra todas las amenazas, y que sea lo suficiente flexible para ayudar a encontrar las amenazas del futuro.²²

Uno de los elementos prioritarios de la nueva estrategia es el control de la población extranjera, lo que afecta a la población latinoamericana legal e ilegal. En este sentido, se da una falta de compatibilidad entre apertura de fronteras (propia del incremento de los flujos económicos) y la seguridad. Además, el hipotético efecto esperado de que el aumento del comercio disminuiría la expulsión de población no se observa entre México y Estados Unidos. La migración de mexicanos a Estados Unidos es consecuencia de la debilidad de la economía mexicana, incapaz de generar empleos, factor de origen socioeconómico en México, que en muchos sectores de Estados Unidos se percibe como asunto de seguridad.²³

Por otra parte, el narcotráfico es un complejo fenómeno en el que, a nivel de tránsito, la amenaza proviene del sur, de Colombia y los países andinos, pero el consumo-demanda y el lavado de dinero se dan principalmente en las estructuras financieras de Estados Unidos. En el caso del terrorismo, en algunos países de América Latina hay grupos con capacidad para realizar actividades terroristas, principalmente las agrupaciones guerrilleras de Colombia. Después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, la amenaza terrorista aumentó en cuanto a complejidad, se volvió de dimensiones globales y focalizó su acción al ataque de objetivos en Estados Unidos.²⁴

La seguridad hemisférica y los temas predominantes

Antes de dichos atentados había una agenda de seguridad hemisférica común, cuyos temas balanceaban las preocupaciones nacionales de seguridad con las amenazas regionales y subregionales. Al mismo tiempo, había un equilibrio entre una “agenda tradicional” y las “amenazas emergentes”, incluso se consideraban superadas las amenazas de la guerra fría provenientes del enfrentamiento ideológico.

²² President George Bush, *The Department of Homeland Security* (Washington, D.C.: White House, junio de 2002), 2.

²³ Véase Francisco Alba, “Diálogo y cooperación México-Estados Unidos en materia migratoria”, y Rodolfo Tuirán, “La migración mexicana a Estados Unidos: tendencias presentes y desafíos futuros”, en Olga Pellicer y Rafael Fernández de Castro, coords., *México y Estados Unidos, las rutas de la cooperación* (México, SRE-ITAM, 1998).

²⁴ Véase Raúl Benítez Manaut y Andrés Ávila Akerberg, “Terrorismo y globalización a principios del siglo XXI: dilemas para la seguridad internacional”, en José Luis Valdés Ugalde y Diego Valadés, coords., *Globalidad y conflicto. Estados Unidos y la crisis de septiembre* (México: CISAN, UNAM, 2002), 203-244.

El continente americano no vivió una carrera armamentista nuclear, aunque en este sentido Argentina y Brasil desarrollaron programas que después se desactivaron. Esto se debió a que en la década de los sesenta se firmó el Tratado de Tlatelolco, el cual logró construir una zona libre de armas nucleares en América Latina,²⁵ con lo que este factor está fuera de las preocupaciones de los gobiernos.

Un conflicto de la guerra fría, el centroamericano, se superó mediante procesos exitosos de paz en Nicaragua (1990), El Salvador (1992) y Guatemala (1996). Conflictos tradicionales como la disputa territorial entre Honduras y El Salvador se solucionaron diplomáticamente en 1992, porque sus gobiernos reconocieron el veredicto de la Corte Penal Internacional de La Haya.

Uno de los debates no resueltos entre los países —y que ha concentrado los trabajos de la Comisión de Seguridad Hemisférica (desde su creación en la OEA en 1995)— es su definición. El concepto y las posturas nacionales van desde la definición de amplias agendas de seguridad, propias de los postulados de seguridad nacional de muchos países, como México, país que insiste en incorporar temas de “desarrollo” (por ejemplo, la pobreza como fuente de inseguridad); Canadá, con su planteamiento doctrinario de “seguridad humana”, y muchos países del Caribe, donde las amenazas se observan en los desastres naturales, catástrofes en materia de salud (como el sida), hasta conceptos más estrechos, relacionados con amenazas propiamente militares (por ejemplo, las sostenidas por Colombia) o vinculadas al ámbito de la defensa. Las discusiones entre los gobiernos se dan fundamentalmente en el orden en que deben catalogarse las amenazas: pobreza, narcotráfico, terrorismo, crimen organizado, desastres naturales, etcétera.

Todos estos fenómenos son parte de la nueva agenda de seguridad hemisférica. A fin de siglo, había condiciones en el hemisferio occidental que favorecían la cooperación, destacando el hecho de que los países gozaban de sistemas políticos democráticos y economías de mercado abiertas a los flujos del comercio internacional. Desde el principio de los años noventa Estados Unidos, Canadá y algunos países latinoamericanos (Chile, Argentina y Colombia) y organizan foros en los organismos del “sistema interamericano”, cuya “cabeza” es la OEA, en los que se ha desarrollado el concepto de “seguridad cooperativa”, el cual inicia con la “defensa de los sistemas democráticos de gobiernos”, adoptada en Santiago de Chile, en la reunión de la OEA de 1991.²⁶

²⁵ Tratado de Tlatelolco, firmado en México el 14 de febrero de 1967, en Osmańczyk, *Enciclopedia mundial...*, 1052-1057; Alfonso García Robles, “La proscripción de las armas nucleares en la América Latina. Resumen de sus principales etapas”, en OPANAL, *Vigésimo aniversario del Tratado de Tlatelolco (1967-1987)* (México: OPANAL, 1987), 13; Antonio Stempel Paris, “El Tratado de Tlatelolco veinte años después: evolución y perspectivas”, en *ibid.*, 230.

²⁶ Ana Julia Jatar y Sydney Weintraub, *Integrating the Hemisphere. Perspectives from Latin America and the Caribbean* (Washington, D.C.: Interamerican Dialogue, 1997); Francisco Rojas Aravena, ed., *Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad* (Caracas: Flacso, Chile-Nueva Sociedad, 1999); ídem, ed., *Cooperación y seguridad internacional en Las Américas* (Caracas: Flacso, Chile-Woodrow Wilson Center-Nueva Sociedad, 1999).

Los problemas de narcotráfico, terrorismo y crimen organizado en América Latina están vinculados entre sí, sólo que tienen distinto grado de intensidad, según el país o región.²⁷ Hay naciones donde el narcotráfico no es considerado una amenaza sustantiva (por ejemplo, en el cono sur); en otros países, el fenómeno crece y desafía las instituciones, la estructura social y altera las relaciones económicas, tal es el caso actual de México.²⁸ Hay otras naciones donde el peligro ha adquirido tal dimensión que altera toda la estructura del Estado, como en Colombia.

En el hemisferio, la crisis de Colombia es la que más preocupa a los distintos gobiernos. Desde hace más de quince años se han intentado diversos esfuerzos de paz entre las fuerzas guerrilleras y el gobierno, la mayoría de los cuales han fracasado, hay que agregar el poder del narcotráfico. Estos dos elementos, narcotráfico y guerrilla, afectan la estabilidad del hemisferio en materia de seguridad.²⁹ Todos los balances sobre la guerra contra el narcotráfico señalan que ha sido un fracaso.³⁰ Los dos principales grupos guerrilleros marxistas, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) controlan casi 30 por ciento del territorio rural. En los noventa, también se consolidaron los grupos paramilitares, ahora integrados en las llamadas Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Todos han realizado alianzas con el narcotráfico, lo que hace que se configure una situación de narcoguerrilla. Esta crisis es la que tiene prioridad en la agenda de seguridad hemisférica de Estados Unidos e involucra a la gran mayoría de los esfuerzos de cooperación financiera y de seguridad de Estados Unidos, básicamente con el apoyo al Plan Colombia, cuyo paquete de ayuda fue de 1 300 000 000 de dólares:

La guerra contra las drogas en Colombia probablemente va llegar a ser el tema más importante en la agenda al sur de la frontera. Las conversaciones de paz con rebeldes marxistas han fracasado. Los grupos paramilitares están masacrando civiles. Los colombianos se preparan para una situación aún más violenta y un número creciente de colombianos quieren “la mano dura”, una mano fuerte contra la guerrilla, pues este largo conflicto civil se sostiene con el contrabando de drogas.

En el corto plazo, Colombia está al borde del caos. Una gran pregunta es si se sigue respaldando un paquete regional de ayuda de 1 300 000 000 de dólares propuesto por la administración de Clinton, dirigido a cortar la producción de cocaína, como la fuente principal del financiamiento de dos grupos guerrilleros.

El señor Bush, quien ha expresado una precaución general sobre la participación e involucramiento de Estados Unidos en el extranjero, también tendrá que decidir cuán-

²⁷ Max Manwaring en *Security of the Western Hemisphere. International Terrorism and Organized Crime*, ídem, ed., *Strategic Forum* (Washington, D.C.: Institute for National Strategic Studies, NDU, no. 137, abril de 1998).

²⁸ Raúl Benítez Manaut y Stephen J. Wager, *National Security and Armed Forces in Mexico: Challenges and Scenarios at the End of the Century*, Working Papers Series, no. 236 (Washington, D.C.: The Latin American Program, The Woodrow Wilson International Center for Scholars, octubre de 1998).

²⁹ “Combustible Colombia”, *The New York Times*, 28 de enero de 2001.

³⁰ “No Crops Spared in Colombia’s Coca War”, *The New York Times*, 31 de enero de 2001, 1.

to gastar en Colombia. Ahora este país encabeza la lista de receptores de ayuda de Estados Unidos. Algunos funcionarios colombianos ya están solicitando seiscientos millones de dólares al año para mantener la guerra contra las drogas.³¹

En la política de Estados Unidos hacia Colombia, no se observan cambios significativos entre el gobierno de William Clinton y el de George W. Bush, incluso el apoyo al Plan Colombia tiene respaldo bipartidista.³²

Los dos países más grandes de América Latina, México y Brasil, se oponen al desarrollo de mecanismos de defensa colectiva del continente, aunque difieren en cuáles tratados e instituciones deben ser los apropiados para la resolución de conflictos. En el Caribe, la isla más grande, Cuba, de igual manera está contra la cooperación, debido al conflicto que desde la guerra fría tiene con Estados Unidos. México y Brasil consideran que la agenda de seguridad internacional de Estados Unidos no puede extenderse al hemisferio, pues los países, en especial las fuerzas armadas, corren el peligro de perder su carácter “nacional”, incluso para combatir el narcotráfico, hay muchas críticas a la “militarización”, pues éste no es un fenómeno sólo militar, sino también financiero, social y cultural, originalmente correspondería a las policías, servicios de inteligencia y cuerpos de seguridad frenarlo. Además, los países de América Latina se oponen a las medidas unilaterales (el control del tráfico y la oferta fuera del territorio de Estados Unidos) y señalan que no se ataca el consumo y el lavado de dinero con éxito en Estados Unidos.

Tradicionalmente, las fuerzas armadas latinoamericanas son nacionalistas. Tienen doctrinas de defensa nacional basadas en la defensa del territorio, con misiones fundamentalmente internas (integrar el territorio, contrainsurgencia, inteligencia, seguridad interna policiaca, etc.), sin embargo, con la globalización y la democratización, los gobiernos civiles buscan que sus ejércitos participen más activamente en la seguridad internacional. No obstante, los países de América Latina consideran peligrosa la forma en que algunos temas se transnacionalizan.³³

Un nuevo elemento en algunos países son los conflictos étnicos.³⁴ En Centroamérica, específicamente en Nicaragua y Guatemala, las etnias han solicitado autonomía y los acuerdos de paz en estos países incluyen disposiciones especiales para los campesinos indígenas. En Perú, los grupos guerrilleros como Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru siguen activos y su ideología se sostiene en un fundamentalismo “indigenista”.³⁵ En México, en la fron-

³¹ “No Honeymoon Likely for New President’s Foreign Policy Team”, *The New York Times*, 20 de enero de 2001, 19(A).

³² Arturo Valenzuela, “La paz en Colombia: una prioridad para Bush y los países del hemisferio”, en <nuevamayoria.com>, 25 de enero de 2001.

³³ La ideología y misiones de las fuerzas armadas de América Latina se analiza a detalle en Rut Diamint, ed., *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas* (Buenos Aires: Universidad Torcuato di Tella-Grupo Editor Latinoamericano, 1999).

³⁴ Donna Lee van Cott, *Defiant Again: Indigenous Peoples and Latin American Security* (Washington, D.C.: National Defense University, McNair Paper, no. 53, octubre de 1996).

³⁵ Estos grupos han sido reducidos por las fuerzas de seguridad de Perú, sin embargo, su actividad se simplificó al nivel de células y comandos.

tera con Guatemala, apareció la guerrilla zapatista, encabezada por el subcomandante Marcos, que abrió el debate de los alzamientos indígenas y las guerrillas en un país que transita hacia la democracia.³⁶ Sin embargo, a diferencia de otros países de América Latina, la crisis de Chiapas no tiene implicaciones militares; y principalmente se ha dado un proceso de negociaciones lentas de paz,³⁷ donde el conflicto se debate en el plano jurídico.

Otra fuente de inestabilidad, producto de la debilidad de las democracias, es el nuevo militarismo. En Bolivia, un anciano dictador militar, Hugo Banzer, que gobernó Bolivia mediante un golpe de Estado en los setenta, a través de la democracia fue presidente constitucional de su país. En Paraguay, el político más popular era el general Lino Oviedo. En Venezuela, país estratégico por sus reservas de petróleo, Hugo Chávez, un joven militar que intentó dar un golpe de Estado en 1992 y estuvo en la cárcel dos años, ahora es presidente gracias a un proceso electoral. En Ecuador, un militar populista, Lucio Gutiérrez, ganó la elección presidencial.³⁸

Este neomilitarismo está impregnado de nacionalismo y busca recuperar las viejas ideas de soberanía. Los nuevos militares piensan que la globalización y la economía de mercado empobrecen a la población. En un futuro, un nuevo nacionalismo afectaría las tendencias de la seguridad cooperativa. Otro peligro de este neonacionalismo es que renazca una nueva carrera armamentista en el nivel convencional, por la tendencia de los ejércitos de modernizar su equipo, principalmente con los proyectos de adquirir aviones de combate y fragatas de guerra.

Es sabido en América Latina que Estados Unidos ganó la guerra fría y que es la superpotencia que controla el planeta en términos de seguridad. El propósito de lograr un sistema interamericano de seguridad, que incluya a Canadá, se frena debido a los conceptos de seguridad nacional que en cada país existen. Los gobiernos tampoco comparten toda la agenda de seguridad internacional que Estados Unidos ha diseñado, pues los principales desafíos a la seguridad son internos. Sin embargo, la tendencia es que la subregionalización comercial produzca igualmente alianzas a esa misma escala de seguridad.

En el hemisferio, la tendencia en materia de seguridad es que se creen acuerdos paralelos a los de comercio, el avance de las negociaciones para la entrada en vigor del Área de Libre Comercio de América (ALCA), planteado para el 2005, seguramente influirá en la seguridad. Esto es posible porque a inicios del siglo XXI las amenazas tanto a la seguridad de los países como en el hemisferio no son estatales ni tienen un componente ideológico. El problema radica en la discusión de los medios (económicos, políticos, diplomáticos o militares) para afrontarlos, siendo Estados Unidos

³⁶ Raúl Benítez Manaut, "Chiapas: crisis y ruptura de la cohesión social. Desafíos de la negociación hacia el siglo XXI", en Francisco Rojas Aravena y Moufida Goucha, eds., *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz en América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: UNESCO-Flacso, 2002).

³⁷ El EZLN realizó la marcha de Chiapas al Distrito Federal a principios de marzo de 2001. El propósito era ejercer presión para la discusión y aprobación en ley de los Acuerdos de Larráinzar de 1996.

³⁸ Andrés Oppenheimer, "Otro salvador de la patria de verde olivo", *Reforma*, 2 de noviembre de 2002.

el que busca establecer convenios de defensa y seguridad centrados en la lucha contra el terrorismo.

Estados Unidos considera que a inicios del siglo XXI las principales amenazas a su seguridad provienen de enemigos “no armados”, que no son Estados, ni son amenazas convencionales:

Listos o no, la administración de Bush se va encontrar tratando con retos a la seguridad americana, que no fueron consideradas hace ocho años amenazas serias de seguridad durante la última administración republicana. Preocupaciones familiares como el terrorismo y la proliferación nuclear tendrán que compartir la agenda de política exterior con amenazas que no son armadas. Daños ambientales, escasez de agua, movimientos masivos de refugiados, sobrepoblación, enfermedades infecciosas, pobreza en el tercer mundo. Todo afecta la seguridad de Estados Unidos. Algunos de estos problemas pueden volverse internos. Pero todos pueden generar una gran inestabilidad y conflicto que frecuentemente ha justificado una intervención de Estados Unidos.³⁹

Este país tiene dos conceptos geopolíticos de seguridad en el hemisferio: el primero es una geopolítica estrecha, solamente vinculada al TLCAN; el segundo, un concepto ampliado que integra todo el continente. En América del Norte, Estados Unidos busca que el TLCAN también se convierta en un futuro sistema de seguridad de la región. Canadá está de acuerdo tácitamente en lo anterior, debido a que firmó más de ochenta acuerdos de defensa con Estados Unidos, entre los que destaca el NORAD. Producto de estos acuerdos son los más de seiscientos militares canadienses que colaboran directamente en territorio estadounidense.⁴⁰ Uno de los problemas conjuntamente con Canadá, que acaparan la atención es la posibilidad de que ocurra un proceso de inestabilidad política a causa de la posible separación de Quebec.⁴¹ Uno de los aspectos en los que se ha desarrollado la cooperación entre ambos países es la lucha contra el terrorismo.⁴² Lo anterior conduce a que ambos países tengan numerosas coincidencias en materia de seguridad internacional: “Canadá y Estados Unidos son aliados en una variedad de asuntos de seguridad internacional. Nosotros consultamos y cooperamos muy cerca en la ONU, en la OTAN, en la OEA, en la OSCE y en el foro regional ASEAN en Asia, así como en otros foros y organizaciones”.⁴³

México se opone a esta modalidad de cooperación, pues va contra sus doctrinas de soberanía absoluta y nacionalismo, pero México es la parte más débil de esta alianza trinacional:

³⁹ “Unarmed Threats”, *The New York Times*, 29 de enero de 2001.

⁴⁰ Directorate of Western Hemisphere Policy, “Canada-United States Defence Relations”, en dnd.ca/admpol/org/dg_is/dwh/canus_e.htm.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² “Don’t Blame Canada. U.S.-Canadian cooperation on terrorism works”, *The Washington Times*, 20 de enero de 2000.

⁴³ “Current Issues in Canada-U.S. Relations”, 4 de abril de 2000, Department of Foreign Affairs, Ottawa.

La principal preocupación para Estados Unidos proveniente de México es la incapacidad del gobierno para reformarse y poder lograr una estabilidad económica y política. El deterioro de las condiciones internas en México puede afectar la interdependencia económica que existe con Estados Unidos, poniendo en riesgo el acceso al petróleo, además de que se puede expandir la violencia y causar una migración masiva de mexicanos al país vecino. Esto desataría una presión a Estados Unidos para tomar medidas en el asunto. La acción específica comprendería desde la reducción de la asistencia económica y técnica hasta el reforzamiento militar de la frontera. Otro escenario es que el conflicto rural existente en México continúe en los niveles actuales, causando tensión al gobierno, exacerbando los problemas socioeconómicos y el narcotráfico, todo esto acompañado de corrupción. La migración ilegal, la inestabilidad económica y el comercio dominarán las relaciones entre México y Estados Unidos durante años. La violencia relacionada con el tráfico de drogas y la corrupción se incrementaron a fines de los noventa, mientras que el gobierno de Estados Unidos negocia con otras fuerzas internas, para encontrar, entre ambos países, la mejor forma de conducir la guerra contra las drogas.⁴⁴

En la contribución a los sistemas de seguridad internacional, básicamente los establecidos en el seno de la ONU, Canadá y Estados Unidos impulsan políticas activas que difieren notablemente del aislamiento mexicano en esa materia. Canadá es uno de los países que más ha contribuido al despliegue de fuerzas de paz de la ONU desde el inicio de estas misiones. Al respecto, la mayoría de las naciones de América Latina orientan sus políticas de respaldo a la seguridad internacional, mediante la inclusión de sus fuerzas armadas en misiones de paz, quedando México aislado en esta tendencia.

Sin duda, el esfuerzo más importante de seguridad para Estados Unidos en el hemisferio es la crisis en Colombia. Igualmente preocupa a todos los países del hemisferio, no sólo a los vecinos (Brasil, Venezuela, Ecuador y Perú), debido a que afectaría la estabilidad geopolítica. Se debate intensamente si la crisis colombiana podría superarse con medios militares o si deben buscarse alternativas diplomáticas. Es evidente la falta de colaboración de los países de América Latina al Plan Colombia, pues particularmente los vecinos desean mantenerse al margen. El presidente de Colombia ha sugerido incluso la creación de un contingente multinacional, llamado que no ha tenido ningún eco.⁴⁵ Por su parte, el secretario de defensa de Estados Unidos sugirió la posibilidad de configurar una fuerza de paz regional y colaboración en el ámbito naval, propuesta que fue rechazada por los gobiernos latinoamericanos.⁴⁶

⁴⁴ Institute For National Defense University, "North America", en *1997 Strategic Assessment: Flashpoints and Force Structure* (Washington, D.C.: National Defense University, Fort Lesley J. MacNair, 1997). Esta afirmación sigue siendo válida desde el punto de vista estratégico para Estados Unidos en su visión respecto de México, aunque fue escrita en 1998.

⁴⁵ Andrés Oppenheimer, "¿Una fuerza militar latinoamericana?", *Reforma*, 5 de octubre de 2002.

⁴⁶ "Palabras del secretario de Defensa de los EE.UU. Donald Rumsfeld, durante la inauguración de la V Conferencia de Ministros de Defensa de Las Américas", Santiago de Chile, 19 de noviembre de 2002, en <<http://usinfo.state.gov/espanol>>.

El debate sobre la agenda de seguridad hemisférica oscila entre una visión que se desprende de las agendas temáticas de las cumbres hemisféricas de ministros de Defensa y comandantes en jefe de las fuerzas armadas —(posición básicamente estadounidense y de algunos países sudamericanos y un enfoque de seguridad humana (Canadá) y multidimensional (México)—. Estos dos últimos esquemas de seguridad hemisférica se sostienen en la inclusión de problemáticas económicas y sociales:

<i>Problemas sociales y económicos</i>		<i>Defensa</i>
Migración		Medidas de confianza mutua
Ambiente	Seguridad hemisférica	Cooperación en guerra contra las drogas
Catástrofes naturales		Transparencia
Salud		Fuerzas militares transnacionales
Pobreza	<i>Valores políticos básicos</i>	Maniobras conjuntas
	Defensa de la democracia	Operaciones de paz
	Defensa de los derechos humanos	Guerra contra el terrorismo
	Soberanía	Cooperación en inteligencia

Comentarios finales

Las dificultades para alcanzar un consenso hemisférico en materia de seguridad y defensa son múltiples, las dos principales serían: 1) la importancia que los distintos países otorgan a su seguridad nacional como elemento prioritario y 2) la preeminencia de diseños de seguridad global que trascienden y buscan determinar las políticas y compromisos a nivel hemisférico.

Las naciones del continente americano otorgan y elaboran su agenda de seguridad nacional de acuerdo con diferentes elementos, entre los que destacan su ubicación geopolítica; las principales amenazas a su seguridad interna; las distintas funciones asignadas a las fuerzas armadas y cuerpos de seguridad e inteligencia; las doctrinas históricas de seguridad y factores legales que impiden o limitan la participación en actividades supranacionales; los problemas con los países vecinos y los compromisos internacionales signados. A todo esto se suman elementos que condicionan la posibilidad de que los gobiernos efectivamente se comprometan con políticas de seguridad hemisférica, como el respaldo interno a los gobernantes (tanto político-legislativo, como el apoyo de la opinión pública) y las capacidades financieras.⁴⁷

En el caso de las políticas de seguridad extrahemisféricas, se afirmarí que su presencia hegemónica lleva a Estados Unidos a querer exportar su agenda de se-

⁴⁷ El caso de Argentina sería el más notable por la grave crisis interna que padeció, que, además de ser financiera, derivó en crisis de gobernabilidad.

guridad global, para lo cual los gobiernos, fuerzas armadas, cuerpos de seguridad y sistemas de inteligencia debían cooperar de acuerdo con su diseño de prioridades. En muchos casos, hay coincidencia en las prioridades de seguridad entre Estados Unidos y las naciones de América Latina, pero en otros hay diferencias notables en las agendas de riesgos de seguridad nacional. Se debe contemplar que, aunque las prioridades coincidiesen, diferirían los medios a emplear, o simplemente las capacidades (o incapacidades) de las instituciones de seguridad en los países latinoamericanos. Esto pasó durante la guerra fría, en la que Estados Unidos subsumió las agendas nacionales de riesgo a la amenaza comunista y durante los noventa el narcotráfico fue la “amenaza a contener”. A principios del siglo XXI se amplió notablemente el abanico de amenazas y el terrorismo claramente se ubica como riesgo principal a enfrentar, subordinando (o intentándolo) las agendas nacionales de riesgos.

Las naciones de América Latina confrontan amenazas internas de seguridad de diverso tipo. Claramente la amenaza terrorista (de origen interno) sólo tiene prioridad en los países andinos; el narcotráfico, de igual manera, subordina las agendas de seguridad de los Andes, el Caribe, Centroamérica y México; el crimen organizado emerge como una variable en prácticamente todo el hemisferio y factores de riesgo tradicionales, como disputas fronterizas, conflictos por recursos naturales (léase agua, como en el caso de México y Estados Unidos) o la migración, tema que confronta a Estados Unidos con todos los países de América Latina y el Caribe, se agregan a la lista de problemas.

Después del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos elaboró la estrategia de seguridad doméstica-territorial (*homeland*) como elemento prioritario en su estrategia de seguridad nacional, que responde al diseño global de defensa frente a la amenaza terrorista internacional; para responder a ésta reorienta su política de seguridad hemisférica. Claramente Canadá y México, por el factor geográfico, se vuelven prioritarios en esta estrategia, lo que implica un número importante de medidas con repercusiones a escala hemisférica.⁴⁸

En primer lugar, la redefinición del papel de las fuerzas armadas, a las que se otorgan capacidades en su propio territorio, es la reformulación principal; la autorización para el trabajo internacional del FBI y la redefinición de prioridades de inteligencia de agencias como la CIA, la DIA y la DEA.⁴⁹ En segundo lugar, la protección de las fronteras inteligentes (*smart borders*) se transmite como elemento básico de seguridad, prioridad de toda la reformulación de la seguridad de los aeropuertos información de pasajeros; la información de empresas con actividades comerciales en y con Estados Unidos, así como la protección de las fronteras físicas, donde la modernización tecnológica-informativa, el control, supervisión militar y vigilancia fronteriza extraordinarias se realizan programas de cooperación inéditos con Canadá y México. En tercer lugar, la redefinición global de los comandos con-

⁴⁸ Steve Tomisek, “Homeland Security: The New Role for Defense”, *Strategic Forum*, NDU, no. 189 (febrero de 2002).

⁴⁹ Agencia Federal de Investigaciones (FBI); Agencia Central de Inteligencia (CIA); Agencia de Inteligencia de la Defensa (DIA); Agencia de Control de Drogas (DEA).

duce a que, desde el 1 de octubre de 2002 opere el llamado Comando del Norte (North Command), en la misma base de operaciones del NORAD. El Comando del Norte complementará al Comando del Sur, y abarcarán, geográficamente, Canadá, el territorio de Estados Unidos, México y Cuba. Todo lo anterior lleva a Estados Unidos a intentar evitar un ataque similar al del 11 de septiembre de 2001 y a comprometer a los países del hemisferio a la necesidad de que se sumen a la cruzada contra el terrorismo.

Hay países que tienen reservas en compartir con Estados Unidos la agenda de seguridad hemisférica, como es el caso de México, que considera que los mecanismos existentes en el sistema interamericano, como el TIAR, deben reformularse,⁵⁰ y Brasil tiene muchas reticencias para respaldar las políticas de Estados Unidos.⁵¹

Uno de los casos que demuestra los límites y evidencia la discordancia con los medios empleados y las estrategias para enfrentar conflictos es la aplicación del Plan Colombia. A pesar de que casi todos los países del hemisferio (excepto Cuba y Venezuela) comparten la idea de buscar soluciones multinacionales a la crisis de Colombia por su impacto externo, la diferencia entre medios y fines es muy notable. Estados Unidos y el gobierno colombiano son más afines a una solución militar, mientras que el resto de América Latina prefiere explorar medios político-diplomáticos. El empantanamiento y la tendencia ascendente de este conflicto tiene paralizados los esfuerzos diplomáticos (en gran medida por la resistencia de los grupos armados) y las soluciones militares tampoco se han mostrado efectivas.⁵² Sin embargo, pese a las limitantes nacionales y de las formulaciones individuales de políticas de seguridad y defensa, existen elementos de consenso que han de considerarse y que apuntan a elementos específicos de cooperación. Los elementos sobresalientes positivos que en la reciente historia del continente han ejemplificado el éxito de las políticas de cooperación son los que siguen:

- En los años ochenta y noventa del siglo pasado, fueron muy exitosos los esfuerzos argentino-brasileños de distensión, principalmente en materia nuclear.
- Los esfuerzos de la comunidad internacional en el respaldo otorgado a los procesos de paz en Nicaragua (1990), El Salvador (1990-1994) y Guatemala (1992-2000) también resultaron muy exitosos.
- Los mecanismos diplomáticos han prevalecido en las disputas fronterizas entre Ecuador y Perú.
- Ha sido muy exitosa la cooperación entre Estados Unidos y Canadá en materia de defensa bajo el NORAD.

⁵⁰ Palabras del presidente Vicente Fox ante el Consejo Permanente de la OEA, Washington, D.C., 7 de septiembre de 2001. El 6 de septiembre de 2002, el gobierno de México anunció formalmente su retiro del TIAR.

⁵¹ Esta tendencia de la política exterior de Brasil se refuerza con el cambio de gobierno, desde el 1 de enero de 2003.

⁵² Max Manwaring, comp., *Colombia's Ambiguous Wars in Global and Regional Context: Insurgency, Transnational Crime and Terror* (Conference Brief, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2002).

- El Tratado de Tlatelolco, firmado en 1967 y ratificado por la gran mayoría de los países del hemisferio, es un claro ejemplo de diplomacia preventiva en materia de defensa.
- Ha avanzado mucho, aunque con grandes limitaciones, el esfuerzo conjunto para el combate a las drogas y el crimen organizado, tanto bajo el amparo del sistema interamericano (OEA-CICAD), como a nivel subregional y binacional.
- Han sido exitosos los esfuerzos de cooperación multinacional para el auxilio a la población civil ante la presencia de desastres naturales de gran magnitud. Muchos ejércitos, armadas y fuerzas aéreas han podido desplegar acciones humanitarias con éxito, como las fuerzas armadas mexicanas en Centroamérica y Venezuela.
- En términos generales, se considera positiva la participación de efectivos militares y policíacos de algunos países latinoamericanos en operaciones multinacionales de paz bajo el amparo de la ONU.
- Se han realizado, regularmente y con gran éxito, ejercicios militares conjuntos entre diversos ejércitos, armadas y fuerzas aéreas, profundizando el conocimiento mutuo y la cooperación en materia tecnológica y operativa.

Estos ejemplos ponen de relieve que, a pesar de las limitantes nacionales, sí es posible avanzar en el diseño de políticas comunes de seguridad y defensa. La premisa para lo anterior es que los riesgos a la seguridad y defensa de los países cada vez tienen más componentes multinacionales y multidimensionales, por lo que resulta obligado el diseño de acuerdos de cooperación.

La existencia de mecanismos de consulta y consenso en el sistema interamericano (en el seno de la OEA y a través del mecanismo de cumbres temáticas) conduce o se enfila hacia la viabilidad en el avance de políticas comunes de seguridad y defensa. La premisa es clara, la agenda de riesgos hemisférica no ha de imponerla ninguna nación; todos los países deben asumirla como propia, de lo contrario sería muy difícil hablar de un “sistema” con responsabilidades simétricas y grados de compromiso para afrontar las nuevas necesidades. Como amenaza, es muy difícil hacer frente al terrorismo con el actual sistema.⁵³ Hay elementos muy importantes que se comparten entre los países del hemisferio que hacen viable la construcción de una agenda de seguridad hemisférica:

- Actualmente las políticas de seguridad y defensa se aplican en casi todos los países mediante fórmulas de consenso democrático, por lo que no son sólo políticas del Poder Ejecutivo de un país, sino avaladas por el resto del aparato del Estado y la opinión pública.
- Los cuerpos de seguridad pública, las fuerzas armadas y los sistemas de inteligencia han avanzado notablemente en el respeto a los derechos humanos y sus actividades se sujetan a la vigilancia política y pública en casi todos los

⁵³ Hal Klepak, “Hemispheric Security after the Towers Went Down” (Ottawa: Focal Policy Paper, febrero de 2002).

países. Aun cuando en este factor hay deficiencias, los avances cualitativos (legales) y cuantitativos (reales) respecto del pasado son notables. En (casi) todos los países se reconoce la necesidad de fortalecer la profesionalización de los sistemas judiciales, policíacos y la despolitización de las fuerzas armadas.

- Los sistemas políticos, en gran parte de los países del hemisferio, han consolidado formas democráticas de elección de gobernantes y de formulación de políticas de seguridad y defensa. Con distinto grado de evolución, según el país, en el hemisferio se observa un avance notable en la materia, que transforma profundamente las relaciones cívico-militares en pro de un equilibrio entre civiles y militares, y favorece la supervisión y control público de las instituciones de seguridad, defensa e inteligencia. En otras palabras, la desmilitarización de la seguridad, la defensa y la inteligencia es real, lo que varía, según el país, es la velocidad y grado de profundidad de las reformas.⁵⁴

Con la globalización (iniciada hace más de doce años), se afirmó reiteradamente que las fronteras entre las naciones estaban desapareciendo; que la soberanía se disolvía aceleradamente y que la geoeconomía, a través del comercio, orillaría a procesos de integración subregionales y hemisféricos. Los teóricos de aquella tendencia también señalaron el fin de los sistemas políticos autoritarios, dictatoriales y despóticos, y que la democracia en su versión occidental se impondría. En América Latina, estos vaticinios se cumplieron más que en otras partes del mundo. Sin embargo, las variables negativas, derivadas de las debilidades estructurales (económicas, sociales, políticas y culturales) de muchos países, no evitaron que se desarrollaran los fenómenos oscuros de la globalización: el crimen organizado, el terrorismo, el despotismo teológico, los fundamentalismos, etc. Las amenazas a los países no son convencionales y las estructuras de defensa, de seguridad pública-policíaca y de inteligencia han mostrado graves limitaciones (el ejemplo de los estadounidenses es más que elocuente). Por lo anterior, dado el carácter no convencional, asimétrico y subterráneo de las amenazas y por la porosidad de las fronteras, los países se ven obligados a realizar profundas reformas internas y en sus relaciones con la comunidad internacional (o las “comunidades” internacionales, como la del hemisferio occidental). Se imponen reformas institucionales muy profundas.

En las distintas subregiones del hemisferio, lo que en un primer momento fueron avances en la integración económica y comercial, poco a poco derivaron en la necesidad de establecer convenios de defensa y seguridad. En ocasiones, éstos han sido muy modestos y sólo responden a las urgencias —como las ejercidas después del 11 de septiembre de 2001— y en ocasiones se construyen mediante consultas metódicas y sistemáticas. Lo que sí es un hecho es que para estas fronteras tan abiertas se requiere que sean seguras, para ello la colaboración en defensa y seguridad resulta obligatoria. Los medios y aspectos específicos se hallan en discusión, no así los fines.

⁵⁴ Para este tema de análisis veáanse Diamint, *Democracia y seguridad en América Latina*, y Fundación CIDOB, *Nuevos temas de seguridad en América Latina* (Barcelona: CIDOB, 2002).

LA SEGURIDAD NACIONAL DE MÉXICO A INICIOS DE SIGLO: REFLEXIONES Y PROPUESTAS

*José Luis Piñeyro**

Presentación y precisiones conceptuales

Este artículo básicamente se centra en la demostración de cómo, implícita o explícitamente, es una falsa disyuntiva plantear que existe integración regional a través del TLCAN o que hay mantenimiento de la soberanía nacional, es decir, cómo el problema fundamental es el tipo de integración subordinada de México (y sus impactos en la soberanía comercial, financiera, alimentaria y energética) al bloque de Norteamérica y no el mantenimiento de una imposible posición aislacionista frente al dinámico proceso de globalización-regionalización mundial. El problema básico es la ausencia de una política real de compensaciones para la economía y sociedad mexicanas dentro de dicho bloque, ausencia que ha mermado paulatinamente la soberanía, afectando, sin duda, los diversos aspectos de la seguridad nacional. Mayor integración horizontal y vertical, como plantea el gobierno de Fox, sin pensar en renegociaciones profundas en dicho bloque, o en alternativas de inserción real en otros, se mostrará que conducen al debilitamiento sistémico de la seguridad de México y del conjunto de las instituciones del Estado.

Ahora bien, analizar el tema de la seguridad nacional mexicana (SNM) a principios del siglo XXI no es tarea fácil, sobre todo porque coincide con tres cuestiones temporales: primera, la coyuntura crítica de recesión económica; segunda, un gobierno federal diferente, el del presidente Vicente Fox, y tercera, la posibilidad de que algunos planteamientos del tema puedan revertirse a partir de determinadas correlaciones de fuerza política favorables a un verdadero cambio social democrático. No obstante, se pueden hacer algunas aproximaciones al asunto. En primer lugar, retomar el documento político de la actual administración, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND), en el que aparecen algunas propuestas relacionadas con el tema de este artículo, y en segundo lugar se definirá lo que entendemos por seguridad nacional, a fin de evitar posibles equívocos o malas interpretaciones respecto a nuestras observaciones.

Reflexionar sobre la SNM parecería una broma de mal gusto político, un sinsentido académico o una mera especulación filosófica,¹ ¿por qué? Porque estamos

* Profesor investigador del Departamento de Sociología, UAM-Azcapotzalco. Correo electrónico: <jlpineyro@aol.com> y <jlpp@correo.azc.uam.mx>.

¹ Sin embargo, no tratar la temática que nos ocupa por la fragilidad y el carácter centrífugo de la misma sería como no analizar el sistema financiero, dado su carácter extranjerizante, la estructura ferroviaria, carretera o naval por el mismo carácter, o bien la industria turística y la agroindustria, o en otro plano, la cultura política neopresidencialista y conservadora, el sistema de partidos políticos, de nuevo

frente a una muy profunda recesión económica (con doscientos mil o cuatrocientos mil desempleados en el primer semestre de 2001, según cifras oficiales o los especialistas), con una transición política errática y empantanada (sin pacto social amplio e incluyente), una reforma del Estado acotada (dedicada sólo a agilizar trámites burocráticos o al recorte masivo de personal), con crecientes índices de criminalidad, narcotráfico y drogadicción, acompañados de sospechas o denuncias de comandos guerrilleros regionales y nuevos fraudes públicos. Todo ello articulado a un entorno externo adverso, dada la desaceleración de la economía estadounidense y previsible presiones para contener más la migración mexicana ilegal y el tráfico de drogas, así como privatizar las industrias eléctrica y petrolera y, por supuesto, una reducción considerable de las exportaciones mexicanas, con repercusiones múltiples para nuestro sistema sociopolítico. Empero, para quienes apostamos a mantener la poca seguridad nacional que nos queda y recuperar el máximo de ésta, debemos hacer un amplio recuento de ciertos indicadores socioeconómicos para reconstruir la historia reciente, el presente actual y avizorar el previsible futuro planteado en el PND. Con otras palabras, el análisis de la SNM es un ejercicio académico con vigencia y legitimidad científica, dado que se trata de ubicar el terreno en que nos reproducimos como nación y Estado, circundados por un entorno globalizado y regionalizado (vía el TLCAN con Estados Unidos y Canadá).

Si partimos del presente, combinado con el pasado inmediato, referido a la SNM, el documento básico de referencia es el PND. Aquí destacan continuidades y diferencias sustanciales sobre el tema si se compara con el plan de gobierno de Zedillo.² Son continuidades, entre otras, ubicar las amenazas internas o externas a la SNM (el narcotráfico nacional e internacional, el crimen organizado, el terrorismo transnacional, el tráfico ilegal de armas, personas y dinero) y los grandes temas de la agenda internacional (estabilidad financiera, libre comercio, migración, democracia, derechos humanos, crimen organizado, terrorismo, medio ambiente), con el agregado de los desastres naturales y la cooperación para el desarrollo, con especial énfasis en este último.

En el PND de Fox aparecieron varias novedades: primera, era el único plan en el que se pretendía vislumbrar y proyectar un México hacia el año 2025, a diferencia de los otros planes, cuyo corte y alcance era sexenal. Por esto, ante la obvia y creciente debilidad estructural de la nación y el Estado mexicanos, durante los últimos tres sexenios se ha vuelto famosa la frase de que México necesitaba no de gobernantes sexenales, sino de estadistas que perfilaran hacia el futuro nuestro Estado-nación. La intención de proyectarse un cuarto de siglo adelante es un avance, aunque existe una serie de condiciones ya mencionadas que invalidan pensar en una fortaleza del ente estatal para lo inmediato y lo futuro, y sobre todo para la na-

institucionales y cupulares, la vigente gobernabilidad *pro statu quo*, la estabilidad macroeconómica y la destrucción microsociedad de siempre, la pobreza estructural crónica, etcétera.

² Al respecto, véase José Luis Piñeyro, "La seguridad nacional de México en el sexenio de Ernesto Zedillo", *Foro Internacional*, no. 166 (octubre-diciembre de 2001). Para el caso de Salinas, véase José Luis Piñeyro, "La seguridad nacional con Salinas", *Foro Internacional*, no. 138 (octubre-diciembre de 1994).

ción; la segunda diferencia, en particular respecto del plan de Zedillo, era que en el suyo se articulaba la política de seguridad nacional y la política exterior como coadyuvantes para el mantenimiento de la soberanía nacional, además de que no existía una definición explícita de seguridad nacional, en contraste con el documento de Fox, relacionado con lo que se conoce con una versión ampliada. Textualmente dice que la seguridad nacional tiene “como metas velar por la integridad física de la población y de las instituciones”. Además, se reconoce que la misma debe tener un carácter preventivo para preservar tal integridad. Los planes de desarrollo de Salinas y Zedillo contenían reflexiones similares, pero no ofrecían una definición concreta.

La tercera diferencia en relación con los planes precedentes radicaba en el conjunto de amenazas internas y externas, es decir, resultaba congruente con la propuesta de tener una visión integral de seguridad nacional y no la restringida, que apuntaba hacia una concepción de control policiaco-militar de los elementos y organizaciones de oposición política al gobierno en turno. El plan foxista afirmaba contundentemente que “las verdaderas amenazas a las instituciones y a la seguridad nacional las representan la pobreza, la desigualdad, la vulnerabilidad de la población ante los desastres naturales, la destrucción ambiental, el crimen y la delincuencia organizada y el tráfico ilegal de drogas”.³ Como cuarto contraste aparece lo que señala el PND: que las agencias de inteligencia no deben considerar una amenaza a la oposición interna; obviamente, se refiere a la oposición partidista o sindical, legal y legítima, no oposición de tipo armado, la que cualquier Estado consideraría una amenaza a una institución estatal básica, como las fuerzas armadas, o bien las corporaciones policiacas, instrumentos del Poder Judicial.

La quinta novedad es que se enfatiza —aparte de una clara diferenciación de la seguridad nacional de la del gobierno federal en turno— el que debe haber una legislación específica que controle los servicios de inteligencia donde exista una participación real del Poder Legislativo y no sólo del Ejecutivo, como hasta ahora ha sucedido en México. La sexta aportación consiste en que se plantea la necesidad impostergable de elaborar una agenda actualizada de riesgos, a fin de tener capacidad de respuesta frente a diversas contingencias que se considerarían amenazas a la seguridad nacional, como los desastres naturales o humanos, la pobreza, la marginalidad, etc. Y la última aportación se refiere a la proyección estratégica contenida en una propuesta geopolítica y geoeconómica, el Plan Puebla-Panamá, que involucra una concepción de naturaleza regional e internacional, o sea la integración de la zona del sureste mexicano y el área centroamericana con sus distintos Estados-naciones.

No obstante, existen al menos dos talones de Aquiles en el plan foxista, al igual que en los tres anteriores planes de De la Madrid, Salinas y Zedillo. El primero es que de nueva cuenta se insiste en la importancia de la estrategia de la diversificación de las relaciones internacionales de México con otros Estados, estrategia que nos per-

³ Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* (México: Poder Ejecutivo, 2001).

mita un mayor margen de maniobra frente al “exterior”, esto es, con Estados Unidos. Retórica gubernamental al margen, el siguiente apartado mostrará que la realidad de la política exterior va totalmente en sentido contrario a tal estrategia. El segundo punto débil es que el plan de Fox, al igual que el de Zedillo y antecesores —por diversas circunstancias, potencialmente positivas unas (el auge petrolero de López Portillo), desastrosamente reales otras (las crisis económicas de inicio de sexenio de Salinas y Zedillo)— conceden una importancia crucial al crecimiento económico como dinamizador o impulsor del mismo.

Fox inició su administración ofreciendo de manera reiterada al país un crecimiento del PIB de 7 por ciento anual, pero, después de la mitad del primer año del sexenio, las corredurías de bolsa de valores y agencias económicas especializadas anunciaron que el PIB no crecería más allá de 1 por ciento anual y los voceros foxistas dieron el mismo pronóstico. Al respecto, Fox también prometió la creación de 1 400 000 empleos anuales, pero, de nuevo, a poco más del primer semestre de 2001 las cifras oficiales señalaban que se habían perdido cerca de doscientos mil empleos por la desaceleración de la economía estadounidense. Otros cálculos de economistas de la UNAM y de la UAM apuntaban al doble de tal estimación, despedidos que se suman al desempleo estructural, o sea el que existe al margen de la creación de nuevos puestos de trabajo. Cualquiera de las dos cifras es bastante preocupante, además de que otra vez no se cumplía con una promesa básica de un plan, que Salinas situó en un millón de empleos anual y Zedillo en 1 200 000.

Desde otra perspectiva, para evitar posibles equívocos respecto de la definición sobre seguridad nacional, ofrecemos nuestra concepción como parte final de este apartado, pero antes conviene aclarar algunos aspectos. No existe un consenso terminológico, al igual que con otros conceptos polémicos: la primera diferencia o confusión radica en que se identifica como sinónimos: la seguridad nacional con la del gobierno y a la vez con la seguridad del Estado, la primera similitud a criticar y desterrar para el caso del sistema político mexicano la señala el plan foxista, en cuanto a la segunda no se pronuncia. Otra suposición relacionada con esto último es que la mayoría de las concepciones tradicionales sobre seguridad nacional automáticamente asignan legalidad, y sobre todo legitimidad, a las dependencias gubernamentales y a las instituciones estatales, lo cual no necesariamente sucede en la práctica política cotidiana, además, de que el gobierno y el Estado pueden moverse en casos graves en direcciones divergentes entre ambos y frente a la nación, entendida como el grueso de las clases y sectores sociales. A propósito de legitimidad, se ha comentado en los medios masivos de comunicación que la administración pública de Fox inicia con un enorme capital político (captado por el triunfo en las elecciones presidenciales), basado en el respeto a la legalidad electoral y en la legitimidad otorgada por la transparencia del conteo de los votos y el carácter mayoritario de los mismos. Al mismo tiempo, al fin del primer año de gobierno foxista, se planteaba que dicho capital se dilapidaba aceleradamente por el deterioro de la situación económica, la expansiva inseguridad pública, las propuestas de reformas (como la fiscal —regresiva— y la de derechos indígenas —restringidos—, o bien los recortes al gasto público para el desarrollo social.

Visto lo anterior, pasemos a definir la seguridad nacional, reiterando que aunque existen numerosas conceptualizaciones, resulta preciso dar la nuestra para pensar en términos operativos o concretos. Entendemos por seguridad nacional

una situación donde la mayoría de los sectores y clases sociales de la nación tienen garantizadas sus necesidades culturales y materiales vitales a través de las decisiones del gobierno nacional en turno y de las acciones conjuntas de las instituciones del Estado, o sea, una situación de relativa seguridad frente a amenazas o retos internos o externos (reales o potenciales) que atenten contra la reproducción de la nación y del Estado. La situación descrita puede concebirse como un proyecto a futuro o como una realidad de facto por mantener. Necesidades básicas hacen referencia a mantener o conseguir los niveles de vida propuestos por diversos organismos de la ONU como la UNESCO, la FAO, entre otros.⁴

Evidentemente, considerando la realidad social y estatal dominante, desde nuestro punto de vista, la seguridad nacional para México es más un proyecto a conseguir que una situación a defender si recuperamos la definición anterior.

Insistimos en que existen múltiples definiciones de seguridad nacional,⁵ lo cual denota la amplitud del término y la falta de un acuerdo básico sobre el mismo, así como el error más común de la mayoría de las definiciones: no distinguir o confundir las tres dimensiones de la seguridad (nacional, estatal y gubernamental), las cuales convergen o no en coyunturas o fases críticas, o a lo largo del tiempo por prolongados periodos.

Todo lo anterior nos remite a problemas sociológicos y politológicos en cuanto a quiénes o cuáles instancias institucionales definen los intereses y objetivos nacionales; cuál es el grado de legitimidad de las instituciones del Estado y del aparato de gobierno; el tipo de cohesión social de la nación frente a las mismas, entre otros problemas.⁶

⁴ José Luis Piñeyro, "La seguridad nacional del México postTLC: ¿realidad o proyecto?," *Casa del Tiempo*, no. 25 (febrero de 2001): 11.

⁵ Entre otros textos, se encuentra esto en la recopilación del general Gerardo Clemente Vega, secretario de la Defensa del presidente Fox, quien apuntó 52 concepciones de seguridad nacional, que van desde la estadounidense, pasando por la soviética hasta la cubana y la de diversos especialistas del tema. General Gerardo Clemente Vega, *Seguridad nacional: concepto, organización y método* (México: Sedena, 2000), 67-77.

⁶ El conjunto de problemáticas mencionadas se exponen implícita o explícitamente a través de diversos textos. Véanse al respecto: Sergio Aguayo Quezada y Bruce Bagley, comps., *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana* (México: Siglo XXI, 1989); Sergio Aguayo Quezada, "Un concepto de seguridad mexicana para la década de los noventa", en Riordan Roett, *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa* (México: Siglo XXI, 1998); José Luis Piñeyro, coord., "Seguridad y soberanías nacionales en América Latina", *Revista Sociológica*, no. 25 (1994); José Luis Piñeyro, coord., "La seguridad nacional en México", *El Cotidiano*, no. 71 (1995); Sergio Aguayo Quezada y John Bailey, comps., *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición* (México: Siglo XXI, 1997); James Rochlin, *Redefining Mexican "Security": Society, State and Region under NAFTA* (Londres: Lynne Rienner, 1997); Grupo Consultor Interdisciplinario, *Carta de política mexicana. La seguridad nacional de México*, nos. 158-162 (1997). Asimismo, los números monográficos "Seguridad nacional" y "Los servicios de inteligencia en el nuevo siglo" de la *Revista de Administración Pública*, nos. 98 (1998) y 101 (2000), respectivamente.

Seguridad y soberanía nacionales: binomio inseparable

Desde una perspectiva integral o ampliada de seguridad nacional, no se pueden aislar dos conceptos estrechamente interrelacionados y complementarios: seguridad y soberanía. La definición clásica de la primera reivindica la capacidad de un gobierno y un Estado legales y legítimos de mantener una autonomía relativa en la toma de decisiones múltiple (financiera, militar, cultural, etc.) a nivel interno, así como frente a las presiones o intromisiones de otros Estados-nación, y hoy se agregaría de entes o actores no estatales, como el crimen transnacional, el terrorismo internacional, etcétera.

Por lo tanto, cabe preguntarnos ¿cómo está actualmente nuestra soberanía? Para responder, cabe retomar tres referentes de ésta: la soberanía alimentaria, sería el primero y más dramático aspecto que también denominaríamos sostenida y ascendente dependencia de alimentos de Estados Unidos. Los informes dados a conocer por la revista *Proceso*, basados en investigaciones universitarias, indican que se importa 89 por ciento del arroz que se consume en el mercado interno, el cual proviene principalmente de Estados Unidos; de igual manera 75 por ciento del maíz, 80 por ciento del sorgo y 70 por ciento del frijol.⁷ Ante este panorama nada halagüeño de dependencia extrema, se descarta del todo lo que desde hace varios años alertan economistas como José Luis Calva: la posibilidad de un chantaje alimentario, como el practicado con algunos países africanos por Estados europeos, de cara a coyunturas de hambruna, sea por catástrofes naturales o bien por decisiones estatales para doblegar a tales países y así obtener distintas concesiones. No tenemos que pensar en una situación en la que exista una clara voluntad política externa de doblegar a nuestra nación. Hace pocos años apareció en la prensa la noticia de una hambruna provocada por la sequía extendida a varios departamentos de Honduras, Nicaragua, El Salvador y Guatemala, que afectó a un millón y medio de campesinos de tales repúblicas.⁸ Las noticias hablaban de masas campesinas alimentándose de plantas silvestres y raíces, a pesar del programa de emergencia decretado y apoyado por el Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas.

En México, no hemos llegado a los extremos de enfrentar una hambruna o de encarar un chantaje alimentario, aunque las sequías, cada vez más frecuentes y extendidas por todo el territorio, son un hecho ineludible. Si se considera el tamaño de la población, un escenario similar al descrito, para México implicaría millones de pobladores rurales deambulando por el país. En términos prácticos, sea hambruna provocada o por causas naturales, la vulnerabilidad crónica de la soberanía alimentaria es inobjetable. La falta de una planeación estratégica sobre esta temática resulta preocupante. Bajo el escudo de ser socios comerciales o aliados geopolíticos de Estados Unidos, no cabe el argumento de que eso garantice el abasto seguro y sostenido de alimentos. Tampoco el supuesto simplista y falso de que se ejerce la soberanía al contar con suficientes divisas para acceder al libre mercado

⁷ *Proceso*, no. 1290 (julio de 2001).

⁸ Blanche Petrich, "Centroamérica, el espectro del hambre", *La Jornada*, 6 de noviembre de 2001, 48.

mundial de granos básicos. El patético y conocido caso de Irak lo ilustra de manera trágica: no sirven de nada los millones de dólares petroleros si son pocos los países que quieren venderle alimentos, medicinas y demás.

Cabría preguntarse, dentro de la dimensión de la soberanía mexicana, ¿existe la comercial? Muy poco y cada vez menos, pues del total de nuestro comercio exterior más de 85 por ciento se hace con la Unión Americana respecto de nuestras exportaciones y un porcentaje similar de las importaciones totales. Otro mentís más de la famosa estrategia de diversificación de relaciones internacionales y un dato adicional sobre nuestra múltiple dependencia del coloso del norte, respecto de soberanía productiva, entendida como inversión directa e indirecta extranjera, las cosas no mejoran para nada, pues el último informe de gobierno del presidente Zedillo revelaba que 60 por ciento de la inversión directa externa fue estadounidense e igualmente un porcentaje similar para la indirecta, o en bolsa de valores y otros activos financieros. La compra de Banamex, el mayor banco mexicano, por parte del Citibank fue la puntilla de un proceso de desnacionalización amplio y profundo. A todas luces, los indicadores gruesos proporcionados revelan los impactos negativos en la soberanía y, por tanto, en la seguridad nacional.

En los círculos gubernamentales, frente a la alarmante y creciente disminución de los distintos aspectos de la soberanía nacional se presentaron diversos razonamientos justificatorios. Dos fueron los argumentos básicos y más conocidos: el primero consistía en afirmar que lo fundamental era preservar la soberanía política, entendida como la capacidad y autonomía de realizar elecciones libres y transparentes, conformar poderes como el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, y tomar en conjunto decisiones soberanas en materia presupuestal, económica, social y militar. Otra versión apologética planteaba que la mayor integración múltiple (comercial, productiva, tecnológica, de infraestructura, de comunicación, recursos humanos y naturales) con Estados Unidos fortalecería preferencialmente la soberanía nacional, pues quedaríamos más insertos en su mercado, limitando así acciones unilaterales del país vecino, además de aumentar nuestro crecimiento económico generador de empleo masivo; altos salarios y ganancias; bienes y servicios de mejor calidad; bajos precios e incorporación de tecnología de punta a los procesos productivos; uso racional y óptimo de los recursos naturales, entre muchos otros. En suma, el paraíso del libre mercado cuyo punto final es el ejercicio de la soberanía del consumidor frente a un mercado diverso y con bienes y servicios de calidad y precio competitivos. Lo único cierto de la tendencia apuntada son las enormes tasas de ganancia. Quedan pendientes todos los demás rubros para conformar la utopía neoliberal.

¿Globalización o norteamericanización? Falso dilema

Tan falsa resulta la disyuntiva planteada para México, que el gobierno de Fox reconoció que con Estados Unidos nos une una alianza estratégica que, sistemáticamente, las administraciones de Salinas y Zedillo habían negado so pretexto de

que todo se reducía a un tratado comercial con Canadá y nuestro vecino en común. Ni siquiera ambos mandatarios reconocieron que el TLCAN sería la pauta para formas avanzadas de integración, como la unión aduanera, el mercado común o la unión económica y monetaria.⁹

Algunos especialistas en integración regional plantean que la gran ausente de la casi absoluta integración mexicana a América del Norte mediante el TLCAN es nada menos y nada más que una política económica de compensaciones para nuestro país, dada la desmedida asimetría o desigualdad frente a Estados Unidos y Canadá. Estrategia de compensaciones similar a la de la Unión Europea con los países pobres del club (Irlanda, España, Portugal y Grecia), esto es, inversiones en infraestructura económica básica (camino, carreteras, puentes y otros) y social (capacitación de mano de obra para anclar la fuerza de trabajo campesina en su lugar de origen, fomento a la creación de cientos de micro y pequeñas empresas rurales en servicios turísticos, etc.),¹⁰ es decir, se trató de compensar a la población que dejaría de trabajar en cierta actividad o servicio a partir de los distintos acuerdos que se suscribieron respecto de una cambiante división del trabajo entre las economías europeas, especialmente las menos desarrolladas.

¿Qué hacer frente a la ausencia total de compensaciones para México? Diversos analistas académicos y personajes políticos han planteado la impostergable necesidad de renegociar ciertas partes del TLCAN lesivas para la soberanía mexicana, sobre todo los aspectos de tipo agropecuario, dadas sus obvias consecuencias en la generación de más desempleo masivo y dependencia alimentaria. Sin embargo, los voceros de Fox consideran que no debe renegociar, sino todo lo contrario: profundizar y ampliar el TLCAN hasta sus últimas consecuencias.

Entonces, si no se negocia una política de compensaciones ni se renegocia dicho instrumento, podemos recurrir a lo que algunos autores llaman la vulnerabilidad estratégica recíproca. ¿Qué significa esto? Dicho de otro modo, es ubicar qué aspectos de la relación entre dos o más países los hace vulnerables recíprocamente para que cada uno lleve adelante su estrategia general de tipo militar, financiera, comercial, etcétera.

En el caso específico de nuestro país y Estados Unidos, ¿cuáles son los aspectos en los que ambos son vulnerables e interdependientes para el funcionamiento de sus sociedades? Contar con un seguro y creciente suministro de petróleo y gas

⁹ Para el caso de la reducida y descendiente relación comercial de México con la Unión Europea, así como de los distintos retos para aumentarla y consolidarla, véase Agustín Cué Mancera, "El avance de la regionalización del mundo: México y la Unión Europea", *El Cotidiano*, no. 102 (julio de 2000).

¹⁰ Especialistas en integración asientan de forma categórica que "La pérdida de soberanía a favor de un bienestar económico y social mayor no ha significado para los países miembros de la Unión Europea un alto costo político; por el contrario, ha representado a lo largo del proceso de integración económica una solución a problemas cuya complejidad escapa no sólo al ámbito nacional, sino que, unidos, estos países han adquirido una fuerza que difícilmente podría tener alguno de ellos en lo individual. Rosa María Piñón y Francisco Dávila, "Vicisitudes de la integración latinoamericana y éxitos de la integración europea a fines del siglo XX", *Estudios Latinoamericanos*, nos. 12-13 (julio-diciembre de 1999 y enero-junio de 2000).

natural (hoy se dice energía eléctrica); mantener el combate al expansivo narcotráfico y la drogadicción, así como proseguir con el control a la ascendente migración ilegal mexicana y centroamericana. Sin duda, estos tres fenómenos significan costos, pero también beneficios para la economía de las dos naciones. Por ejemplo, la migración ilegal mexicana a pesar de todo lo que se dice en los círculos gubernamentales y empresariales estadounidenses, contribuye a la reactivación económica de ciertas zonas de Estados Unidos, pues, como argumentan los expertos en migración, los trabajadores migrantes son productores, consumidores, pagadores de impuestos, generadores de micronegocios, además de contribuir a mantener la competitividad agrícola estadounidense en los mercados internacionales de granos básicos, mediante el pago de bajos salarios a los migrantes.¹¹ En México son conocidos los beneficios que representan las multimillonarias remesas de dólares de los migrantes legales e ilegales para determinadas regiones depauperadas del país (como Zacatecas, Oaxaca, Puebla y San Luis Potosí). En cuanto a costos para ambas economías no entraré en detalles, sólo conviene señalar que son más los beneficios mutuos para ambos sistemas sociopolíticos, de acuerdo con los especialistas en migración.

Desde otro ángulo y para finalizar este apartado, resulta imprescindible subrayar que la ausencia de una política de compensaciones en el TLCAN, auspiciada por el ex presidente Carlos Salinas de Gortari, la negativa a renegociar ciertos apartados de dicho instrumento, tanto de parte de Zedillo como de Fox, o la renuencia a recurrir a una reflexión y propuesta del uso de las vulnerabilidades estratégicas recíprocas, no son mera casualidad, responden a varias causas, entre otras, la carencia de una mentalidad estratégica o de estadista en los últimos tres gobiernos nacionales en las clases gobernantes; la alianza de este grupo tecnoburocrático con las fracciones exportadoras e importadoras de la clase dominante nacional y transnacional; la paulatina y, al final, rápida ruptura del pacto social posrevolucionario de los años cuarenta; el vaciamiento social del Estado populista y la consolidación del Estado neoliberal y, por último, los candados macroeconómicos de política financiera y monetaria impulsados por los distintos documentos signados con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, así como su secuela de restricción de gasto público (en educación, alimentación, vivienda), privatizaciones de empresas públicas y desregulaciones burocráticas, fiscales, etcétera.

Dentro del anterior proceso de causalidad múltiple, lo estratégico desaparece del vocabulario gubernamental y empresarial, y se habla del uso de estrictos criterios de eficiencia y racionalidad para sustituir las relaciones populistas-corporativas por unas de corte ciudadano y libertad empresarial y sindical; para cambiar el Estado populista generador de falsas expectativas que ofrece poco, pero cumple con promesas de alimentación y vivienda, por uno solidario con los sectores pobres para transformar el Estado propietario de cientos de ineficientes y corruptas empresas paraestatales a uno racional que las privatiza, basado en criterios de justicia

¹¹ Consúltese la reconstrucción del tema en José Luis Piñeyro, "Migración mexicana: la seguridad nacional de Estados Unidos y México", *Estudios Latinoamericanos*, nos. 12-13 (julio-diciembre de 1999 y enero-junio de 2000).

social y racionalidad económica; para cambiar el Estado proteccionista comercial de ineficientes empresarios por uno aperturista y de libre competencia, que beneficia al consumidor con productos importados o nacionales de mejor calidad y bajo precio, además de estimular a los privados a la inversión y uso eficiente de los recursos humanos y naturales.

Lo estratégico sólo aparece en el lenguaje gubernamental y empresarial para hablar o concebir alianzas o fusiones estratégicas de las megaindustrias con industrias grandes, medianas y pequeñas, bajo el criterio de maximizar el uso del trabajo, la técnica, la tecnología y las materias primas y, por supuesto, las ganancias. Al final del amplio y complejo proceso socioeconómico y político (aquí sólo descrito), se sucede una clara secuencia de privatización-desnacionalización-extranjerización-norteamericanización con obvios y distintos efectos negativos en la seguridad nacional de México.

La seguridad nacional de México después del megaterrorismo del 11 de septiembre

Los ataques terroristas contra las torres gemelas de Nueva York y el edificio del Pentágono en Washington tuvieron múltiples y obvias repercusiones de corto, mediano y largo plazo para la seguridad nacional del país.

En tiempos normales, los principales problemas del nexo de México con el país vecino se refieren al control de la migración ilegal y del narcotráfico; secundariamente se hallan las diferencias esporádicas respecto a prácticas comerciales desleales, los depósitos fronterizos de desechos tóxicos, el suministro binacional fronterizo de agua y las presiones veladas o abiertas para privatizar las pocas empresas estatales restantes (Pemex y CFE), o bien evitar cualquier cambio al vigente modelo económico neoliberal de supuesto libre mercado interno e internacional.

Después del megaatentado terrorista mencionado, las cosas han cambiado de forma radical en cuanto a la relación con Estados Unidos. Si antes del atentado la sola desaceleración de la economía estadounidense golpeaba de forma múltiple a la mexicana, con lo que se evidenciaba y agudizaba la dependencia estructural comercial y productiva referida en el anterior apartado, la situación de emergencia política y económica del país vecino, iluminó más nítidamente otras formas de dependencia externa, reflejando variadas vulnerabilidades de la seguridad nacional de México.

Como muestras de esto destacan señalar los cambios en la política exterior foxista o la mayor y drástica depresión de la industria turística y otros sectores relacionados con la misma (aviación, hoteles, restaurantes, etc.), o bien del conglomerado migrante legal o ilegal con sus multimillonarias remesas de dólares.¹²

¹² Después de un mes de los atentados, la industria turística reportó una pérdida de cien millones de dólares, equivalentes a 4.5 millones de dólares diarios, de forma tal que se calcula que el año 2001 terminaría con los mismos ingresos del 2000, es decir, 8 400 000 000 de dólares. La disminución de envío

Ambos aspectos íntimamente articulados e interrelacionados, vulneran la seguridad en México.

Frente a la estrategia militar estadounidense antiterrorista, de carácter global-territorial y de largo plazo-tiempo, el gobierno de Fox consideró que la alineación-subordinación estratégica con Estados Unidos era la mejor táctica para defender el interés nacional mexicano. Los principios tradicionales de nuestra política exterior (en especial la resolución pacífica de las controversias internacionales y la igualdad jurídica de los Estados) se abandonaron a partir de una supuesta lectura realista del contexto bilateral,¹³ continental y mundial, conformada a partir de los trágicos sucesos terroristas.

Ante la estrategia antiterrorista de Estados Unidos que, por un lado, se atribuyó el “derecho” de intervenir y actuar en todos los Estados donde existieran grupos terroristas u organizaciones de apoyo a éstos¹⁴ y, por otro, clausura cualquier solución pacífica y legal frente a los responsables de los actos terroristas (captura, extradición y enjuiciamiento por parte del gobierno correspondiente), el gobierno mexicano ofreció “apoyo hasta sus últimas consecuencias”, léase suministro irrestricto de petróleo como energético estratégico y, en la entonces coyuntura bélica, control estricto de los migrantes ilegales de origen o apariencia árabe e intercambio amplio de información de inteligencia antiterrorista. La visita del presidente Fox a Washington el 6 de octubre de 2001 y las declaraciones del ex canciller Jorge Castañeda del 11 de septiembre y posteriores evidenciaron lo antes señalado.

Han sobrado críticas dentro del gobierno (el secretario de Gobernación Santiago Creel) y fuera del mismo, especialmente de partidos como el PRD y el PRI, así como de periodistas y expertos en política exterior tipo Castañeda; se señaló que era irreflexiva, entreguista y peligrosa para la seguridad del país.¹⁵ Pero, el peso de

de remesas provenientes de los migrantes se calculaba que oscilaría entre los seiscientos millones y los tres mil millones de dólares. De forma que se estimaba que ingresarían a fines de año diez mil millones de dólares, monto muy superior a los 6 572 000 000 millones del año pasado. Sólo para el estado de Oaxaca el gobernador Murat calculaba que las divisas se reducirían en 50 por ciento, esto es, seiscientos millones de dólares, debido a que muchos migrantes se esconderían dadas las acciones policíacas. Enrique Méndez, “El acuerdo migratorio con EU se derrumbó: Murat”, *La Jornada*, 6 de octubre de 2001, 19; Carina Avilés, “La fuerza de trabajo, principal mercancía de exportación del país, asegura especialista”, *La Jornada*, 11 de octubre de 2001, 17; Alma López, “Militarizan los principales destinos turísticos del país”, *El Financiero*, 10 de octubre de 2001, 22.

¹³ Para una muy cuestionable explicación del tímido apoyo inicial de Fox a Bush después de los atentados, así como del supuesto error estratégico y regresión de política exterior por tal apoyo, véase Rafael Fernández de Castro, “Los porqué de la tibieza”, *Proceso*, no. 1300 (septiembre de 2001).

¹⁴ Aparentemente, la base legal de las acciones militares angloamericanas en Afganistán la respaldaban las resoluciones 1368 y 1373 de la ONU, con base en el artículo 5 del Acta Constitutiva. Dos versiones encontradas sobre tales resoluciones se hallan en Alejandro Nadal, “El acuerdo de los misiles”, *La Jornada*, 10 de octubre de 2001, 39, y el embajador de Francia en México, Phillipe Faure, “El regreso de Naciones Unidas”, *La Jornada*, 11 de octubre de 2001, 10.

¹⁵ Entre otros artículos pueden revisarse José Luis Manzo, “Imprudencia gubernamental”, *La Jornada*, 4 de octubre de 2001, 18; y Luis González Souza, “México y el nuevo orden mundial”, *La Jornada*, 6 de octubre de 2001, 33.

las declaraciones y los hechos del gobierno foxista han sido contundentes: somos aliados estratégicos y como tales debemos actuar con Estados Unidos.

Los beneficios tangibles (inmediatos o a mediano plazo) del alineamiento-supeditación estratégica de México, no se ven por ningún lado, a no ser que se apueste a la benevolencia de la potencia estadounidense o al realismo de la misma: no nos conviene un socio con inestabilidad política-institucional y crisis económica-social profundas, el narcotráfico y el crimen trasfronterizo saldrían de control y el éxodo de los migrantes ilegales sería imparable,¹⁶ ante tal situación generalizada de caos.

Al margen de la veracidad de la observación anterior, lo cierto es que la agenda bilateral cambió, pasando a primer plano el control fronterizo antiterrorista y quedó en segundo plano el posible acuerdo de migración,¹⁷ iniciativa propuesta por Fox que supuestamente tuvo recepción por parte de Bush, desechada y obstaculizada de nueva cuenta, supuestamente, por el tibio apoyo inicial del gobierno mexicano ante los acontecimientos de Nueva York y Washington.¹⁸

Si algo de positivo tienen las situaciones de crisis es que perfilan nítidamente las tendencias subyacentes entre los grupos gobernantes y dominantes,¹⁹ de forma tal que terminan transformándose en claras posiciones, de cara a problemas nacionales de corte interno y externo.²⁰ Así, para nuestro caso, el vínculo con Estados Unidos

¹⁶ Tal planteamiento era recurrente entre los estrategas estadounidenses, aunque no las soluciones a tal escenario catastrófico, es decir, unos abogaban por medidas preventivas y otros por un sellamiento militar de la frontera. Véanse Michael Dziedzic, "México y la gran estrategia de Estados Unidos: eje geoestratégico para la seguridad y la prosperidad", en Sergio Aguayo y John Bailey, comps., *Las seguridades de México y Estados Unidos...*, y Steven R. David, "Washington y la guerra civil en México", *Milenio*, 22 de febrero de 1999. La versión completa de este ensayo aparece en *Foreign Affairs* (enero-febrero de 1999).

¹⁷ Entre otros analistas, el ex asesor de seguridad nacional del gobierno de Clinton, Arturo Valenzuela, así lo planteó. Arturo Valenzuela, "Washington: la nueva realidad", *La Jornada*, 26 de septiembre de 2001, 12-13.

¹⁸ Fernández de Castro, "Los porqué...".

¹⁹ Fox como cabeza de la clase gobernante reiteró la no modificación del modelo económico actual, ante la petición de una fracción de la clase dominante, los dirigentes empresariales de la Canacintra, para que se aumentara el gasto público como generador de empleo y de la demanda agregada, con el fin de reactivar el estancado mercado interno. A su vez, un miembro destacado de dicho grupo, el multimillonario Carlos Slim, hizo propuestas similares a ese organismo empresarial y agregó que se estaban rematando al capital extranjero ciertos sectores estratégicos del país, como son las telecomunicaciones. Desde antes de la crisis causada por los atentados terroristas, distintos economistas señalaron los pocos cambios en la estrategia económica de Fox. Un ejemplo fue el de Rosa A. Garavito Elías, "El continuismo económico de Vicente Fox", *El Cotidiano*, no. 105 (marzo de 2001).

²⁰ El Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional, firmado por el Poder Ejecutivo y todas las fuerzas políticas partidarias, resultó una clara muestra de lo planteado en el texto, ya que dicho acuerdo constituyó un conjunto de iniciativas basadas en buenas intenciones, por ejemplo, se planteaba la generación de empleo masivo o el apoyo a la pequeña y mediana industria, pero no se indican cantidades precisas de empleo y dinero a crear e invertir, ni cómo aplicar tales iniciativas; y así se perfilaban todas y cada una de las propuestas del aludido acuerdo. El documento apareció en *La Jornada*, 8 de octubre de 2001, 30-31. Para críticas de conjunto a ese documento, véanse Adolfo Gilly e Imanol Ordorika, "Bombardeos y clase política", *La Jornada*, 9 de octubre de 2001, 23, y Alberto Aziz Nassif, "La política y la guerra", *La Jornada*, 9 de octubre de 2001, 34.

resultó proyectado en su vertiente más inmovilista y acrítica, es decir, se reconoció la enorme desigualdad y asimetría de poder frente a la potencia del norte. Por lo anterior, para el gobierno mexicano, el rechazo a la guerra global antiterrorista apareció como una gran aventura con funestas consecuencias para la nación y el Estado. Acogerse a la buena voluntad de la potencia, dada la intachable conducta mexicana de solidaridad absoluta, devino en el eje de la política exterior, para cooperar primero y, después, negociar supuestamente en mejores términos los problemas bilaterales.

Independientemente de los resultados concretos de la política exterior mexicana de "bajo perfil", la seguridad nacional resultó no sólo afectada porque pasaron a segundo plano temas como la migración ilegal masiva, sino porque ocurrió un doble proceso: por una parte, aumentaron las presiones sobre viejas tensiones bilaterales (el combate al narcotráfico y el control a la migración ilegal) y nuevos aspectos, como el freno al terrorismo: severa supervisión aérea, terrestre y marítima (de personas, armas químico-bacteriológicas y productos, lo cual retrasaría el tránsito humano y comercial fronterizo) e intercambio sistemático de información y cooperación para el arresto de grupos terroristas. Por otra parte, la cerrazón territorial estratégica, la contracción del consumo y la crisis económica afectarían aún más las exportaciones mexicanas, golpeando directamente la industria maquiladora, turística y restaurantera, concentradoras importantes de empleo y generación de divisas; aunado a la disminución severa de remesas de los migrantes legales e ilegales, debido al aumento del desempleo y la xenofobia estadounidense. Todo lo anterior significó para México un crecimiento considerable de los índices de criminalidad profesional y ocasional; desempleo y subempleo; migración interna y externa; pobreza y miseria y un decremento del crecimiento económico inferior a 1 por ciento o incluso negativo.

Este posible escenario, pareciera, sin duda, catastrófico y caótico, conformado con probables estallidos sociales espontáneos u organizados; aparición de nuevos grupos guerrilleros; fortalecimiento de las bandas de crimen organizado; deslegitimación de procesos electorales (a través del abstencionismo masivo) de decisiones gubernamentales, como una mayor contracción salarial, una reforma fiscal regresiva o la privatización petrolera y eléctrica, aunque estas dos industrias se resguardaron según el Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional (APDN), firmado por el presidente y los partidos políticos nacionales.

Con pocas palabras, la crítica situación económica, provocada por la desaceleración de la economía estadounidense se agravó aún más por un acontecimiento fortuito (los megatentados terroristas), todo lo cual abrió un abanico mayor de vulnerabilidades externas (control fronterizo, tortuguismo, proteccionismo comercial y xenofobia) e internas (mayor desempleo masivo, expansiva pobreza, criminalidad extendida, restricción de consumo, dependencia alimentaria, comercial, de inversión y divisas), las cuales muestran contundentemente la fragilidad de la seguridad nacional del país a inicios del siglo XXI.

El APDN, firmado por el gobierno de Fox y los partidos políticos, de llevarse a cabo de alguna manera, sólo atenuaría las condiciones estructurales de depen-

dencia múltiple frente a Estados Unidos y de subdesarrollo de la estructura productiva y social. La seguridad nacional se acortó de forma severa, pues no se veían en el horizonte político soluciones de fondo que la fortalecieran externa e internamente. Aun ante la situación que se vivió, el gobierno de Fox no planteó una política de compensaciones que implicara una renegociación del TLCAN, ni mucho menos se pensaba recurrir a los puntos en los que existe una vulnerabilidad estratégica recíproca con Estados Unidos. Predominaba una estrategia de integración total y a toda costa con la potencia nortea, lo cual implicaba superiores niveles de integración subordinada que tendían a borrar el Estado-nación mexicano, esto es, como escenario sociopolítico de decisiones con relativa autonomía en cuestiones externas con otros Estados, e internas para beneficio de los sectores mayoritarios de la nación. Prevalció el interés nacional privado sobre el interés nacional público, con todas las probables consecuencias sociopolíticas, apuntadas con anterioridad a lo largo del texto.

Se requerirían estadistas que proyecten un Estado-nación mexicano a futuro, no de gobernantes sexenales que, como en el pasado, sólo pensaban en el presente de manera cortoplacista, carente de estrategia y tácticas propias, de apoyo social amplio y participativo, de instituciones de Estado con fortaleza, basadas en la legitimidad de dicho apoyo y de las acciones cotidianas de gobierno, en pro de la mayoría de la nación, elementos todos del cimiento de la seguridad nacional mexicana.

EL GRUPO DE CONTACTO DE ALTO NIVEL.

LÍMITES PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE UNA POLÍTICA DE CONTROL DE LAS DROGAS EN LA RELACIÓN BILATERAL MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

*Silvia Elena Vélez Quero**
*Argentino Mendoza Chan***

Cuando se analiza el andamiaje institucional con que México y Estados Unidos han procurado dar respuesta al narcotráfico, que fluyó desde y hacia sus territorios durante los años noventa del siglo XX, una de las instancias gubernamentales binacionales más innovadoras fue el Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN), por su origen, dinámica y resultados, los cuales serán tema de análisis de este trabajo.

En esta tarea, hemos elegido como marco teórico-conceptual el “institucionalismo neoliberal” de Robert O. Keohane, pues consideramos el enfoque útil por varias razones: el peso relativo que concede el Estado en las actuales relaciones internacionales, así como porque los conceptos de “institución”, “convenios”, etc. y su manejo de la cooperación son apropiados para explicar el esquema de la arquitectura institucional frente al fenómeno del tráfico de drogas y sus aspectos conexos.

Por otro lado, no descartamos explicaciones alternativas que abreen en consideraciones neorrealistas, las cuales toman en cuenta las asimetrías de poder y las vulnerabilidades de México ante Estados Unidos.

Iniciamos el presente artículo con la hipótesis de que el GCAN fue parte de la reingeniería institucional desarrollada por México para regular la colaboración en aspectos del narcotráfico —actual problema común de dimensiones globales—, además proporcionó un mejor conocimiento y manejo de los componentes del fenómeno.¹ Sin embargo, dicha institución resultó limitada para detener las acciones unilaterales del gobierno de Estados Unidos, a causa de la autonomía de agencias y departamentos federales estadounidenses, específicamente la DEA, el FBI y el Servicio de Aduanas, es decir, el gobierno de México prefirió negociar la actuación

* Investigadora del CISAN, UNAM. Correo electrónico: <silvel@servidor.unam.mx>.

** Jefe del Departamento de Apoyo a la Investigación, CISAN, UNAM. Correo electrónico: <argentín@servidor.unam.mx>.

¹ Sobre todo para el gobierno de Estados Unidos, el cual reconoció por primera vez que era parte del problema, es decir, reconoció el asunto de la demanda de drogas. A nivel discursivo, el gobierno ha manejado el concepto de la corresponsabilidad que, se supone, alienta a los países desarrollados a reconocer que son parte de tales cuestiones, pues serían los consumidores dispuestos a pagar altos precios quienes incitan a producir drogas prohibidas en las regiones pobres del planeta.

de las agencias de Estados Unidos en territorio nacional y dejar en el olvido la estrategia de la confrontación y freno a sus acciones.²

Institucionalismo neoliberal

En la actualidad, señala Keohane, “gran parte del comportamiento [de la política mundial] es reconocido por los participantes como un reflejo de reglas, normas y convenciones establecidas y su sentido se interpreta a la luz de esta comprensión”.³

La propuesta de Keohane, denominada institucionalismo neoliberal, aduce que “las acciones estatales dependen, considerablemente, de los acuerdos institucionales prevalecientes, los cuales afectan

- el flujo de información y las oportunidades de negociación;
- la capacidad de los gobiernos para controlar la sumisión de los demás y para poner en práctica sus propios compromisos; de ahí su capacidad para tomar, en primer término, compromisos creíbles;
- las expectativas prevalecientes acerca de la solidez de los acuerdos internacionales”.⁴

Además, presupone condiciones tales como que

- los intereses mutuos de Estados y otros agentes proporcionan beneficios potenciales de su cooperación;
- las variaciones en el grado de institucionalismo ejercen efectos sustanciales en el comportamiento del Estado.

Define las instituciones como “conjuntos de reglas formales e informales, persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas”. Distingue instituciones de tres tipos: instituciones internacionales (las más formales), regímenes internacionales (más bien de carácter regional) y las convenciones (acuerdos informales).

Este último concepto, Keohane lo utiliza para caracterizar las “instituciones informales, con reglas y entendimientos implícitos, que configuran las expectativas

² Desde la perspectiva de la *bandwagoning strategy* o alineamiento con el Estado más poderoso, los países con instituciones débiles sufren las consecuencias de esto ante el poder del país más poderoso, recursos y desarrollo institucional. En 1998, Rosario Green, entonces secretaria de Relaciones Exteriores, declaró en el contexto de la Operación Casablanca: “Estados Unidos es la potencia más poderosa de la Tierra. Una confrontación en todos los ámbitos con Estados Unidos sería algo inútil y no tendría beneficio para los mexicanos”. María Elena Medina, “Rechaza Green una confrontación con Estados Unidos”, *Reforma*, 8 de junio de 1998, 4(A).

³ Robert O. Keohane, “Institucionalismo neoliberal”, en *Instituciones Internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las Relaciones Internacionales*, Estudios Internacionales (México: Grupo Editor Latinoamericano, 1993), 14.

⁴ *Ibid.*, 14 y 15.

de los agentes [...], les permiten entenderse y, sin reglas explícitas, coordinar su comportamiento”. A los agentes que negocian dichas convenciones les es ventajoso “comportarse de una forma particular, en la medida en que los otros también lo hagan”,⁵ así sea temporalmente en estadios previos a la formación de regímenes e instituciones internacionales, y aun ausentes reglas explícitas y claras. Entendido así, este concepto de “convenciones” nos será de utilidad para explicar la precariedad del conjunto de arreglos más o menos formales que llevaron, finalmente, a la necesidad de crear una institución ad hoc, tanto al problema del narcotráfico entre México y Estados Unidos, como a la situación nacional y regional, anterior a la creación del GCAN.

La idea de Keohane acerca de “organización internacional” como aglutinación ordenada y jerárquica de intereses y objetivos comunes de los Estados, implica la creación de mecanismos estructurales que definan, regulen e interpreten las acciones, al tiempo que especifican y ponen en práctica el principio de *reciprocidad*.⁶ Por contraste, quedan implícitos los costos de transacción (lo que cada uno sacrifica u ofrece), así como los costos de incumplimiento de las normas acordadas en consenso.

Asimismo, este autor examina los riesgos de “estirar” demasiado las expectativas de la institucionalización, pues reconoce “la fuerza de los intereses internos y la de aquellos generados por la competitividad del sistema de los Estados”, cuyos efectos son significativos sobre las instituciones internacionales;⁷ caso de relevancia en la evidente asimetría de la relación bilateral estudiada. Más institucionalización no significa automáticamente mayor eficacia, pues será la práctica y el apego a las reglas convenidas lo que la valide.

Menciona Keohane el “aprovechamiento de las oportunidades de intercambio mutuamente positivo”, el “cálculo de los costos y beneficios por obtener”, pues “la cooperación” a la que invita la creación de instituciones “no es automática, sino que exige planificación y negociación puesto que los modelos de comportamiento deben alterarse, un proceso que implica el ejercicio de la influencia”.⁸

Por último, la utilidad de esta teoría para nuestros propósitos reside también en el énfasis que Keohane hace en “la reducción de incertidumbre... [una] muy importante variable en la política mundial”, en el valor de la certitud del funcionamiento de las instituciones y en cómo pondera la retención y el suministro de información como “una de las funciones principales de las instituciones”.⁹

Otros autores señalan la importancia de las cuotas de poder de los grupos al momento de crear las instituciones, ya que “las instituciones generan actores, les proporcionan una cierta cuota de poder y determinan los intereses subyacentes y las preferencias, y no sólo la estrategia a seguir”.¹⁰ En este sentido, será importante destacar que el GCAN integró a funcionarios orientados a la aplicación de la ley,

⁵ *Ibid.*, 17.

⁶ *Ibid.*, 18-21.

⁷ *Ibid.*, 21.

⁸ *Ibid.*, 28-29.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Stephen D. Krassner, *Soberanía, hipocresía organizada* (México: Paidós, 2001), 94.

diplomacia de seguridad nacional de ambos países, algunos con distinta jerarquía en la toma de decisiones, lo cual dificultaba la tarea de operar las políticas anti-drogas; por ejemplo, a funcionarios del Departamento de Justicia del Departamento de Estado estadounidense con funcionarios de la cancillería mexicana y la Procuraduría General de la República.

Narcotráfico e institucionalismo neoliberal

Durante mucho tiempo, los sucesos provocados por el narcotráfico en el ámbito de la relación bilateral con Estados Unidos sólo fueron esporádicos y molestos incidentes cuya solución o administración se alcanzaba mediante “convenciones”, o sea, negociaciones coyunturales, de alcance temporal y casi siempre pactadas entre agentes gubernamentales, policías y militares, de rango intermedio. Se crearon así, en los hechos, convenciones bajo la “pauta presión-respuesta”¹¹ de la que habla Richard Craig, para abordar los cíclicos problemas relativos a las drogas entre Estados Unidos y México, hasta antes de los años ochenta.

Antes, e incluso durante esa década, dichas convenciones fueron expresadas en la primera campaña de 1948, la Operación Cooperación, como consecuencia de la Operación Interceptación de 1969 y la largamente exitosa Operación Cóndor (1976-1984): Pero estos arreglos perdieron funcionalidad porque varias cosas cambiaron: creció la demanda de drogas (heroína, marihuana y cocaína) en Estados Unidos; los éxitos temporales en Turquía y Francia incrementaron el cultivo de opio en México; decayó la eficacia de la Operación Cóndor para la erradicación de cultivos prohibidos; rivalizaron las distintas agencias burocráticas; resurgió Colombia como productor; aumentó la corrupción, pero, sobre todo, el punto de inflexión ocurrió con el asesinato en México del agente de la DEA, Enrique Camarena;¹² hechos todos que, aunados a desacuerdos por acciones diplomáticas consideradas adversas por Estados Unidos, pusieron a México en el primer plano de la atención y las presiones de Reagan.

Fue más claro lo inconveniente e inadecuado que llegaron a ser tales convenciones —a causa, por una parte, de los hechos antes mencionados y, por otra, debido al cúmulo de demandas y constreñimientos formales y reales que ejercieron con mayor frecuencia, con objetivos políticos internos, las administraciones estadounidenses de Ronald Reagan y George Bush—, cuando el narcotráfico se convirtió en el elemento más cáustico de la relación bilateral. Nada de lo que México hiciera era suficiente. No bastó con considerar el narcotráfico como problema de seguridad nacional, pues si esto permitiría incluir a los militares en el combate, México lo había hecho desde mucho tiempo antes.

¹¹ Richard B. Craig, “Política antidrogas de Estados Unidos hacia México”, en Guadalupe González y Marta Tienda, coords., *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico* (México: FCE, 1989), 99.

¹² *Ibid.*, 102-104.

Entonces, el gobierno de México se vio obligado a reaccionar ante estos asuntos cada vez de forma más precipitada y sumisa, basado sólo en la información parcial que poseía sobre los hechos reales del tráfico, aun en medio de repetidas crisis económicas y grandes apremios nacionalistas internos. Frente a la mayor capacidad y voluntad de Estados Unidos para hacer prevalecer sus intereses, se signaron otros acuerdos parciales entre los actores de primer nivel; sin embargo, no dejaron de ser coyunturales ni detuvieron la unilateralidad de agencias, departamentos federales y hasta de la Suprema Corte de Estados Unidos y, desde luego, en poco o nada contribuyeron a disminuir el problema del narcotráfico.

Las expectativas de México para tratar de sortear la unilateralidad del país vecino y alcanzar acuerdos más equilibrados, sólidos y de mayor vigencia, fueron en vano, aun con la llegada de Clinton a la Casa Blanca. Los intereses en juego en estos asuntos no eran coincidentes, como sí lo eran en cuanto a la firma del TLCAN, y así Estados Unidos lograba la anuencia de México en ésta y otras materias. Ambos evadían el tema del narcotráfico para no “contaminar” el resto de la agenda.¹³ Es necesario tener en cuenta el difícil contexto interno apenas remontado por la administración de Salinas, a quien le había convenido sujetarse a un comportamiento aceptable para nuestro vecino, a cambio del mencionado acuerdo económico y evitarse presiones que dañaran su imagen y legitimidad.

Para los diplomáticos de carrera de la cancillería mexicana, intentar poner algo de orden en la relación bilateral respecto al narcotráfico se convirtió en parte de las prioridades de la agenda bilateral, la misión fue tratar de introducir mecanismos de negociación en este asunto que contribuyeran a una mayor certidumbre y firmeza en esta complicada relación diplomática; subrayar la corresponsabilidad en el problema del narcotráfico, así como la disposición de cooperar y lograr consensos en términos de reciprocidad. Los costos podrían ser altos en caso de que Estados Unidos se negara a establecer alguna colaboración regulada e hiciera valer su fuerza económica e influencia, pero más se perdería si no se intentaba.¹⁴

El Grupo de Contacto de Alto Nivel

Como se señaló antes, la enorme complejidad de la relación México-Estados Unidos ha exigido el establecimiento de normas, acuerdos, convenios y la creación de mecanismos ad hoc¹⁵ para manejar la gran variedad de asuntos de la agenda bila-

¹³ La llamada compartimentalización. Sobre este tema véase Rafael Fernández de Castro, “La relación de México-Estados Unidos al final de los años noventa: ¿vuelta al pasado?”, en Olga Pellicer y Rafael Fernández de Castro, *México y Estados Unidos. Las rutas de la cooperación* (México: Instituto Matías Romero-ITAM, 1999).

¹⁴ El ambiente de la relación bilateral a partir de 1995 se caracterizó por una coyuntura marcada por la crisis económica de México y el consecuente rescate de Estados Unidos mediante un préstamo de más de veinte millones de dólares, sin duda, la urgencia de aparentar fortaleza institucional propició que México hiciera todo lo posible por crear una imagen positiva y de colaboración con Estados Unidos.

¹⁵ Nos referimos a grupos especializados para determinados asuntos e integrados por expertos en el diseño y ejecución de políticas.

teral. El aspecto central fue la creación de condiciones para la mayor certidumbre y predictibilidad no sólo en aspectos comerciales y financieros, sino también en los que tradicionalmente habían ocasionado fricciones entre ambos países, como el narcotráfico.

A partir de las negociaciones perfiladas al TLCAN, el gobierno mexicano dio un giro en el tratamiento de su política bilateral, en la que el institucionalismo desempeñó la función de orientar la política (*policy oriented*). En este sentido, debe entenderse el cúmulo de reuniones presidenciales entre Zedillo y Clinton (doce en sus respectivos mandatos), lo cual indicaba un acercamiento pragmático de alto nivel entre ambos presidentes. Así, paralelamente a estos encuentros, también se fortalecieron las reuniones de la Comisión Binacional, que se reunió 17 veces de 1995 a 2000. El nuevo ambiente institucional creado facilitó que en 1996 ambos presidentes tuvieran la voluntad política para la conformación de foros adecuados para atender necesidades específicas. En este contexto, debe entenderse la aprobación del GCAN, con el que por primera vez en la historia de las relaciones bilaterales se incluía a expertos de ambos países para diagnosticar y analizar el fenómeno del narcotráfico en la relación bilateral.¹⁶

En esta nueva arquitectura institucional, lo elemental fue la innovación para la atención de necesidades específicas, lo cual, por extensión, requirió del apoyo de los especialistas en los mecanismos recién creados para el estudio y diagnóstico de los diferentes temas, lo que significó contar con grupos especializados con una alta capacidad de creación de políticas. Cabe recordar que antes del GCAN, el gobierno de México negociaba con Estados Unidos los acuerdos relacionados con el narcotráfico en el nivel intermedio de agencias especializadas y policíacas, en las que las diferentes agencias federales estadounidenses tenían gran influencia en la formulación de políticas y operativos en la materia. Por ejemplo, la DEA era la principal encargada de dirigir los aspectos operativos y policíacos con México; algo similar sucedía con el Servicio de Aduanas (U.S. Customs Service) y la Guardia Costera (Coast Guard), es decir, México y Estados Unidos carecían de una instancia adecuada para negociar políticamente los acuerdos antinarcóticos; además de que había una asimetría de poder de negociación, ya que dichas agencias tenían atribuciones en materia de política interna y externa.¹⁷

¹⁶ No sólo el GCAN fue expresión de ese nuevo entendimiento, también se creó el Grupo de Asuntos Fronterizos, los Mecanismos de Enlace Fronterizo, Mecanismos de Consulta de Cónsules de México con el Sistema de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos y la Comisión de Salud Fronteriza.

¹⁷ Esto último lo confirmó Miguel Ruiz Cabañas, director general de Asuntos Especiales y de Narcotráfico de la SRE, cuando afirmó (en conferencia *off the record*) que el GCAN inauguró un periodo en la relación bilateral en materia de narcotráfico, en la que los asuntos pasarían por el estudio y diagnóstico de grupos especializados con una alta capacidad de formulación de políticas, México, D.F., enero de 1998. Declaraciones posteriores de José Ángel Gurría, ex secretario de Relaciones Exteriores, fundamentan esta idea. En revelaciones al diario *San Diego Union Tribune*, comentó que "ambos gobiernos hemos transformado lo que era un enfoque principalmente de corporaciones policíacas en uno políti-

El GCAN se formó en marzo de 1996 a partir —se dice— de una iniciativa de los entonces presidentes Ernesto Zedillo y William Clinton;¹⁸ se convirtió así en el principal foro y mecanismo de negociación para la cooperación bilateral con las siguientes responsabilidades:

- Establecer e impulsar periódicamente contactos de alto nivel entre ambos gobiernos.
- Generar un diagnóstico objetivo y compartido de las actividades del narcotráfico en ambos países, a fin de establecer una visión común del problema.
- Elaborar una estrategia conjunta de cooperación antidrogas.
- Facilitar la coordinación interinstitucional de las dependencias involucradas en la lucha contra el narcotráfico en cada país para fortalecer la cooperación bilateral.
- Vigilar el respeto y apego a las reglas y normas aplicables a la cooperación bilateral en materia antidrogas.
- Evaluar conjunta y permanentemente la estrategia y los resultados de la cooperación.¹⁹

Otra innovación gubernamental del GCAN es la incorporación de las altas elites de seguridad nacional y procuración de justicia de ambos gobiernos, que incluye desde niveles ministeriales hasta los titulares de las agencias gubernamentales federales con atribuciones y responsabilidades en temas antidrogas (cancilleres, procuradores generales, militares, etcétera).

En este aspecto, cabe destacar cómo gran parte de estos esfuerzos se orientaron, gracias a una diplomacia activa realizada por personal diplomático de carrera, con amplia experiencia y prestigio. Por parte del gobierno estadounidense, destacó la presencia del general retirado Barry McCaffrey quien ha ocupado por más tiempo la Oficina Nacional de Control de Drogas (ONDCP, por sus siglas en inglés): desde 1996 hasta los primeros meses de 2001. General de cinco estrellas, ampliamente condecorado en Estados Unidos, ex director del Comando Sur (Southcomand), con maestría en gobierno y ex profesor de West Point y de la American University en Washington, D.C., todo esto ofrecía un perfil idóneo y gran legitimidad para

co muy importante y de muy largo alcance [...] los dos países decidieron que la colaboración antinarcóticos no podía encargarse sólo a agentes policíacos y tenía que hacerse desde un nivel político, de gabinete”. “Cooperación antidrogas México-Estados Unidos, en su mejor momento, dice Gurría”, *El Financiero*, 30 de julio de 1997, 43.

¹⁸ En la búsqueda de la institucionalización de las relaciones intergubernamentales, Clinton y Zedillo utilizaron a funcionarios clave para la resolución de conflictos y la aceleración de negociaciones de interés nacional de ambos países. En asuntos de drogas, la figura de Barry McCaffrey, zar antidrogas de Estados Unidos, fue fundamental, ya que participó en dos niveles: como negociador con el gobierno de México y frente a actores internos de su país. Jorge Domínguez y Rafael Fernández de Castro, *The United States and México, between Partnership and Conflict* (Nueva York: Routledge, 2001), 89.

¹⁹ SRE, “Primera Reunión del Grupo de Contacto de Alto Nivel para el Control de Drogas”, *Boletín*, no. 82 (marzo de 1996).

moverse en las altas esferas políticas del Congreso estadounidense y desempeñarse en el ámbito ministerial con habilidad.²⁰

Durante su mandato al frente de la ONDCP, destacó también por ser un cabildero del gobierno de México ante el Congreso de su país,²¹ por ejemplo, en septiembre de 1997 preparó un Reporte al Congreso en el que respaldaba las acciones llevadas a cabo por el gobierno de México en sus esfuerzos por consolidar un marco jurídico e institucional para enfrentar el narcotráfico, en el cual estaba incluida la Ley Contra la Delincuencia Organizada, la creación de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud (FEADS) y acuerdos en materia de extradición, sobrevuelos en territorio mexicano y la novedosa figura de la extradición temporal.²²

Por parte del gobierno de México, destaca también la figura de Miguel Ruiz Cabañas, diplomático y funcionario de carrera en la cancillería desde 1978, consejero permanente de México en la ONU de 1981 a 1986; ministro de Asuntos Migratorios y Fronterizos de 1992 a 1995 en la Embajada de México en Estados Unidos y ex director general para América del Norte en la SRE. Con estos antecedentes, Ruiz Cabañas se desempeñó por parte de México como uno de los principales coordinadores del GCAN. Según este funcionario, en la elaboración de la política contra las drogas en la nueva estructura institucional, los asuntos desde entonces pasarían por un análisis riguroso para el diagnóstico de especialistas antes de formular las políticas respectivas.

La intención básica del GCAN era lograr un enfoque balanceado e integral, en el cual ambos actores reconocieran y retomaran la responsabilidad de la demanda y no sólo de la oferta de estupefacientes, conseguir que se analizaran los vínculos del narcotráfico con el contrabando de armas convencionales, el lavado de dinero y el comercio ilegal de precursores químicos indispensables para la elaboración de drogas; que se estudiara el asunto de la delincuencia organizada responsable de estos trasiegos y, principalmente, que se desarrollaran la corresponsabilidad y una visión compartida del problema.

Sin duda, el GCAN es un mecanismo de la diplomacia activa de seguridad, que trataba de resolver las asimetrías de poder mediante una capacidad negociadora

²⁰ Las grandes habilidades diplomáticas y de relaciones públicas de primer nivel de McCaffrey fueron utilizadas ampliamente por las administraciones de Clinton y de Zedillo, al grado de que José Ángel Gurría, ex secretario de Relaciones Exteriores de México, lo señalaría “como mandado a hacer por México”. Véase Gabriel Moysen y Carlos Benavides, “Barry McCaffrey, como mandado a hacer por México”, *El Financiero*, 5 de abril de 1998, 35.

²¹ Cuando asumió el cargo, McCaffrey rápidamente aumentó el número de empleados en su oficina de cuarenta a 150, incluyendo a treinta militares comisionados y sin comisión, cuyos servicios exigió como condición para aceptar el trabajo. Según la General Accounting Office (GAO) 17 empleados de tiempo completo estaban dedicados a planear la agenda de McCaffrey, lo cual se reflejaba en su trabajo de relación política, permitiéndole un buen desempeño en varios frentes. Véase Price Waterhouse Copper, “Management Review of the Office of National Drug Control Policy Final Report to the U.S. General Accounting Office (Washington, D.C.: Price Waterhouse Cooper, junio de 2000), 22.

²² Executive Office of the President, ONDCP, *Report to the Congress* (Washington, D.C.: septiembre de 1997).

activa (*active bargaining process*), que no sólo se quedara en los niveles de la rama ejecutiva, sino que repercutiera en la *caja negra* de la política interna de Estados Unidos: por un lado la burocracia, responsable de las principales acciones unilaterales del país vecino hacia el nuestro con los secuestros, persecuciones transfronterizas “en caliente” y demás; por el otro, el Congreso, responsable de la certificación; es decir, al lograr acuerdos más equilibrados con Estados Unidos en diversas áreas, el gobierno de México limitaba las amenazas a la seguridad nacional que agencias como la DEA, la Guardia Costera y el Servicio de Aduanas ocasionaban con sus acciones unilaterales, las cuales a veces era complicado definir como política de Estado o de subunidades estatales (*subnational policy*).²³

Desde un enfoque neorrealista, los acuerdos logrados en el seno del GCAN marcarían también la culminación del proceso de desmantelamiento de los intentos de México por impedir, detener o limitar la influencia directa y las actividades en asuntos de seguridad en territorio nuestro. Esto último se comprueba con la creación de

1. Fuerzas de trabajo bilaterales para la frontera.
2. El entrenamiento del Departamento de Estado a las Fuerzas Armadas de México y la Naval.
3. Facilitar la operación de barcos y aviones de Estados Unidos en territorio nacional.
4. El envío de helicópteros y barcos a México para tareas antidrogas (todos resultaron inoperables).
5. Extradiciones temporales.
6. La creación de un Centro de Control de Confianza en el seno de la FEADS, dirigido por la DEA y el FBI.²⁴

Reuniones del GCAN

En marzo de 1996, en su primera reunión, el GCAN creó cinco grupos de expertos dedicados a temas específicos:

- Diagnóstico objetivo y compartido.
- Lavado de dinero.
- Tráfico de precursores químicos.

²³ John Bailey es quien mejor explica este enfoque en “Inteligencia y aplicación de la ley en un contexto de seguridad bilateral: la dinámica burocrática en Estados Unidos”, en Sergio Aguayo Quezada y John Bailey, coords., *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento en transición* (México: Siglo XXI, 1997); James Q. Wilson, *Bureaucracy, What Government Agencies Do and Why They Do It?* (Nueva York: Basic Books, 1989); Robert Putnam (“Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games”, *International Organization*, no. 42 [verano de 1988]) trata de explicar cómo los intereses de actores internos influyen e incluyen en sus agendas asuntos externos.

²⁴ Domínguez y Fernández de Castro, *The United States...*, 46.

- Reducción de la demanda.
- Tráfico de armas.

Los dos últimos puntos significaron un gran avance, ya que hasta entonces Estados Unidos se había negado a incluir estos asuntos en los esquemas de cooperación antidrogas.

En la segunda reunión, celebrada en Washington en junio de 1996, un grupo de expertos definió las principales tareas comprendidas:

- Cooperación fronteriza.
- Reducción de la demanda.
- Erradicación de cultivos.
- Interceptación.
- Combate a organizaciones criminales.
- Entrenamiento y equipo.
- Tráfico de armas.
- Lavado de dinero.
- Control bilateral de precursores químicos.

En 1997, en el marco de la XIV Reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos, se formalizó la creación del Comité Directivo del GCAN como instrumento que garantizara el seguimiento detallado de los procesos de cooperación bilateral antinarcoóticos. Este comité se concentró en garantizar el tipo de procesos y de información que se generara, así como administrar los canales de difusión respectivos, es decir, cualquier información que se produjera tendría que ser certificada por dicho comité. Sin embargo, en marzo de 1998, los diarios *The Washington Post* y *The New York Times* publicaron un artículo filtrado por la DEA sobre una evaluación confidencial del gobierno estadounidense a la política antidrogas de México, que la catalogaba como fracasada. Así, uno de los primeros acuerdos bilaterales surgido del GCAN fracasó.

En la tercera reunión del GCAN, llevada a cabo en la ciudad de México en diciembre de 1996, se enfatizaron los temas de la penalización del lavado de dinero en México, así como la discusión y aprobación de la Ley contra la Delincuencia Organizada. En términos de vínculos entre agencias, se logró que México avanzara en la conformación de unidades especiales en la Procuraduría General de la República (PGR) y en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) sobre la investigación de delitos financieros.²⁵ Estas unidades especializadas trabajarían en coordinación con el Servicio de Aduanas y el Fincen del Departamento del Tesoro de Estados Unidos. Por su parte, la Agencia Estadunidense para el Control del Alcohol, el Tabaco y las Armas de Fuego (ATF, por sus siglas en inglés) instaló un

²⁵ Las unidades fueron la Unidad Especial Contra la Delincuencia Organizada y la Unidad Especial contra Delitos Financieros.

sofisticado programa de computación que aumentó y facilitó la capacidad para rastrear armas, mediante su oficina de enlace, situada en la capital de México.

Antes de la cuarta reunión del GCAN, ya existía un diagnóstico compartido anti-drogas de Estados Unidos y México, pero el arresto del general Jesús Gutiérrez Rebollo, a causa de sus vínculos con el cártel de Juárez, pospuso la reunión prevista. Sin duda, dicho acontecimiento aceleró el ritmo de las presiones de Estados Unidos, tanto del Congreso como del Ejecutivo, y del cambio institucional y jurídico que México requería para dar una imagen de esfuerzo y voluntad política: importaba más la imagen que una prueba real sobre la reducción del narcotráfico. En ese sentido deben entenderse los siguientes cambios: el cambio del nombre del Instituto Nacional del Combate a las Drogas (INCD) por el de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud;²⁶ la creación de la Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada (UEDO) de la PGR; las Unidades de Inteligencia Financiera en la SHCP; los Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales (GAFE); las innovaciones jurídicas introducidas en diversas normas y reglamentos, como la Ley contra la Delincuencia Organizada, las Bases de Coordinación para Autorizar Sobrevuelos en el espacio aéreo mexicano y aterrizaje de aeronaves extranjeras; los programas de examen a policías mexicanos por agentes del FBI y la DEA, así como las modificaciones al Protocolo del Tratado de Extradición de 1978 para legalizar la novedosa figura jurídica llamada “extradición temporal” de mexicanos al país vecino.

Este cúmulo de pretendidas “modernizaciones” o cambios de sustancia, que incluso algunos resultaban contrarios al espíritu del derecho mexicano (testigos protegidos, negociación con delincuentes a cambio de información, propias del *common law* estadounidense; abierta intervención consentida de extranjeros en la autorización de agentes policíacos mexicanos, entre otros),²⁷ se incluyó como un avance de la ciertamente necesaria reforma judicial. Desde luego, también formó parte del cabildeo de McCaffrey ante el Congreso de su país, en septiembre de 1997, como parte de los compromisos que México realizaba desde 1995 en la lucha antidrogas.²⁸

²⁶ Durante la gestión de Gutiérrez Rebollo, el INCD estuvo plagado de irregularidades, en la Ley Orgánica de la PGR se estipulaba que el titular de dicho organismo debía ser abogado, ya que fungiría como fiscal (ministerio público), de ahí que se cambiara por comisionado, es decir, el puesto se ajustó al militar, no a la inversa.

²⁷ De hecho para el diseño de dicha ley y las reformas jurídicas para la penalización del lavado de dinero, Antonio Lozano Gracia, ya como procurador general de la República, envió a Fernando Gómez Mont, asesor especial suyo, y a un grupo de abogados de su bufete a España, Colombia y Estados Unidos para recabar información sobre la legislación contra el crimen organizado. Información obtenida a través de una charla con Gustavo Carvajal Jr., abogado del equipo de Lozano Gracia.

²⁸ Enfatizamos este hecho dada su importancia en las relaciones bilaterales, en las que la costumbre era el cabildeo por medio de agencias especializadas y no mediante funcionarios de primer nivel. Adicionalmente, el contexto en el que se presentaba McCaffrey era significativa la voluntad e involucramiento de los intereses de la Casa Blanca en los asuntos mexicanos. Aquel actor había pasado un rato amargo con la detención del zar antidrogas mexicano Gutiérrez Rebollo en febrero de 1997, días antes de otorgar la certificación a México. Sin duda, esto aceleró la maquinaria de los creadores de políticas y diplomacia de alto nivel en ambos países para convencer a un actor interno, o sea el Congreso estadounidense.

Otro de los objetivos del GCAN, el “Diagnóstico Compartido Antidrogas de Estados Unidos y México” se dio a conocer en el contexto de la visita de William Clinton a México, en mayo de 1997, en el que se establecía que, además de los efectos del consumo sobre el mercado de drogas, éste también afectaba la seguridad pública, nacional y la administración de justicia en ambos países. Asimismo, se destacaba que las organizaciones del narcotráfico en México estaban muy lejos de ejercer un control político.

El “Diagnóstico...” también señalaba la responsabilidad de Estados Unidos como el principal consumidor de drogas en el mundo y uno de los principales centros de lavado de dinero, además de ser punto de origen de una gran cantidad de armas que se introducen ilegalmente a México. Con estos antecedentes, Zedillo y Clinton declararon una “Alianza contra las drogas”, estableciendo dieciséis metas específicas, que posteriormente sirvieron de base para la elaboración de la “Estrategia bilateral antidrogas”, generada en el seno de los grupos de trabajo del GCAN, la cual se dio a conocer en febrero de 1998.

En la cuarta reunión del GCAN, realizada en octubre de 1997, se concretaron los siguientes acuerdos: apoyar los esfuerzos de la OEA para establecer la “Estrategia hemisférica contra las drogas”; trabajar conjuntamente para promover el éxito de la Cumbre Especial sobre Drogas, que la ONU realizaría en junio de 1998; intercambiar estadísticas acerca de los procesos judiciales en materia de lavado de dinero; compartir información sobre procesos judiciales e incautaciones; establecer un sistema de comunicaciones más efectivo que facilitara el intercambio de información en tiempo real, para el apoyo de las actividades aéreas y marítimas de supervisión y detección de aeronaves y embarcaciones ilegales o sospechosas; acordar métodos para sentenciar a prófugos, con base en la investigación vigente, así como mejorar el intercambio de información sobre la situación de aquéllos en cada país y establecer un convenio para celebrar una reunión sobre reducción de la demanda en 1998.²⁹

En febrero de este mismo año se difundió la “Estrategia bilateral antidrogas”, orientada a enfrentar los problemas de demanda, producción, tráfico y corrupción; mejorar los sistemas de aplicación de la ley y afrontar los problemas conexos como tráfico de precursores químicos, lavado de dinero, tráfico de armas y delincuencia organizada, con énfasis en las tareas de entrenamiento y profesionalización de personal policiaco, así como coordinación, intercambio y aseguramiento de información. Sus objetivos generales eran detener el incremento y reducir el consumo ilícito, la producción y tráfico de narcóticos y sustancias psicotrópicas en ambos países; tratar

En términos de intereses burocráticos, el involucramiento de McCaffrey se dio en el sentido político de evitar que actores nacionales afectaran la cooperación lograda en las altas esferas de la burocracia ministerial. Una negativa del Congreso para certificar a México habría implicado una reacción antiestadunidense de actores gubernamentales y no gubernamentales en México, además de afectar la cooperación. Como argumentaba McCaffrey: “La cultura política de México es inmadura; cualquier ofensa percibida por parte del gigante del norte podría llevar a un resurgimiento del nacionalismo mexicano y limitar la habilidad de las autoridades mexicanas de cooperar con Estados Unidos, fortaleciendo así, la mano de las organizaciones criminales del narcotráfico y los elementos corruptos dentro del gobierno”. Documento de la Casa Blanca distribuido a legisladores estadounidenses por Barry McCaffrey, 6 de marzo de 1997.

²⁹ SRE, “Comunicado conjunto, Grupo de Contacto de Alto Nivel para el Control de Drogas”, en <www.quicklink.com/mexico/gob97oct/drogas>.

conjuntamente el problema generado por las drogas en el ámbito de la salud y la seguridad de ambas sociedades, así como acordar las acciones necesarias para reducir la producción, tráfico, distribución y consumo de drogas, además de eliminar delitos relacionados con el narcotráfico.

Ahí se plasman ciertos principios importantes para México, como la responsabilidad compartida, la adopción de una visión integral, balanceada y recíproca del problema, así como una eficiente aplicación de la ley en cada país. Asimismo, se vislumbraba la función de la “Estrategia bilateral antidrogas” como la instancia que complementaría las alianzas nacionales respectivas.³⁰

- ALIANZA 1. Reducir la demanda de drogas ilícitas, mediante el intenso intercambio de información y esfuerzos en la educación (particularmente con jóvenes) y programas de rehabilitación.
- ALIANZA 2. Reducir la producción y distribución de drogas ilegales en ambos países, en especial marihuana, metanfetaminas, cocaína y heroína.
- ALIANZA 3. Enfocar los esfuerzos de la ley contra las organizaciones criminales y los que faciliten sus operaciones en ambos países.
- ALIANZA 4. Fortalecer la cooperación entre México y Estados Unidos para el cumplimiento de la ley, la coordinación de políticas y proteger la seguridad de los agentes encargados de aplicar la ley.
- ALIANZA 5. Asegurar que los fugitivos sean presentados ante la justicia y se cuente con los recursos legales para ello y hacer inviable que evadan la justicia de algunos de los países. Para ese fin, se acordó negociar un protocolo del tratado de extradición congruente con el sistema legal de cada país, dejándose, bajo apropiadas circunstancias y condiciones, que los fugitivos sean juzgados en cada país antes de cumplir una sentencia en cada nación, para después cumplir la restante en el otro país.
- ALIANZA 6. Identificar el origen del tráfico de armas y detenerlo.
- ALIANZA 7. Trabajar conjuntamente para concluir un acuerdo hemisférico y tipificar como delito el tráfico de armas.³¹
- ALIANZA 8. Trabajar juntos por el éxito de la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre Drogas Ilícitas de junio de 1998.

³⁰ El hecho de que México y Estados Unidos colaboraran en una estrategia bilateral plantearía la hipótesis de que ambos gobiernos encaminaban sus pasos a la creación de unas comunidades de seguridad, pues si bien las asimetrías existentes generaban incertidumbre, el hecho de que México aceptase tal estrategia revelaba los intereses y voluntades compartidas, así como la existencia de actores con vínculos intergubernamentales en ambos países. Véase Emmanuel Adler y Michael Barnett, “Security Communities in Theoretical Perspective”, en *idem*, coords., *Security Communities* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998).

³¹ En septiembre de 1998, el Congreso de Estados Unidos aprobó la Western Hemisphere Drug Elimination Act, en un esfuerzo por incrementar las tareas de prohibición y erradicación de drogas, además de intensificar el entrenamiento y apoyo a países de América Latina. En octubre de ese mismo año, Clinton aprobó un presupuesto extraordinario vinculado con dicha iniciativa, la cual sumó 2 600 000 000 de dólares para los siguientes tres años: 690 000 000 para frenar el tráfico de drogas y apoyar la erradi-

- ALIANZA 9. Incrementar las capacidades de las instituciones democráticas de ambos países para atacar de raíz la corrupción y el comercio ilegal de drogas en ambos países.
- ALIANZA 10. Aumentar la cooperación en ambos lados de la frontera común para incrementar la seguridad.
- ALIANZA 11. Controlar los precursores químicos para prevenir su uso ilícito y mejorar el intercambio de información en este tema.
- ALIANZA 12. Aplicación más efectiva de la ley y regulaciones para detectar y penalizar el lavado de dinero en ambos países, así como mejorar el intercambio de información y experiencia en su combate.
- ALIANZA 13. Decomisar y penalizar las ganancias de los narcotraficantes, orientándolas a su uso en la prevención y cumplimiento de la ley, en concordancia con los procedimientos legales de cada país.
- ALIANZA 14. Mejorar la capacidad de intercepción de cargamentos por aire, mar y tierra.
- ALIANZA 15. Aplicación de los programas de entrenamiento y cooperación técnica para asegurar que el personal designado a tareas antidrogas adquiera las necesarias capacidades para actuar con un alto grado de profesionalismo e integridad.
- ALIANZA 16. Realzar y facilitar el intercambio tanto de información como de evidencias para perseguir, encarcelar criminales, disuadir a los traficantes de droga y garantizar la seguridad y apropiado uso de la información y las evidencias.

CUADRO 1
NIVELES DE OPERATIVIDAD DE LA “ESTRATEGIA BILATERAL
ANTIDROGAS MÉXICO-ESTADOS UNIDOS”

<i>Áreas</i>	<i>Puntos de la estrategia (alianzas)</i>
Reducción de la demanda	1
Reducción de la oferta	2, 3, 11 y 14
Desarrollo institucional, aplicación de la ley y programas de entrenamiento	4, 5, 6, 9, 12, 13, 15 y 16
Iniciativas multilaterales	7 y 8
Iniciativas para la frontera	10

FUENTE: Elaboración propia, con base en Office of National Drug Control Policy, “United States-Mexican Binational Drug Strategy”, en <www.whitehousedrugpolicy.gov/international/umstrategy/contest.html/>, consultada en mayo de 1997.

cación de cultivos en Colombia, Perú y Bolivia; doscientos millones al Departamento de Estado para apoyar a la policía colombiana y seis millones para entrenamiento de jueces, fiscales y la policía, que en México trabaja en la lucha contra el narcotráfico. Véase “Firma Clinton el presupuesto del gobierno de Estados Unidos, 18 mmd al FMI”, *La Jornada*, 22 de octubre de 1998, 35.

En un informe de la GAO titulado “Drug Control: Status of Counternarcotics Efforts in Mexico”, en el último apartado se concluía que, sin medidas efectivas sería difícil para los responsables de la toma de decisiones evaluar los progresos que ambos países estuvieran haciendo para reducir el flujo de drogas hacia el país vecino.³²

Precisamente éste fue el tema en la quinta reunión del GCAN, llevada a cabo en la ciudad de México en abril de 1998, donde la ONDCP se encargó del diseño técnico para la evaluación de los dieciséis puntos de la estrategia bilateral.³³ Adicionalmente, ambos países promovieron el desarrollo de unidades de inteligencia financiera.³⁴ En esta reunión, el gobierno estadounidense se comprometió a informar a las autoridades mexicanas de las acciones contra las organizaciones criminales dedicadas a la venta de droga y sobre operativos de interceptación y erradicación de cultivos en su territorio.

Del 14 al 16 de abril de 1998, se llevó a cabo en Washington, D.C., la VI Reunión Plenaria del GCAN, en la que se discutieron los aspectos técnicos para la elaboración definitiva de las “Mediciones de Efectividad para la Estrategia Bilateral de Cooperación Contra las Drogas”, documento dado a conocer en febrero de 1999, en el cual el Comité Directivo del GCAN realizó una revisión de los avances registrados en la aplicación de las citadas mediciones.

Por otra parte, los grupos de expertos sobre reducción de la demanda, control de precursores químicos, lavado de dinero y tráfico de armas han tenido varias reuniones para desahogar sus respectivos programas de intercambio de información, capacitación y cooperación técnica. Sobresalen las reuniones de expertos sobre lavado de dinero, donde, en mayo de 1999, los expertos mexicanos informaron sobre su ingreso a organizaciones internacionales en calidad de observadores al Grupo de Acción Financiera (Gafi) de la OCDE y como nación cooperante y de apoyo frente al Grupo de Acción Financiera del Caribe (Gafic).

³² GAO, “Drug Control: Status of Counternarcotics Efforts in Mexico” (Washington, D.C.: GAO, 18 de marzo de 1998).

³³ Este mecanismo de evaluación, según McCaffrey, terminaría por enterrar el proceso de certificación, pero aclaró que no terminaría con el proceso mismo, ya que es una ley interna de Estados Unidos. Carlos Benavides, “Acuerdan México y Estados Unidos nueva evaluación antidrogas”, *El Financiero*, 7 de abril de 1998, 26.

³⁴ La Unidad de Inteligencia Financiera, perteneciente a la SHCP, fue entrenada en septiembre de 1997 por especialistas de Estados Unidos y comenzó a operar en febrero de 1998; está enlazada con el Fincen del Departamento del Tesoro de Estados Unidos. Otros departamentos y agencias estadounidenses que participan son el Departamento de Justicia, el Servicio de Aduanas de Estados Unidos, la agencia Financial Crime y la División de Investigaciones Criminales del Servicio de Impuestos. En los acuerdos de cooperación bilateral, los agentes del Servicio de Aduanas tienen facultad incluso para realizar operaciones encubiertas en nuestro territorio nacional. Véase David Aponte, “La red mexicana para detectar lavado de dinero, enlazada con Estados Unidos”, *La Jornada*, 20 de febrero de 1998, 21. El 30 de noviembre de 1998, la Unidad Especial Contra el Lavado de Dinero (UECLD) contaba con el siguiente personal: veinte administrativos; once agentes del ministerio público y siete funcionarios. En relación con la policía judicial y peritos, no hay información. Véase PGR, “La lucha de México contra el narcotráfico” (México: 1999, mimeo), 35.

El grupo de expertos enfocados a la reducción de la demanda tuvo tres conferencias binacionales (en El Paso, Texas, 1998; Tijuana, B.C., 1999, y Phoenix, Arizona, 2000), en las que se convocó en promedio a 35 expertos y líderes comunitarios de ambos países. Los grupos de investigación de las tres conferencias binacionales se reunieron en un simposio de investigación en mayo de 2000.

El grupo de trabajo en materia de prohibición se creó hasta abril de 2000 para intercambiar información y mejorar la cooperación y la comunicación. En octubre de 2000, se adoptó un protocolo para facilitar la comunicación entre las agencias responsables de la interdicción marítima de ambos países. Asimismo se han establecido enlaces entre la PGR con el Centro de Coordinación para la Intercepción Aérea y Marítima (Air and Maritime Interdiction Coordination Center) del Servicio de Aduanas estadounidense, ubicado en Riverside, California. Quedó pendiente el enlace con las Fuerzas de Tarea Conjunta Interagencias, Este y Oeste, de Estados Unidos (JIATF-E y JIATF-W, por sus siglas en inglés), coordinadoras de las agencias de intercepción de Estados Unidos en el Caribe y el Pacífico.³⁵

Paralelamente a estas acciones, el gobierno de México inició el operativo Sellamiento en su frontera sur, para lo cual se adquirieron cinco sistemas Mobile Search, que son tráileres equipados con rayos X para detectar contrabando de drogas en autos y camiones; 21 sistemas Secure 1000, que son sistemas para la encriptación de información, así como 31 equipos Buster, instrumentos de detección de partículas de droga en cualquier tipo de transporte. Adicionalmente se cuenta con radares en el istmo de Tehuantepec, Tuxtla Gutiérrez y Tabasco. El sistema de detección y prohibición se reforzó, en mayo de 2001, con la adquisición de aviones brasileños.³⁶

Durante la VIII Reunión del GCAN, la última en el marco de las administraciones de Zedillo y Clinton, celebrada en la capital de México, en agosto de 2000, se evaluaron los resultados de la cooperación bilateral 1995-2000, tomando como eje los avances generados en el seno de los grupos de expertos del GCAN y el contenido de las mediciones de efectividad de 1998 a agosto de 1999.

³⁵ Información obtenida del agregado especial de la Embajada de México en Washington para asuntos relacionados con el Departamento de Defensa, quien aclara que a través del Sistema Hemisférico de Alerta Temprana —que utiliza radares localizados en Manta, Ecuador y Puerto Rico— provee de información al Centro de Control de Drogas (Cendro) de México.

³⁶ En 1999, la Secretaría de la Defensa adquirió 73 aviones Cesna TXT 182 para labores de reconocimiento y erradicación de plantíos de droga para reemplazar los inservibles helicópteros que envió Estados Unidos. A pesar de que Estados Unidos reconoció las fallas de éstos y reparó veinte, el gobierno de México no los aceptó. U.S. Department of State, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *International Narcotics Control Strategy Report* (Washington, D.C.: Department of State, 2000), 8; "Mexican Air Force Buys 73 Cessna Planes for Drug War", *Defense Daily*, 23 de diciembre de 1999; "Mexico Ground Copters Donated by U.S.", *The New York Times*, 2 de abril de 1998, 10, citado en Domínguez y Fernández de Castro, *The United States...*, 47.

Límites a la cooperación antidrogas México-Estados Unidos

El desarrollo institucional de México para enfrentar lo mismo a actores que operan al margen de la ley y a agencias de gran poder en términos de infraestructura, recursos y acceso a información, ha implicado el desarrollo de una gran capacidad de negociación por parte de funcionarios localizados en el ámbito de los organismos de seguridad nacional y en las instituciones enfocadas a la aplicación de la ley.

Por una parte, entre los variados asuntos de la agenda bilateral, se pensaba que al descuidar los más conflictivos se generaría un efecto en cascada sobre las relaciones bilaterales en general de ambos países (la llamada estrategia de la compartimentalización). Por otro lado, las acciones unilaterales de las agencias estadounidenses en territorio mexicano se percibían como amenazas a la seguridad nacional; aunadas al desafío que implica el narcotráfico, ponían en riesgo la estabilidad y firmeza del Estado-nación mexicano. El dilema prevaleciente era entonces seguir intentando frenar tales acciones, o bien llegar a un marco regulatorio. Se optó por esta última vía.

En este sentido, durante los años noventa, se intentó aprovechar la corriente favorable creada por la negociación y firma del TLCAN para llevar el componente liberal de la interdependencia y la cooperación hacia el resto de la agenda bilateral, es decir, hacer de las instituciones y la cooperación instrumentos de la política exterior de cara a Estados Unidos. Esto último implicó que un gran número de expertos tuviera mayor responsabilidad en las tareas de definición de la agenda, lo cual, en asuntos de narcotráfico, significaba que las negociaciones ocurrieran en el nivel de las elites políticas, no sólo de policías y militares que actuaban de manera unilateral. Tal fue la reflexión de los responsables de la toma de decisiones en ambos gobiernos (Zedillo-Clinton) cuando se creó el GCAN en marzo de 1996, esto reflejaba los intereses de ambos presidentes, es decir, se trató de ubicar los intereses de Estado, de largo plazo, en la cúspide de las prioridades.

Con el GCAN se obtuvieron avances significativos en varios ámbitos: aumentó la capacidad del gobierno de México para hacerse oír por su par estadounidense; obtuvo su compromiso público, expreso, para la mutua colaboración en el combate de un problema común; aumentaron también las expectativas de conseguir compromisos más sólidos y creíbles mediante este foro binacional.

En vísperas de la conformación de canales intergubernamentales de coordinación, México ha incurrido en costos de transacción, lo que ha implicado el cambio en su régimen jurídico, plasmados en diversos instrumentos, como la Ley contra la Delincuencia Organizada, el Protocolo sobre Extradiciones Temporales y las facilidades otorgadas a la operación de las agencias estadounidenses en territorio mexicano, los cuales se han incrementado debido a los costos por incumplimiento, por ejemplo, en la Operación Casablanca.³⁷ Aunque después de tal operativo, el gobierno del país vecino se comprometió a informar a las autoridades de México sobre

³⁷ Lo más irritante para los funcionarios encargados de las negociaciones en el marco del GCAN fue que dicha operación se realizó entre 1995 y mayo de 1998, precisamente en el momento cuando la coordinación antinarcóticos estaba en proceso de institucionalización.

cualquier otro realizado por sus agencias en el que se involucrara a ciudadanos mexicanos en territorio nacional. Desde una perspectiva neorrealista, se prevé que los Estados débiles acepten las acciones ilegítimas del aliado dominante.³⁸

Por otra parte, y adicionalmente a lo que hemos expuesto, las asimetrías de poder, presentes en asuntos de seguridad entre ambos países, se vislumbran como un componente difícil de resolver en el corto y mediano plazos. Son muchos los años de desarrollo institucional anteriores al nuestro y de formación de intereses burocráticos de los actores internos en el sistema político estadounidense. Ambos componentes de la política de este país, por sí solos, ponen en riesgo los acuerdos generados por la diplomacia de ambas naciones.³⁹ Es decir, resolver los problemas de acción colectiva entre actores colocados en sistemas políticos con enormes asimetrías se antoja una labor gigantesca. Al parecer, la solución a los dilemas de coordinación entre las agencias mexicanas y estadounidenses se ha tratado de encontrar incluyendo a las primeras en algunos de los planes estratégicos, tácticos y operativos de las segundas. Desafortunadamente, esta incorporación no es sencilla, otros obstáculos surgieron cuando se enfrentaron a instituciones cuya línea jerárquica va desde la presidencia, los departamentos involucrados en labores antidrogas y las correspondientes agencias, ambiente en el que cada cual, simultáneamente, maneja su propia agenda y rivaliza con otras instancias gubernamentales con atribuciones y competencias similares o coincidentes.

En los aspectos operativos, las asimetrías son también significativas, por ejemplo, hasta el momento no se cuenta en México con aviones P-3 para detectar aeronaves sospechosas ni barcos especializados en interceptación marítima como los de la Guardia Costera de Estados Unidos. Para medianamente compensar esto, el gobierno de México adquirió tres plataformas de interceptación aérea fabricadas en Brasil, cuyo costo fue de 250 000 000 de dólares, con las cuales se reforzará la operación Sellamiento en la frontera sur. Dichas plataformas son las más avanzadas del mundo para operaciones de alerta temprana. Los aviones están equipados con radares marítimos y sensores electroópticos, con capacidad para rastrear vuelos sospechosos en un radio superior a los ochocientos kilómetros; su operación quedará bajo el control del Sistema de Vigilancia Aérea de la Sección Décima de la Sedena.⁴⁰

Con estas adquisiciones, el gobierno de México estaría en posibilidades de ser más independiente en las operaciones de erradicación y control del espacio aéreo nacional, asimismo limitar las acciones del Servicio de Aduanas del vecino del norte, que en la actualidad tiene estacionados en Hermosillo, Sonora, y en Monterrey, Nuevo León, dos aviones C-550 de retropropulsión, hechos violatorios de las “Bases de coordinación para autorizar sobrevuelos en espacio aéreo mexicano de aeronave-

³⁸ Domínguez y Fernández de Castro, *The United States...*, 48.

³⁹ En este sentido podemos hablar de intereses subnacionales de enorme complejidad en el sistema político estadounidense, que impiden el establecimiento de políticas unificadas que sean acatadas por los participantes.

⁴⁰ Jorge Alejandro Medellín, “Reforzará la Fuerza Aérea el combate a las drogas en el sureste”, *El Universal*, 20 de mayo de 2001, 13(A) y Víctor Cardozo, “Compró Sedena tres aviones a firma brasileña”, *La Jornada*, 5 de junio de 2001, 5.

ves extranjeras”, establecido en septiembre de 1997. Dichos aviones trabajan en la denominada Operación Halcón, enfocada sobre la Zona de Tránsito de México, donde también la DEA realiza operaciones, como la denominada Operación Tiburón, en Mazatlán, Sinaloa, administrada por la oficina local de la DEA en dicho puerto.⁴¹

Respecto de la vigilancia que realiza Estados Unidos en tierra y mar, sobre aeronaves, barcos, lanchas rápidas y otros medios de transporte, sospechosos de trasladar narcóticos, la primera alerta se genera a través de los radares ROTH (Relocatable Over the Horizon Radar). En el año 2000, todo el Caribe, Centroamérica, sur de México y la costa del Pacífico oriental, así como el norte de Sudamérica, estaban ya cubiertos por estos radares. Además, en la frontera sur de Estados Unidos opera un sistema de globos cautivos del Servicio de Aduanas para vigilar los flujos transfronterizos de personas y tráfico de drogas.

En cuanto a sistemas de radares, nosotros dependemos de la alerta del Sistema Hemisférico de Información, que hasta 1999 estaba situado en la Base Howard, en Panamá, y ahora se difundió por varios sitios, el principal ubicado en Manta, Ecuador,⁴² conocido como Joint Interagency Task Force, West, que supervisa el Caribe y la zona del Pacífico mexicano, y el Air Interdiction Center del Servicio de Aduanas, localizado en Riverside, California. Dichos cuerpos militares informan al Cendro de la PGR sobre aeronaves y barcos sospechosos en nuestras aguas territoriales o espacio aéreo. Los tres sitios mencionados son multiagenciales, es decir, están integrados por agentes del Servicio de Aduanas, la DEA, la Guardia Costera y el Departamento de Defensa, incluso, en algunos casos, también personal de la CIA.

En México se recibe y procesa la información en el Cendro y los servicios de inteligencia y vigilancia de la Sedena, cuyos equipos de elite debieron pasar antes por el sistema de examen de las agencias estadounidenses antidrogas.⁴³

Conclusiones

El institucionalismo neoliberal lo asumieron quienes toman las decisiones en México como una orientación política para promover la cooperación con Estados Unidos en temas de agenda altamente conflictivos como el narcotráfico. Se pensó

⁴¹ Donnie Marshall, *The Transit Zone: Strategy and Balance* (Washington, D.C.: Senate Caucus on International Narcotics Control, 15 de mayo de 2001).

⁴² La Base Howard dejó de ser operable en mayo de 1999. En tal fecha ya se realizaban operaciones en la base de Manta, Ecuador, y hacia el 2000, en Curazao y en San Salvador. Véase GAO, *Drug Control, International Counterdrug Sites Being Developed* (GAO-0-63BB, diciembre de 2000).

⁴³ La FEADS tiene un Centro de Control de Confianza, encargado de investigar a profundidad los antecedentes de los elementos que operan dentro de la fiscalía, trabaja en estrecha colaboración con la DEA y el FBI, que aplican, entre otras pruebas, exámenes del detector de mentiras. Su efectividad está en duda, ya que un “superagente” de esta fiscalía tuvo que ser regresado a México, luego de pasar con éxito los exámenes en México y en Estados Unidos, debido a que se le descubrió robando un par de tenis. Véase Sigrid Artz, “Alcances y límites de un acuerdo de buena fe: la experiencia del PAN al frente de la Procuraduría General de la República”, en John Bailey y Roy Godson, eds., *Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la franja fronteriza* (México: Grijalbo, 2000), 75.

llevar el consenso posterior al TLCAN, de innovación y desarrollo institucional, a los asuntos que habían hasta entonces permanecido al margen de las negociaciones económicas.

En el contexto de la “modernización” y adecuación de la política exterior mexicana a los nuevos arreglos con el país vecino, los niveles de especialización y manejo de alto nivel político fueron trasladados a los asuntos de seguridad nacional. En adelante, los asuntos del narcotráfico no serían tratados sólo por policías y militares. En 1996, el establecimiento del GCAN permitió administrar mejor la relación bilateral en asuntos de drogas y posibilitó la adopción de un enfoque compartido, integrado y relativamente recíproco. No obstante, no fue ni es suficiente. Antes de una evaluación de los resultados desiguales, en nuestra opinión más positivos que negativos, también sería útil plantearse un escenario contrafactual, esto es, sería esclarecedor cuestionarse ¿qué hubiera sucedido en un escenario en que estuviera ausente el GCAN? Prospectivamente, percibiríamos un unilateralismo acrecentado de parte del Ejecutivo y las agencias de Estados Unidos encargadas de aplicar la ley, las cuales actuarían con mucha libertad en territorio nacional, conduciéndose según reglas tácitas, trasladando con éstas, además, sus fricciones burocráticas internas; escenario a todas luces indeseable para nuestra seguridad nacional, contrario al propósito central del control del narcotráfico y sus efectos colaterales. A pesar de sus limitaciones, creemos que el GCAN tenía las características básicas para ofrecer a los responsables de la toma de decisiones un panorama cierto e integrado de los variados elementos que constituyen este fenómeno y su respectiva dinámica; por lo tanto, el marco institucional desarrollado dejó claro el potencial existente para conjugarlo con otros factores de la política exterior del nuevo gobierno y contribuir al avance del manejo del problema en cuestión.

II

•

**ACTORES ECONÓMICOS Y AMBIENTALES
DE AMÉRICA DEL NORTE EN REESTRUCTURACIÓN**

3. NUEVAS Y VIEJAS INDUSTRIAS, CONSUMO Y PROTESTAS ECONÓMICAS EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN

INDUSTRIA BIOTECNOLÓGICA EN AMÉRICA DEL NORTE. RESPUESTA SOCIAL Y DIVERGENCIA ECONÓMICA

*Alejandro Mercado Celis**

Introducción

Este artículo versa sobre el surgimiento de la industria biotecnológica y su constitución como un nuevo actor económico y político en América del Norte, alrededor del cual se genera un espacio de acción social y política. El papel que desempeña el sector económico en la vida política y social contemporánea se ha destacado desde diversos puntos de análisis. En general, se parte de que los empresarios, en tanto grupo de interés, cumplen una función preponderante en la formulación de diversas políticas estrictamente económicas y sociales. Actualmente, varios estudios enfatizan el desempeño de las grandes transnacionales ya en su impacto en las políticas internas de sus países de origen, ya en los países donde se hospedan algunas de sus operaciones. La mayoría de los enfoques anteriores analizan la economía como una dimensión estática, en la que existe un determinado *stock* de actores, cada cual con diferentes pesos y capacidades de acción política, de donde deriva actualmente uno de los aspectos menos atendidos: el cambio y reestructuración de los sectores económicos a raíz de la innovación y cambio tecnológico. El universo económico (su organización y componentes) no es estable y permanente; de igual manera, el poder político o impacto social cambia con el tiempo. Las nuevas tecnologías y nuevos sectores económicos que las acompañan conllevan una serie encadenada de nuevos riesgos, tanto sociales como económicos. Estos últimos, es decir, las nuevas formas de competencia entre firmas y países, se enfrentan a un proceso de intensa búsqueda de aprendizaje económico, sustentado en la acción de las firmas individuales, en el apoyo gubernamental y en las formas de regulación e inversión. La enérgica respuesta de gobiernos y empresas ante los nuevos sectores de

* Investigador del CISAN, UNAM. Correo electrónico: <ale_mercado@yahoo.com>.

innovación tecnológica debe examinarse en el entendido de que por la propia naturaleza social del avance tecnológico la innovación y cambio en este sentido tienden a concentrarse en unas pocas regiones y países, mismos que obtienen los beneficios económicos que incluyen. Los ganadores son los que logran una ventaja inicial y cierto grado de especialización dentro de la evolución de la tecnología. Una vez que se generaron ventajas iniciales, se gesta una geografía marcada por la desigual distribución de estas industrias dinámicas, favoreciendo significativamente las regiones donde se asientan. Cabe señalar que simultáneamente generan desigualdades en las tasas de crecimiento: aparecen o se refuerzan asimetrías económicas entre regiones y países. Los riesgos sociales, en cambio, son más complejos de enfrentar y se sujetan a conjuntos amplios de actores sociales con intereses contradictorios, no obstante, hoy estos riesgos se enfrentan con creciente fuerza desde diferentes trincheras. Así, la biotecnología ha encontrado una fuerte respuesta social, que, desde muy diferentes sectores, cuestiona las técnicas, los procesos de investigación y las aplicaciones mismas y productos. La biotecnología no está aislada en laboratorios o grandes firmas, se le encuentra en la escena social, en constante escrutinio por parte de movimientos tan importantes como los medioambientalistas o los de consumidores. Este nuevo actor económico se halla ante un panorama político en el que necesariamente ha de buscarse una legitimación en sus mercados potenciales, novedosa situación que enmarca y, posiblemente, afecta su trayectoria económica.

La industria de la biotecnología ha de ubicarse dentro de este proceso continuo de cambio e innovación tecnológica que es la dimensión fundamental del capitalismo contemporáneo. A la par de su dimensión económica, la biotecnología ha creado un nuevo conjunto de actores sociales y un nuevo espacio de lucha y conflicto social. Aunado a esto, se tiene que contemplar que la biotecnología más que una industria es un paquete de técnicas alrededor de la manipulación molecular de las células y, por lo mismo, presenta una gama de posibles aplicaciones, no sólo para la generación de nuevos productos e industrias, sino que potencialmente también puede afectar la trayectoria tecnológica de industrias existentes, dominadas por otros marcos tecnológicos. No sólo aparecen actores dentro del sector mismo de la biotecnología, además de ello transformaría un conjunto —ya existente— más amplio de grupos en la esfera económica. Asimismo, el impacto económico se multiplicaría en la medida que se difundiera la tecnología a otros sectores. Las apuestas son grandes, los países avanzados destinan recursos y capital humano con el fin de adelantarse a sus competidores. La biotecnología se ha convertido en un actor político nuevo en el ámbito económico internacional y nacional, pues demanda recursos, negocia regulaciones y participa políticamente.

Este proceso es particularmente importante para México, ya que en su carácter de socio económico en Norteamérica, afecta tanto en la esfera social como económica. A la fecha, Estados Unidos es el país que va a la vanguardia de la competencia; a nivel mundial lo sigue Canadá. Así, la biotecnología ha irrumpido sólidamente en el panorama económico y social de esta región.

Por lo anterior, desde mi punto de vista, la biotecnología plantea un doble problema: por una parte, la experiencia negativa de pasadas olas de modernización impulsadas por la introducción de avances tecnológicos, muchas veces con efectos

devastadores. ¿Es posible evitar, limitar y reducir los posibles impactos negativos, tanto en el nivel social como en el ambiental en el rubro de la biotecnología? Y, en segundo lugar, en el renglón económico se sabe que la innovación y el cambio tecnológico son el motor del crecimiento económico, pero también que los beneficios generados por este proceso se concentran en unas cuantas comunidades, ya sea en países o bien en regiones dentro de los países. En Norteamérica, esto no quiere decir nada más que las asimetrías económicas aumenten. ¿Es posible que México participe de los beneficios económicos? En los apartados siguientes, se presenta, en primer lugar, el impacto económico para enseguida exponer la respuesta social y, por último, se señalan algunas conclusiones para México.

Industria biotecnológica y el proceso de divergencia económica en América del Norte

El motor del desarrollo capitalista es la innovación y el cambio tecnológico, proceso en el que aparecen sistemas industriales en algunas ocasiones totalmente nuevos.¹ Si bien la biotecnología —definida llanamente como el uso de organismos vivos en la elaboración de productos industriales— es una de las técnicas más antiguas de la humanidad, la revolución que ha traído consigo el entendimiento y posibilidad de manipular organismos vivos a nivel molecular marca un cambio radical en la naturaleza de la biotecnología.² Esto plantea un nuevo conjunto de conocimientos, capacidades, técnicas, productos y procesos, es decir, estamos hablando de la conformación de un espacio económico nuevo, en el cual sus productos, matrices insumo-producto, instituciones y fuerza de trabajo están en creación y definición. De hecho, este sector es tan reciente que a la fecha no existe un parámetro censal que permita medirlo con exactitud. Las fuentes de información existentes reúnen información a partir de diferentes categorías censales, sin embargo, esto implica incluir empresas que no se dedican a la biotecnología de nueva generación, las fuentes más fidedignas son encuestas realizadas por gobiernos u organizaciones, con información proveniente de organizaciones industriales. Otro de los problemas para medir esta industria es, como ya se señaló anteriormente, que entendemos la biotecnología más como un conjunto de tecnologías desarrolladas alrededor del funcionamiento molecular de las células, moléculas como el ADN y las proteínas.

Para tener una visión más clara del alcance biotecnológico es necesario presentar aquí el conjunto de tecnologías que constituyen esta disciplina:³

¹ G. Dosi Freeman *et al.*, *Technical Change and Economic Theory* (Londres: Printer, 1988).

² Jeremy Rifkin, *The Biotech Century* (Nueva York: Penguin-Putnam, 1998).

³ Para una discusión sobre las definiciones de biotecnología en boga véase John E. Smith, *Biotechnology*, serie *Studies in Biology* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).

Tecnologías de anticuerpos monoclonales

Esta técnica emplea células del sistema inmunológico que crean las proteínas denominadas anticuerpos, debido a la especificidad de estas proteínas, se les utiliza como instrumento de detección y medición de sustancias que aparecen en cantidades minúsculas en los organismos vivos, tales como células cancerígenas, sustancias tóxicas, microorganismos y enfermedades infecciosas.⁴

Tecnologías de cultivos celulares

Es el cultivo de células fuera de organismos vivos, las posibles aplicaciones de esta técnica son la prueba de medicamentos en células fuera de organismos vivos, potencialmente se pueden producir células sanas para remplazar células en mal funcionamiento, se pueden elaborar productos naturales de valor terapéutico y se emplea para producir agentes de biocontrol a través de microorganismos que infectan insectos.

Tecnología de clonación

Ésta permite generar poblaciones de moléculas, células, plantas o animales genéticamente idénticos. "La clonación molecular es el elemento esencial de la revolución en la biología molecular y es una herramienta fundamental de la investigación, desarrollo y comercialización. Prácticamente todas las aplicaciones de recombinación de ADN, desde investigación básica hasta producción farmacéutica, dependen de la clonación molecular". También ésta es un elemento básico para muchas aplicaciones de biotecnología, como plantas transgénicas derivadas de células; manufactura farmacéutica derivada de culturas celulares y la generación de tejidos terapéuticos, entre otros. En cuanto a la clonación de animales, se discute que esta técnica permitirá mejorar especies, así como estudiar diversas enfermedades.

Tecnologías de modificación genética

Conocidas también como tecnologías de recombinación de ADN, consisten en la combinación de éste proveniente de dos diferentes fuentes. La técnica más antigua de recombinación es mediante la reproducción selectiva, mientras la nueva técnica se basa en modificación genética, a través de la cual se trasladan genes individuales de un organismo a otro. A la fecha ésta se emplea para producir nuevas medicinas y vacunas, tratar algunos padecimientos genéticos, mejorar agentes de biocontrol en

⁴ Las siguientes definiciones provienen de "Biotechnology Industry Organization Editor's and Reporters' Guide to Biotechnology", en <www.bio.org>, consultada el 24 de agosto de 2001.

la agricultura, aumentar las cosechas y disminuir costos, reducir las características alergénicas de algunos alimentos, mejorar el contenido nutricional en algunos productos, desarrollar plásticos biodegradables y disminuir la contaminación de agua y aire. En otras aplicaciones se “usan ácidos nucleicos para bloquear la producción de proteínas de genes específicos”,⁵ las aplicaciones de esta técnica se han empleado para reducir la descomposición de los alimentos, controlar enfermedades virales e inhibir inflamaciones.

Tecnologías de ingeniería en proteínas

Éstas se emplean comúnmente en unión con “las técnicas de modificación genética para mejorar proteínas existentes, enzimas contundentes para crear proteínas que no se encuentran en la naturaleza. [De acuerdo con las fuentes de la industria,] las proteínas nuevas o mejoradas permitirán desarrollar procesos industriales ecológicamente sustentables porque son recursos renovables y biodegradables”.⁶ El argumento es el siguiente, los biocatalizadores tienen ventajas frente a los catalizadores químicos empleados en la industria, ya que los primeros se disuelven en agua y trabajan con pH neutral, además son más específicos y producen menos derivados no deseados.

Tecnologías híbridas

Son de primera importancia, pues combinan el conocimiento molecular de las células con otras tecnologías, que permiten la aparición de un gran potencial de nuevas aplicaciones. Es un proceso de creación de sinergias hacia otras áreas de conocimiento, lo que tiene una capacidad económica poderosa. Dentro de esta categoría se encuentran las siguientes técnicas:

Tecnologías de biosensores. Reúnen conocimiento biológico con microelectrónica. “Los biosensores están compuestos por componentes biológicos tales como una célula anticuerpo ligada a un pequeño traductor (*transducer*). Los biosensores son instrumentos de detección que funcionan a través de la especificidad de las células y moléculas para identificar o medir sustancias en niveles de concentración extremadamente pequeñas. Cuando la sustancia de interés se encuentra con los componentes biológicos, el traductor produce una señal electrónica digital, proporcional a la concentración de la sustancia”.⁷

Tecnologías de ingeniería de tejidos. Combinan avances en biología y en ciencia de materiales. Esta técnica permite la creación de tejidos y órganos semisintéticos. Los

⁵ *Ibid.*, 5.

⁶ *Ibid.*, 5.

⁷ *Ibid.*, 6.

primeros tejidos producidos con esta ingeniería han sido la piel y cartílagos, el objetivo es poder crear órganos complejos que combinen diferentes tejidos y funciones.

Tecnologías de chips de ADN. Combinan los semiconductores con genética molecular.

Tecnología bioinformática. La aplicación de las herramientas de tecnologías de información al análisis de sistemas biológicos.

Cada una de estas tecnologías se emplea en diversas aplicaciones potenciales, las de mayor conocimiento público se aplican en el sector salud y agrícola, pero también se exploran en la elaboración de nuevos materiales (como plásticos orgánicos), generación de energía basada en biomasa, microfluidos, diversos productos en la industria medioambiental (como bacterias que se alimentan de sustancias tóxicas); en la industria minera y forestal; explotación de recursos marinos, incluso como tecnologías auxiliares en la exploración espacial.

Para entender el papel que desempeña actualmente la biotecnología, es necesario analizar algunas peculiaridades de este nuevo sector económico. En primer lugar, y contra lo que comúnmente se cree, esta industria la conforman en su gran mayoría empresas con menos de cincuenta empleados, alrededor de 70 por ciento del total de firmas se encuentra en este rango tanto en Estados Unidos como en Canadá. En segundo lugar, ¿es una industria que en promedio no tiene ganancias! No obstante, la industria biotecnológica que ya está ahí, patentando procesos, técnicas y productos y que algunos de estos productos ya han llegado al mercado, en realidad resultan una gran promesa, en otras palabras, esta industria en este momento se caracteriza por tener una altísima incertidumbre. La pregunta aquí es ¿cómo es posible que una industria sin ganancias y que está en el centro de la controversia mundial, atraiga una intensa inversión privada y pública, además de ser el centro de estrategias de apoyo y promoción gubernamental?

La biotecnología es relevante porque puede constituir un nuevo paradigma tecnológico. El motor del capitalismo, como se dijo, es la innovación y el cambio tecnológico; también se sabe que avanza en paradigmas que permean el conjunto de la economía.⁸ Así como la microelectrónica se desarrolló en áreas y productos específicos y paulatinamente fue permeando el conjunto de productos y procesos. Potencialmente, la biotecnología puede hacer esto y más: como paradigma, genera un marco de búsqueda y respuesta, dirigiendo la evolución en un sentido. Esto se observa en la variedad de aplicaciones, que seguramente seguirán creciendo. La importancia, entonces, no sólo se relaciona con la generación de nuevos productos y procesos en el área médica y agrícola, sino también en la potencial aplicación en una mayor diversidad de áreas industriales y de servicios.

Ejemplo de lo anterior es la creciente área de investigación y desarrollo denominada proteómica. El hecho es que las proteínas generan cientos de sustancias y funciones específicas que aún están por descubrirse y pueden utilizarse no sólo en la me-

⁸ Dosi et al., *Technical Change...*

dicina, sino en una amplia gama de aplicaciones industriales. El control y manejo de ADN, en particular la posibilidad de producir y usar las proteínas, genera un margen de aplicación económico inmenso. El cuerpo humano consta de trescientas mil proteínas, cada una de las cuales con particularidades y funciones únicas. La cantidad de proteínas en plantas y animales es extraordinariamente elevada, aunada a la posibilidad de modificarlas y crear otras nuevas. Esto es lo que explica la gran cantidad de recursos y la intensa competencia entre los países que quieren entrar al terreno de las diversas tecnologías que de aquí emanarían. Los beneficios económicos los captarían quienes se agilicen más rápidamente. Los aspectos segregados o que no generen control tecnológico en esta área serán como en pasadas oleadas de innovación: consumidores pasivos y dependientes con las implicaciones en el desarrollo económico.

Organización industrial

En los países desarrollados, la naciente industria ligada a la biotecnología presenta una serie de características organizativas y de control de capacidades. En primer lugar, esta industria se basa en el desarrollo de tres conjuntos de conocimiento y sus capacidades específicas derivadas: 1) capacidades científicas centrales, relacionadas principalmente con la recombinación de ADN e hibridoma; 2) capacidades de bioprocesamiento relacionadas con la etapa de la manufactura y 3) capacidades complementarias relacionadas con actividades periféricas, como mercadeo y distribución.⁹

De acuerdo con Gonsen, en los países desarrollados las capacidades científicas y de investigación inicialmente se desarrollaron en instituciones, universidades públicas y otros organismos de investigación. A partir de estos centros, se desprendieron pequeñas firmas para aplicar las técnicas de ingeniería genética, fusión celular y demás. Estas pequeñas empresas se consideran de investigación y desarrollo, en las que se realiza gran parte del núcleo de conocimientos científicos para la aplicación comercial de la biotecnología. Por otra parte, los bioprocesos o manufactura y las capacidades complementarias, como la comercialización y distribución, han sido desarrolladas principalmente por grandes firmas y multinacionales.¹⁰ La organización industrial resultante es un denso entramado de ligas entre universidades, centros de investigación, numerosas empresas pequeñas (que representan 70 por ciento del total y son menores a cincuenta empleados, como ya se mencionó) y un conjunto de grandes empresas o bien multinacionales.

Por último, es necesario incluir al gobierno como actante en el sistema de organización industrial de dicho sector en los países desarrollados. Las diferentes agencias de gobierno prestan relevante apoyo en financiamiento y promoción en el área de investigación básica. Más allá de esta dimensión, los gobiernos de países desa-

⁹ R. Gonsen, "The Case of Biotechnology", en M. Cimoli, *Developing Innovation Systems. Mexico in a Global Context* (Londres: Continuum), 218-219.

¹⁰ *Ibid.*, 219.

rollados han promovido el avance de la tecnología y su utilización en diversas industrias internas. Las políticas específicas y montos de inversión que los gobiernos destinan varían de país a país, pero en su mayoría los países desarrollados han generado políticas explícitas hacia este sector.

La industria biotecnológica en Estados Unidos, Canadá y México

Como ya se mencionó es una industria diversa y difícil de detectar. Estudios de las organizaciones industriales y encuestas gubernamentales revelan que en Estados Unidos existen 1 283 firmas directamente ligadas a la biotecnología, que emplean a aproximadamente 153 000 personas, con un ingreso global, en 1999, de 18 600 000 millones de dólares. La actividad de investigación y desarrollo es intensa, pues en términos de patentes en 1985 se otorgaron mil, relacionadas con dicha industria; mientras que en 1998, el número de patentes aprobadas fue de nueve mil.¹¹ Es muy alta la inversión que aquí se realiza, y supera a la mayoría de los sectores industriales, aun cuando el número de compañías es menor. En cuanto a su ubicación geográfica, se presenta una distribución propia de las nuevas tecnologías, es decir, existen muchos puntos en crecimiento, sin embargo, tres regiones se perfilan como las ganadoras: San Francisco, sur de California y Massachusetts, esto claramente relacionado con la dependencia de la biotecnología con otras industrias de alta tecnología. El gobierno estadounidense ha aplicado políticas específicas para impulsar esta industria, entre las que destacan la “dotación de recursos de inversión directos a la investigación y desarrollo en biotecnología, que han alcanzado la suma de lo que se recauda por medio de deuda pública —cuatro mil millones de dólares—. Otras políticas industriales indirectas incluyen lineamientos de impuestos y comercio y derechos de propiedad intelectual”.¹²

Canadá ocupa el segundo lugar después de Estados Unidos, en términos del número de compañías, de empleados y la cantidad de ingresos generados en este sector. De acuerdo con Statistics Canada en una encuesta aplicada en 1997, la industria biotecnológica canadiense la constituían 282 firmas (2 110 si se incluyen las que usan las tecnologías), en sólo dos años, el total de firmas pasó a 361 en 1999.¹³ En términos de ubicación, Quebec reúne 31 por ciento, Ontario 25 y Columbia Británica 20 por ciento. Entre 1989 y 1995, en términos de inversión en investigación y desarrollo, creció de 116 000 000 a 341 000 000 de dólares, a una tasa de 19.6 por ciento, muy alta si se compara con otros sectores industriales que promedioaban 8 por ciento de crecimiento en ese mismo periodo.¹⁴ Al igual que en Estados

¹¹ “Biotechnology Industry Organization...”, 11.

¹² Michael F. Lane, “Land-Speed-Trials: Winners and Losers in the Biotechnology Race”, en <http://www.acephale.org/bio-safty/1-s-t_index.html>, consultada el 17 de octubre de 2001.

¹³ Statistics Canada, “Biotechnology Use and Development Survey”, *The Daily*, 12 de febrero de 2001, en <<http://www.statcan.ca/Daily/English/010212/d01021b.htm>>, consultada el 16 de octubre de 2001.

¹⁴ Chuck McNiven, “Canadian Biotechnology Statistics, CBS Theme 9, PDF, <<http://strategis.ic.gc.ca/cbs>>, consultada el 20 de octubre de 2001, 6.

Unidos, las firmas de biotecnología son en su mayoría pequeñas empresas, categoría que cubre el 70 por ciento del total de las empresas.¹⁵

De acuerdo con un estudio realizado por Gonsen en 1998, a diferencia de Canadá y Estados Unidos, en México no hay presencia de pequeñas firmas de investigación y desarrollo, tampoco se dan las ligas entre empresas y academia. Las relaciones entre grandes firmas y universidades son pocas y efímeras, sólo en el área de biotecnología tradicional ha habido vínculos entre empresas y centros de investigación. Solleiro, por su parte, señala que si bien es irreal comparar el ritmo de crecimiento de la biotecnología en Estados Unidos con el de México, al comparar este último con otros países (como Corea del Sur, Brasil y España) el atraso en su desarrollo también es evidente.¹⁶

Este autor también advierte que hay en México capacidades científicas centrales en las instituciones y universidades públicas, ya que en el país existen recursos humanos y físicos para llevar a cabo investigación de frontera,¹⁷ sin embargo, añade que no hay una demanda importante en la industria, por lo que la mayoría de los recursos humanos permanecen en las universidades. Por otra parte, el gobierno mexicano, pese a reconocer la importancia de la biotecnología en diferentes documentos, no ha generado una política explícita, además de que los esfuerzos han sido escasos y dispersos. Solleiro concluye, igualmente, que la falta de claridad en las políticas sobre biotecnología se debe a que el gobierno mexicano no ha querido definir prioridades de desarrollo en estas áreas científicas.¹⁸

No obstante, la situación en que se halla la biotecnología, permitiría la entrada de nuevos competidores. México, a pesar de contar con centros de investigación, recursos físicos y humanos de primer nivel, simplemente no genera actividad económica. Sin embargo, sí recurre al área agrícola para probar diversos cultivos transgénicos. “En México, la prueba en campo de cultivos [transgénicos] empezó en 1988, y hacia julio de 1999 se habían otorgado 141 permisos para emplear material transgénico”.¹⁹ Ariel Álvarez Morales observa que la mayoría de estas pruebas en el campo son de compañías extranjeras que quieren introducir sus productos en el mercado americano, y agrega que “las cadenas genéticas que han sido principalmente probadas por estas compañías, tales como la resistencia a insectos, tolerancia a herbicidas y resistencia a virus, no ofrecen ningún beneficio directo a los consumidores ni ayudan a enfrentar ningún problema nacional o local en México”.²⁰

¹⁵ *Ibid.*, 13.

¹⁶ José Luis Solleiro Rebolledo, *Biotechnology and Sustainable Agriculture: The Case of Mexico*, Technical Papers, no. 105 (París: OCDE, 1995), 42.

¹⁷ Los principales centros de investigación en biotecnología en México son el Instituto de Biotecnología de la UNAM, el Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional y el Departamento de Biotecnología del Centro de Investigación Científica de Yucatán.

¹⁸ Solleiro, *Biotechnology*...

¹⁹ Ariel Álvarez Morales, “Mexico: Ensuring Environmental Safety while Benefitting from Biotechnology”, en G.L. Persley y M.M. Latin, eds., *Agricultural Biotechnology and the Poor*, en <<http://www.cgiar.org/biotech/rep0100/contents.htm>>, consultada el 16 de octubre de 2001, 91.

²⁰ *Ibid.*

Biotecnología y respuesta social

Respecto de la pregunta que planteamos al inicio, es importante destacar que, a diferencia de otras industrias, la biotecnología entra en un contexto social en el que las nuevas tecnologías no son aceptadas como hechos dados del avance de la sociedad moderna. Entra en un momento en el que la ciencia, la industria, el desarrollo y la modernización misma se cuestionan acremente, y en el que los movimientos sociales, posmodernos, como el movimiento de consumidores, globalifóbicos²¹ y medioambientalistas, han ganado espacios importantes. De acuerdo con Beck,

la antigua coalición apolítica de progreso entre administración, Estado, economía, técnica y ciencia se rompe [...] la industria y la economía se convierten en una empresa política, en el sentido de que un proceso de inversión y crecimiento exigen como condición central un consenso social duradero. Que este consenso no sólo no se puede asegurar por medio de las viejas rutinas de la “modernización simple”, sino que además el empleo de estas rutinas amenazan la formación misma del consenso.²²

Entonces, por una parte, tenemos instituciones reguladoras de la actividad económica que no generan consenso, a la vez tenemos una respuesta social que intenta incidir y modificar el proceso de evolución tecnológica y la necesidad de los actores económicos de formar consenso y legitimidad para asegurar su crecimiento. En pocas palabras, la tesis es que hay una nueva simbiosis entre economía y política, espacio para la creación de una modernización reflexiva. Con este mismo argumento, la evolución industrial bajo la modernización simple estuvo cifrada por la racionalización de la tradición, actualmente, de acuerdo con la tesis de Beck, la evolución industrial está sujeta o se ve influida por una modernización reflexiva, es decir, la racionalización de la racionalización: la de la ciencia y de la tecnología.

¿Podemos ver actualmente este proceso de modernización reflexiva en el caso de la biotecnología? En primer lugar, se señalaría que efectivamente las instituciones que tradicionalmente desempeñaron un papel preponderante en la legitimación del cambio tecnológico la han perdido. Esto se observa claramente con los productos agrícolas transgénicos. En el caso de Estados Unidos, las instituciones que se encargan de vigilar y regular la prueba, tránsito, cultivo y comercialización de productos transgénicos son las instituciones preexistentes a la entrada de las nuevas tecnologías biotecnológicas. Tales instancias son el U.S. Department of Agriculture (USDA), responsable de los campos de cultivo experimentales; la Food and Drug Administration (FDA) se encarga de la seguridad de los alimentos; por último, la Environmental Protection Agency (EPA) es responsable de las plantas modificadas genéticamente con actividad pesticida. Estas agencias tienen como líneas de acción la evaluación de los nuevos productos sólo con base en criterios científicos,

²¹ Para una discusión sobre este término, véase en este mismo volumen el texto de Steven Flusty.

²² Ulrich Beck, *La democracia y sus enemigos* (Barcelona: Paidós, 1995), 26.

dejando fuera cualquier consideración social, lo que se argumenta se deja para que se evalúe en el mercado.²³

Tradicionalmente, cuando estas agencias declaraban algún alimento o medicamento como seguro para el consumo humano, se aceptaba en el mercado. Hoy en Estados Unidos y Canadá se presenta una situación de desconfianza e inseguridad ante alimentos considerados seguros. Es importante señalar que en Estados Unidos ha habido una menor protesta social por causa de este tipo de alimentos que en Europa, donde el rechazo ha tomado dimensiones considerables. Así, sugiere Beck, las instituciones tradicionales de legitimación no son reconocidas por los consumidores. Otro de los factores que han contribuido a que diversos grupos de consumidores y ambientalistas se opongan activamente al empleo de organismos genéticamente modificados (GM) es que los productos que se ofrecen a la fecha no generan beneficios directos al consumidor, ni en los precios ni en su contenido nutricional.

Pero la desconfianza de las instituciones es sólo uno de los bloques en la falta de aceptación de la biotecnología. Como señala Weiss, la de esta disciplina es una historia complicada porque reúne debates alrededor de muchas dimensiones sociales, como en el ámbito de la investigación científica, la económica, la política y el comercio internacional, además de derechos de propiedad intelectual, cuestiones éticas y la definición misma de democracia moderna ante todos estos temas.

Para las ONG las preguntas fundamentales no son necesariamente científicas, más bien tienen que ver con preguntas como ¿es la tecnología necesaria, quién gana y pierde, y cómo son considerados los temas éticos?²⁴ Los mecanismos de regulación o las respuestas científicas quedan fuera de estas preguntas, en las cuales las preocupaciones tienen que ver con mecanismos democráticos de participación en el área tecnológica y económica, en el afán por no dejar de lado otras estrategias agrícolas y opciones tecnológicas que pueden ser viables.

Otra de las características de la respuesta social que existe en torno de la biotecnología es que, debido a que no se trata de una industria bien definida o una tecnología con un producto específico, sino que cubre una multiplicidad de posibles aplicaciones y vías de búsqueda, los grupos sociales involucrados también son diversos, incluso, en algunas ocasiones son grupos con intereses o ideologías contradictorias. El movimiento ambientalista se ha involucrado desde varios frentes, en particular el asunto de las semillas transgénicas ha dominado en el debate, principalmente a raíz de los efectos negativos en el medio ambiente, al liberar organismos genéticamente modificados. En el rubro agrícola también se han incorporado voces de grupos académicos en el sentido de que el efecto en los países del tercer mundo afectaría a pequeños productores y a su biodiversidad.

²³ Gerard Gaul, *Biotechnology Regulation in America and Europe. Viewed in a Cultural Framework*, IEA Environment Working Paper, no. 2 (Londres: The Institute of Economic Affairs, 1998).

²⁴ "Communicating about Biotechnology and Addressing Public Concerns", en <<http://www.cgiar.org/biotech/rep0100/sect10.pdf>>, 225, consultada el 17 de septiembre de 2001.

Otro movimiento importante es el de los consumidores, bastante efectivo en el boicot y promoción de leyes contra el uso indiscriminado de alimentos genéticamente modificados. El punto del debate es lo que se denomina “el derecho a saber”, es decir, que los productos genéticamente modificados deben estar claramente etiquetados, pues esto por una parte permite decidir a cada individuo sobre su consumo y, por otra, los hace visibles y, por tanto, susceptibles de ser atacados políticamente bajo diferentes medios. El tema del etiquetaje es el que ha atraído los debates más enconados entre grupos de activistas y esta industria. En Europa, aunque no hay una política uniforme al respecto, países como Holanda, Finlandia, Dinamarca y Austria requieren que se etiqueten todos los productos genéticamente modificados, incluso si el alimento en cuestión se considera seguro.²⁵ Por el contrario, en Estados Unidos sólo se requiere etiquetar los productos GM si “su composición o contenido nutricional es significativamente diferente de su contraparte convencional o si representa cualquier riesgo para la salud. La FDA solicita la etiquetación de los alimentos biotecnológicos que contienen material genético de alérgenos conocidos, a menos que la información muestre que no hay riesgo de alergias”.²⁶ Como se observa, la respuesta estadounidense al etiquetaje permite que la mayoría de los transgénicos no emplee etiqueta alguna que los distinga.

En el área de la salud participan múltiples grupos con ideologías distintas, un claro ejemplo es el debate alrededor de las células madre o multipotenciales. Grupos religiosos se oponen a la experimentación con estas células, ya que se obtienen de embriones en sus primeras etapas de gestación, de esta forma se hace una liga directa con el tema del aborto. Otro de los temas recurrentes en los medios masivos de comunicación es la clonación, sobre todo ligada a la de seres humanos, aquí entran grupos de las más variadas ideologías, siendo común la condena si se aplica este método a los seres humanos. No obstante, hay una moratoria mundial a este tipo de experimentación, los científicos se quejan de que este tema entorpece la aplicación de la técnica de clonación en otras dimensiones, como la de órganos y tejidos.

Por otra parte, la posible manipulación genética en seres humanos ha despertado temores, a veces fundados y otras más basados en la ciencia ficción, pero el debate se halla a la mitad de la posibilidad de aplicar ingeniería genética que predetermina las características de un individuo, si bien esto está lejos de ser posible, resurge en el debate. Otro punto derivado de esto es la llamada “discriminación genética”, ya que es posible conocer ciertas predisposiciones genéticas para contraer algunas enfermedades, si la información de un individuo al respecto se conoce públicamente, puede emplearse en diversas instituciones de forma perversa. Por ejemplo, el costo o incluso la simple posibilidad de contar con un seguro médico, estaría en función del perfil genético de cada individuo. Este temor se extiende al ámbito laboral y social, en el que se alega que divulgar las características genéticas individuales hará que decisiones como las contrataciones resulten afectadas por estas

²⁵ Gaul, *Biotechnology...*, 5.

²⁶ Safety and Regulations, en <<http://www.whybiotech.com/en/safety/con116.asp?MID=45>>, consultada el 23 de octubre de 2001.

técnicas y, por tanto, sean fuente de discriminación. Por supuesto que hay aplicaciones menos controversiales o que despierten menos interés. Muchas de las posibles aplicaciones en el tratamiento de enfermedades son respaldadas por grupos sociales, otras, como la aplicación en el control ambiental de sustancias tóxicas, no han despertado serias controversias a su alrededor.

Éstos son sólo algunos ejemplos de los polémicos aspectos en torno de la biotecnología, sin embargo, lo importante aquí es que existe en efecto una lucha social en la que participan grupos políticos tradicionales y nuevos que buscan regular, supervisar la evolución de estas técnicas o bien prohibir algunas de sus posibles aplicaciones o métodos de investigación. Independientemente de su éxito político, la relevancia de este proceso es bastante, puesto que en etapas tempranas del desarrollo de una tecnología se sabe qué eventos históricos pequeños pueden alterar el conjunto de la trayectoria tecnológica. Si bien existen ejemplos de cómo ha sucedido esto en la historia, ahora lo interesante es que estos eventos sean conscientes y dirigidos, es decir, reflexivos y, en efecto, esta reflexividad social puede alterar la trayectoria tecnológica.

Respuesta de la industria

Qué ha pasado con la industria, ¿existen indicios de una respuesta en busca de legitimación?, ¿hay evidencia de que la trayectoria tecnológica sea efectivamente alterada? La industria ha respondido de diferentes maneras, pero no obstante, cabe mencionar que estas respuestas varían en profundidad, pues la forma en que la industria define el problema hasta hoy es sólo en términos de cómo hacer que la tecnología la acepten los consumidores, esto es, que la industria ha rechazado dialogar sobre temas más amplios y profundos. Sin embargo, conviene añadir que es claro que existe una preocupación patente sobre la viabilidad de la tecnología y su posibilidad real de aceptación en los mercados nacionales y globales.

En primer lugar, la industria reconoce la desconfianza existente entre los organismos regulatorios: “Un estudio de Monsanto encontró que cuando se le dice a la gente que los cultivos genéticamente modificados son regulados por el gobierno, el nivel de desconfianza aumenta. El Centro para el Estudio del Cambio Medioambiental de la Universidad de Lancaster encontró que el público percibe al gobierno y a los reguladores como la misma cosa”.²⁷ Con información de este tipo, la industria ha enfocado parte de sus esfuerzos para una regulación más clara; existen temas en los que la industria misma y la comunidad científica han declarado moratorias a la experimentación o desarrollo de productos en ciertas áreas, sobre todo en lo referente a la experimentación con clonación humana. Empero, la industria misma desconfía de los mecanismos de regulación y externa su preocupación ante medidas aparentemente populares o redituables políticamente, pero que pueden

²⁷ “Communicating about Biotechnology...”, 225.

dañar el desarrollo de la industria. Aún más, se señala que una regulación manejada políticamente afectaría el derecho a la investigación y el conocimiento de la comunidad científica. En el caso de Estados Unidos, se han formado diversas organizaciones industriales que tienen como objetivo hacer cabildeo (*lobbying*) ante el Congreso y supervisar a nivel nacional e internacional los cambios regulatorios, hacer recomendaciones a los cuerpos legislativos y delinear políticas de acción conjunta.

La segunda respuesta de tal industria está en el ámbito de la comunicación. La industria ubica el principal problema en la falta de comunicación con el público, es decir, aquélla está segura de la utilidad y seguridad de sus productos y ubica la respuesta negativa en un problema de comunicación entre científicos y consumidores, lo que da lugar a la especulación y crea un terreno fértil para la desinformación. Es cierto que existe un problema de la difusión adecuada de los resultados científicos, sin embargo, también es verdad que la industria tiende a exagerar los beneficios de la tecnología, además de que, como ya se señaló, tiende a dejar fuera dimensiones de debate que van más allá de la ciencia.

Dentro de la estrategia de comunicación hay una serie de respuestas a nivel ideológico, por ejemplo, presentar la biotecnología agrícola como la respuesta a la pobreza en el tercer mundo. Éste es un debate amplio y complejo. Si bien los cultivos genéticamente mejorados en realidad pueden ofrecer mejores condiciones de producción e incorporar mayores áreas al cultivo, el problema de la pobreza, como se ha demostrado en numerosas ocasiones, tiene que ver mucho más con problemáticas sociales y políticas que con la aplicación de tecnologías, aún más el problema de la propiedad intelectual de los productos GM presenta un problema económico para los pequeños agricultores del tercer mundo.²⁸

En el área de productos alimenticios transgénicos, empieza a darse una de las respuestas concretas en el desarrollo de productos. De acuerdo con la industria, la primera y segunda generación de transgénicos se enfocaron en mejorar aspectos relacionados con la productividad, dejando de lado mejoras directas al consumidor, lo que provocó que éste no advirtiera beneficio alguno en estos productos y sí percibir posibles —reales o irreales— riesgos al medio ambiente y la salud. Como respuesta, la industria desarrolla lo que llama “tercera generación de transgénicos”, en los que el énfasis radica en mejorar el producto en términos nutricionales, o incorporando medicamentos o vacunas. La industria espera que, al ofrecerse beneficios concretos al consumidor, éste acepte su consumo. Por último, dentro de sus estrategias de comunicación, ha desplegado esfuerzos importantes para desarrollar programas de educación en todos los ámbitos y, sobre todo, dirigida a grupos específicos como los agricultores.

En términos de comunicación, la industria percibe que tarde o temprano se aceptará su consumo, pero que hay que distinguir y establecer diversas estrategias a partir de las diferentes áreas de percepción: a) en los microorganismos GM los te-

²⁸ Vandana Shiva, “Bioethics: A Third World Issue” (Nueva Delhi: Research Institute for Science, Technology and Ecology), en <<http://www.nativeweb.org/pages/legal/shiva.html>>, consultada el 15 de noviembre de 2002.

mores se refieren a la seguridad y salud pública; *b*) en cuanto a las plantas GM, las incertidumbres se refieren a daño ecológico; *c*) en cuanto a animales GM se teme atentar contra la “integridad de la creación”; *d*) en cuanto a las áreas de aplicación humana, las preocupaciones giran alrededor de los derechos humanos, individualidad y libertad ética; por último, se señala que los países subdesarrollados tienen otra serie de temores relacionados con una forma especial de atención.²⁹

Superficialmente, la industria ha respondido, se ha generado acceso a una mayor información de lo que se está haciendo; se han definido estrategias de comunicación; se ha atendido a grupos específicos de activistas y se han puesto en marcha mecanismos diversos ante los órganos regulatorios. Desde los grupos opositores ha habido resultados; varios puntos se han llevado a los diferentes congresos nacionales; varias patentes se han detenido y hay áreas de investigación en las que se han declarado moratorias.

Creo que es posible llegar a consensos parciales en determinadas áreas, no a un consenso general, lo interesante es que la participación social se está dando desde etapas muy tempranas del desarrollo, no como respuesta a ciertos efectos. El área médica y algunas aplicaciones industriales generarían consensos más rápidamente. El escenario óptimo sería que la presión social funcionara y se llegara a un consenso en el que se delimite una regulación aceptable, que cree un espacio para limitar los riesgos y permita que la industria continúe avanzando. No obstante, en cualquier caso, creo que los efectos de la concentración económica no se anulan y, lo más interesante, es que esto es lo menos debatido o polémico. Desde la perspectiva de los países menos desarrollados, la discusión, más que ir por la esencia del control del conocimiento y sus derivaciones en aplicaciones concretas, se ha orientado más a la demanda por compensación y por uso de material genético proveniente de sus recursos biológicos. Aun cuando se logran desarrollar mecanismos de compensación eficaces, o incluso que no sea posible patentar organismos vivos, o que las técnicas de semillas *terminales* se reglamenten como ilegales, esto no garantizaría que no exista una dependencia tecnológica y una explotación económica del tercer mundo.

Conclusiones

Aunque todavía se halla en la fase inicial de su desarrollo, la biotecnología avanza rápidamente y es probable que se concentre en algunas regiones del mundo, donde se absorberán sus beneficios económicos. Como hemos señalado, Estados Unidos va a la vanguardia de esta competencia internacional, incluso comparado con Europa, las diferencias son muy grandes: se informa que en 1997 Europa había generado 27 500 empleos en biotecnología, mientras que Estados Unidos ya con-

²⁹ Véanse los comentarios de Walter von Wartburg desde la perspectiva de la industria, en el informe “Communicating about Biotechnology...”, 223-224.

taba con 118 000 empleos.³⁰ Pese a los problemas que la economía estadounidense ha padecido en los últimos años, ha mostrado que su capacidad de innovación y rápido aprendizaje seguirá generando nuevos sectores dinámicos. De consolidarse esta industria, en Estados Unidos las diferencias entre éste y México serán mayores y cualitativamente divergentes.

Por otra parte, creo que la acción de los diversos grupos que entran al debate y piden que se regulen los diferentes frentes de la biotecnología es de primordial importancia para reducir los impactos negativos y fuera de control que implicaría este debate filosófico y práctico, considero que no se detendrá por completo la evolución del sistema económico.

Para el tercer mundo, México en particular (como integrante de la región de América del Norte), pienso que son esenciales dos aspectos (con diversas ramificaciones): uno, impulsar la respuesta social y de ahí generar marcos regulatorios que protejan el país y sus recursos biológicos y genéticos; dos, desarrollar estrategias para que el país participe activamente en el desarrollo de estas tecnologías y no asuma un papel pasivo de usuario o fuente de material genético o sitio de experimentación. Un aspecto relevantísimo es que estas tecnologías conllevarían beneficios concretos a los productores mexicanos, pero mientras las patentes las controlen empresas privadas, el costo de su empleo dejaría fuera a la mayoría de los pequeños productores agrícolas, de ahí la necesidad de generar desde México productos accesibles a nuestros productores y a los requerimientos específicos del país.³¹ Creo que aún hay numerosas tecnologías en ciernes para las cuales no existen todavía barreras de entradas insalvables, la oportunidad es breve, después, será demasiado tarde.

³⁰ Press Release, "The Commission Sets Up a «Biotechnology and Finance» Forum to Stimulate the Development of the European Industry in this Sector", en <<http://europa.eu.int/comm/research/press/1997/pr171097.html>>, consultada el 23 de octubre de 2001.

³¹ Klaus M. Leisinger, "Ethical Challenges of Agricultural Biotechnology for Developing Countries", en Persley y Latin, eds., *Agricultural Biotechnology and the Poor*.

LOS ACTORES DE LA INTEGRACIÓN DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ ENTRE MEXICO Y ESTADOS UNIDOS

*Elizabeth Gutiérrez Romero**

Introducción

En este trabajo planteo que la dinámica regional de la industria automotriz en Norteamérica es un buen ejemplo para describir la interacción entre actores que bajo diferentes perspectivas han establecido una relación transnacional.¹ En particular, el análisis limitado a la relación establecida por los actores participantes de México y Estados Unidos muestra que las relaciones transnacionales en esta industria se han transformado en las dos últimas décadas, debido a la preeminencia de la lógica del mercado internacional como organizador principal de la estructura económica global, por la aplicación ad hoc de las políticas económicas del Estado mexicano (que a nivel nacional se ajustan a los imperativos de la economía internacional) y por las estrategias corporativas de las empresas transnacionales, es decir, a una conjunción de aspectos económico-políticos de carácter nacional e internacional.

Por tanto, después de los resultados comerciales y productivos a los que ha dado lugar la integración regional de esta industria, están las negociaciones y coaliciones nacionales e internacionales para enfrentar las presiones de la competencia, así como para defender los intereses y la posición que cada actor enfrenta.

En especial surgen dos actores principales en este proceso: el Estado mexicano y las empresas automotrices estadounidenses, los cuales han transitado por diversas etapas; la primera se sitúa entre los años cincuenta y setenta, caracterizada por el predominio de la política industrial y comercial determinada por el Estado mexicano, con efectos circunscritos al mercado nacional, por lo que las restricciones de tales políticas debían observar las empresas estadounidenses,² las cuales al establecer sus plantas filiales o subsidiarias en el territorio mexicano buscaban mantener su cuota de mercado respecto de sus competidoras.

* Investigadora del CISAN, UNAM. Correo electrónico: <eliza@servidor.unam.mx>.

¹ Aquí retomo el concepto de relaciones transnacionales como las interacciones regulares que se dan a través de las fronteras nacionales, en las que cuando menos uno de los actores no es un agente estatal o no actúa en nombre de un gobierno nacional. Thomas Risse, "Avances en el estudio de las relaciones transnacionales y la política mundial", *Foro Internacional* 39, no. 4 (octubre-diciembre de 1999), 374.

² Las condiciones que planteó el gobierno mexicano no siempre se cumplieron a cabalidad, sin embargo, constituyeron en su momento un conjunto de reglas que permitieron el desarrollo de la industria, de la formación y capacitación de una fuerza de trabajo especializada, así como de un amplio sector de autopartes en el que participó ampliamente el capital mexicano, lo que permitió una vinculación con las armadoras estadounidenses.

En la segunda etapa, ubicable en los años ochenta y noventa, las condiciones internacionales se internalizan, al tiempo que el Estado adecua sus acciones gubernamentales influyendo en los procesos conducentes a una mayor interdependencia, al crear y aceptar normas e instituciones reguladoras de las relaciones transnacionales e interestatales.³

Aunque el campo de acción del Estado mexicano se modificó, mantuvo el poder suficiente para dirigir o establecer las vinculaciones institucionales que se concretan con el TLCAN, en el que se expresan no sólo las vinculaciones trasgubernamentales, sino que a la vez se expresan los intereses particulares o específicos, como ocurrió en el apartado automotriz del tratado.

Características y campo de acción de los actores

En la primera etapa, en un contexto de industrialización y predominio del mercado interno, el Estado mexicano funcionó como un actor unitario, ya que hacía valer dentro de sus fronteras sus objetivos de política industrial y comercial que respondían a intereses del proceso de industrialización interna. En este periodo, en el ámbito de la política interna, el poder y la autoridad para la toma de decisiones se centraban en una organización jerárquica y vertical,⁴ con amplias facultades para regir en los procesos específicos de desarrollo económico y diseño de política comercial, pero que también lo hacía con márgenes importantes de poder político nacional. La debilidad o fortaleza del aparato gubernamental y de sus estructuras internas son importantes mediadoras de la influencia política de actores y coaliciones transnacionales, ya que cuando éstos son débiles, permiten a los actores transnacionales posiciones más rígidas en las negociaciones;⁵ por ello es importante destacar el carácter centralizado del Estado, distinguido por una cultura política que colocaba el Poder Ejecutivo en la cima del sistema político, para explicar su capacidad de respuesta a las presiones y oportunidades internacionales.⁶ En este sentido, la actuación del Estado y de su aparato burocrático eran menos permeables a las exigencias de actores transnacionales para intervenir en las decisiones sobre el sector automotriz.

³ Este proceso se describe en Robert O. Keohane y Joseph Nye, *Poder e interdependencia* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988), cap. 1, 18.

⁴ La importancia del Estado como actor principal en la política interna y de trascendencia fundamental en la política internacional lo contempla Helen Milner para explicar la relación de éste con otros actores que también influyen en ambas dimensiones de la política. Helen V. Milner, "Rationalizing Politics: The Emerging Synthesis of International, American and Comparative Politics", *International Organization* 52, no. 4 (1998): 761-774.

⁵ Clark Cal y Steve Chan, "MNCs and Development: Domestic Structure as an Explanation for East Asian Dynamism", en Thomas Risse-Kappen, ed., *Transnational Relations Back In* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995), 112.

⁶ Risse, "Avances...", 383.

Posteriormente, y como consecuencia de la transformación de las capacidades y límites de la rectoría económica del Estado, aunado al poder económico de las compañías transnacionales y del predominio del mercado internacional, los objetivos cambiaron y el interjuego del nivel transnacional se fortaleció con la formación de redes de carácter más duradero entre los diversos actores y sus coaliciones, así como por los niveles de institucionalización internacional, regulados por diversos acuerdos bilaterales, o regionales, así como por regímenes multilaterales y organismos internacionales.⁷

Por tanto, la industria automotriz en la región de América del Norte, que hacia 1960 se organizó sobre bases nacionales, treinta años después, ya se encontraba en un proceso de integración bajo lineamientos bien determinados, para constituirse en un sistema unificado de producción en América del Norte. Esta integración ha sido resultado del interjuego de las estrategias corporativas y de las políticas comerciales y de inversión,⁸ que consideran el mercado internacional como su meta principal, rebasando el objetivo de atender los diversos mercados nacionales.

Durante estas décadas, las políticas gubernamentales en México promovieron y protegieron esta industria —debido al peso que tiene a nivel nacional en la generación de ingresos, de empleos y en el comercio—, a la vez que las empresas transnacionales buscaron influir y moldear esas políticas ante un entorno competitivo de características globales.

Por su parte, en lo que he descrito como primera etapa, las empresas automotrices estadounidenses decidieron establecerse en un país de industrialización media como México, al tener como objetivos impedir o limitar el acceso al mercado local a otras empresas, como parte de una estrategia oligopólica basada en las ventajas tecnológicas y financieras que tenían. A pesar del limitado tamaño del mercado interno, las empresas transnacionales podían obtener altas tasas de ganancia, ya que la protección comercial diseñada por el gobierno mexicano también las favorecía.

Sin embargo, la producción de las subsidiarias o filiales no se caracterizó por la búsqueda de la eficiencia, sino que respondía a factores tales como superar barreras comerciales impuestas, regulaciones sobre contenido local o criterios de proximidad al mercado.⁹

Pero en la segunda etapa, los objetivos de las corporaciones automotrices transnacionales se modificaron al enfrentar un entorno competitivo más intenso que las condujo a la búsqueda de menores costos de producción y a la integración más eficiente de sus actividades en el contexto internacional.

Fundamentalmente en los noventa, la integración productiva se profundizó a través del comercio intrafirma¹⁰ y por una multiplicidad de alianzas productivas,

⁷ *Ibid.*, 377.

⁸ Maureen Appel Molot, Introduction, en ídem, ed., *Driving Continentally, National Policies and the North American Auto Industry* (Ottawa: Carleton University Press, 1993), 1.

⁹ Robert Gilpin, *U.S. Power and the Multinational Corporation, The Political Economy of Foreign Direct Investment* (Nueva York: Basic Books, 1975), 116.

¹⁰ Gran parte del comercio intrafirma que realizan las multinacionales estadounidenses y sus filiales se presenta en la rama automotriz. Entre 1982 y 1994, la participación del comercio intrafirma automotriz

y el Estado, a su vez, respondió a las presiones y oportunidades del ámbito internacional, tanto en las políticas mismas, como en la definición de intereses y preferencias de los actores involucrados más importantes. De hecho, la integración sectorial intensificó el número de alianzas y acuerdos tecnológicos en la industria de autopartes, como lo señala José Carlos Ramírez, ya que sólo “entre 1997 y 1998, 11 por ciento de los 118 proyectos de fusiones, adquisiciones y/o alianzas en la industria automotriz a nivel mundial se realizaron en México”.¹¹

Por ello, instituciones internacionales como el TLCAN han facilitado el acceso de los actores transnacionales en el desempeño productivo y en la definición de las políticas internas, mediante un interjuego entre las partes involucradas.¹² Obviamente, las negociaciones se dan no sólo en un plano internacional o entre países, sino dentro de cada país se presenta una intensa negociación entre los actores más importantes para defender sus intereses y mantener sus posiciones. Pero, debido al alto grado de cooperación e institucionalización regional, se han debilitado las fronteras nacionales, lo que ha permitido la profundización de las relaciones transnacionales, originadas en los hechos por acuerdos de producción y de exportación.

Cabe mencionar que un elemento que influyó y facilitó la mayor interacción transnacional se encuentra en una comunidad epistemológica formada por líderes y expertos de la comunidad internacional¹³ que destacaron los beneficios de la apertura económica y del comercio internacional, como un motor de desarrollo, modelo en el que la inversión extranjera adquirió mayor importancia, todo lo cual coincidió con los intereses y las estrategias globales de las grandes corporaciones estadounidenses y sus proveedores.

triz se ubicó en un rango de 38 a 48 por ciento para las exportaciones de las matrices estadounidenses y entre 44 y 54 por ciento para sus importaciones. Canadá tiene una alta participación en ambos flujos y México se cuenta entre los seis países con mayor comercio intrafirma entre las casas matrices estadounidenses y sus filiales en México. William J. Zeile, “U.S. Intrafirm Trade in Goods”, *February 1997 Survey of Current Business*, en <<http://www.bea.doc.gov/bea/ai/0297iid/maintext.htm>>, consultada el 18 de mayo de 2000.

¹¹ José Carlos Ramírez, “Los efectos del TLCAN sobre el comercio y la industria de México”, en Arturo Borja Tamayo, *Para evaluar al TLCAN* (México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey-Miguel Ángel Porrúa, 2001), 200.

¹² Las instituciones definidas como el conjunto de reglas formales e informales influyen en las prácticas gubernamentales, en las políticas y en la definición de intereses y preferencias. Risse, “Avances...”, 394-395.

¹³ Como resultado del proceso de globalización se abren las puertas a la formación de redes de actores estatales y no estatales, en las que se discuten y negocian las alternativas de política, su formulación y aplicación.

El desempeño y nivel de conducción de dichas redes dependerá del grado de desarrollo institucional y de la autonomía de los organismos supranacionales; por otra parte, la formación de estas redes se apoya en una comunidad epistemológica transnacional —de reconocida competencia en sus áreas de conocimiento— que desarrolla planteamientos básicos para la elaboración de políticas sectoriales específicas. Estas ideas las desarrolla William D. Coleman en el caso del comercio agrícola en “Policy Networks, Non-State Actors and Internationalized Policy-Making: A Case Study of Agricultural Trade”, en Josselin Daphne y William Wallace, eds., *Non-State Actors in World Politics* (Nueva York: Palgrave, 2000), 100.

Por tanto, dada la importancia e influencia de elementos internacionales, en el análisis es necesario considerar los puentes que conectan las condiciones internas con las externas, distinguiendo los cambios en la naturaleza centralizada y jerárquica que habían prevalecido y las formas de relación transnacional, cambios que lleva al Estado mexicano a actuar como un participante más, en una función principalmente de concertación.

Estas consideraciones permiten analizar no sólo los resultados de la industria automotriz en México, sino que constituyen también una base para evaluar las relaciones transnacionales en el sector, ya que la integración sectorial específica de la industria automotriz muestra la capacidad de los actores transnacionales para influir en las políticas en dos sentidos, facilitando su intervención en el diseño y formulación de políticas, profundizando y facilitando la creación de redes y coaliciones.

Diseño e intervención del Estado mexicano en el desarrollo de la industria automotriz en México

Desde principios de los sesenta y hasta finales de los ochenta, el Estado mantuvo un alto grado de intervención económica, que en la manufactura automotriz consistió crucialmente en la promulgación de una serie de decretos en los que se establecieron las principales directrices respecto de la forma de incorporar partes y componentes producidos en territorio mexicano en la industria terminal automotriz, en términos de requerimientos de contenido local; además, se plantearon disposiciones de política comercial encaminadas a brindar protección a dicha manufactura respecto de las importaciones y se delimitaron, asimismo, los ámbitos para la inversión extranjera.

Desde 1962, año en que se publicó el primer decreto para la industria automotriz, se estipularon reglas de contenido local mínimo en cada unidad. En 1964 se decretó que 60 por ciento del valor del automóvil, basado en el costo directo, debía ser manufacturado en México; tanto el motor como la transmisión se incluían en esa proporción. Se exigió también que en el subsector de autopartes la propiedad fuera mayoritariamente de capital mexicano, mientras que se permitía la importación de partes que por la ausencia de economías de escala no eran producidas en México. Además, el gobierno prohibió la importación de vehículos y ofreció incentivos fiscales en la importación de equipos y componentes.¹⁴

En los años posteriores a dicho decreto, la importación de autopartes generó un déficit comercial en la industria, por lo que se impusieron ciertos requisitos de exportación para tratar de equilibrar la balanza comercial. Por ello, en el decreto de 1972 se establecía que un año más tarde (1973), las empresas debían compensar hasta en 30 por ciento la cuota básica de sus importaciones con divisas netas generadas por exportaciones de productos automotrices. Por otra parte, se estipu-

¹⁴ Helen Shapiro, "The Determinants of Trade and Investment Flows in LDC Auto Industries: The Cases of Brazil and Mexico", en Appel Molot, *Driving Continentally...*, 110.

laba que las empresas que desearan producir más de un motor básico de gasolina estaban obligadas a exportar anualmente, como mínimo, 60 por ciento del volumen de producción del nuevo motor.¹⁵ Sin embargo, a lo largo de la década de los setenta, la industria continuó generando déficit elevados.

Esta situación se extendió a otras ramas del sector manufacturero que requerían bienes intermedios importados, pero que, a la vez, no generaban las divisas necesarias para cubrir dichas importaciones; sin lugar a dudas, estos problemas del sector externo llevaron al país a una crisis en su balanza de pagos, lo que derivó en la devaluación del peso en 1976.

En este contexto, el gobierno emitió el Decreto de 1977, que además de insistir en hacer cumplir los niveles de contenido nacional, que para automóviles era de 50 por ciento, tenía el propósito de atemperar los desequilibrios de la industria al fijar “un presupuesto anual de divisas para la industria automotriz, tomando en cuenta los objetivos fijados para este sector y la situación de la balanza de pagos”;¹⁶ el presupuesto se asignaría a las empresas de la industria terminal, con base en una cuota inicial autorizada y a sus exportaciones netas. Además, se contaba con un subsidio directo a las exportaciones en la forma de reducciones fiscales de 8 por ciento (es decir, ocho centavos por cada dólar exportado).¹⁷

Las incipientes medidas del gobierno mexicano para promover las exportaciones automotrices en los setenta, no arrojarían resultados significativos, ya que las plantas de las empresas trasnacionales operaban por debajo de la escala mínima de producción, utilizaban técnicas obsoletas y maquinaria de segunda mano, por lo que sus costos de producción eran superiores en comparación con plantas ubicadas fuera del territorio. Por tanto, el incremento en la exportación se daba fundamentalmente para compensar las importaciones requeridas por sus plantas locales y por los incentivos directos a las exportaciones.¹⁸

Las limitaciones estructurales respecto del sector externo provocaron que, a principios de los ochenta, México enfrentara nuevamente problemas con su cuenta corriente, pero en esta oportunidad el déficit comercial provocado por la industria automotriz representaba 58 por ciento del déficit total, lo que la responsabilizaba de la mayor parte del desequilibrio comercial. Por ello, en 1983 se emitió un nuevo decreto, con la intención de promover las exportaciones y reducir así el desequilibrio externo. Éste planteaba que en 1987 las empresas debían generar sus propios recursos en moneda extranjera para cubrir sus importaciones y servicios de capital, es decir, en el nivel microeconómico se planteaba la exigencia de tener una balanza equilibrada. Además, se estipulaba la reducción en el número de mode-

¹⁵ “Decreto que fija las bases para el desarrollo de la industria automotriz”, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de octubre de 1972, 3.

¹⁶ “Decreto para el fomento de la industria automotriz”, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de junio de 1977, 3-4.

¹⁷ Rhys Jenkins, “La internacionalización del capital y los países semiindustrializados: el caso de la industria automotriz”, en Isaac Minian, ed., *Trasnacionalización y periferia semiindustrializada* (México: CIDE, 1984), 51-52.

¹⁸ Jenkins, “La internacionalización del capital...”, 46-47.

los, con el fin de racionalizar la producción y la prohibición de producir tanto autos de ocho cilindros como partes y componentes para autos de lujo.¹⁹

Estos dos decretos tuvieron una influencia importante sobre las empresas estadounidenses, las cuales respondieron a dichas disposiciones ampliando su capacidad para producir y exportar motores,²⁰ pero también anunciaron nuevos proyectos de inversión en plantas de producción terminal.

La crisis de la deuda y la recesión económica que se sucedieron a partir de 1982 en México, dieron paso a un nuevo modelo de crecimiento orientado a las exportaciones, dejando atrás la política de sustitución de importaciones, modelo al que se atribuyeron la ineficiencia y baja productividad del aparato productivo. A partir de 1985, el proceso de apertura comercial se concretó a través de la eliminación de permisos de importación y por la disminución en los niveles arancelarios. La política de liberalización se reforzó con la adhesión de México al GATT (1986), por las diversas cartas de intención ante el FMI y en las adecuaciones al Reglamento de Inversión Extranjera (1989), ya que ésta se perfilaba como un elemento decisivo en la nueva estrategia económica.

Por su parte, las tres grandes firmas automotrices estadounidenses también se vieron obligadas a replantear sus estrategias y desempeño productivo a nivel internacional, ya que desde finales de los setenta, éstas habían enfrentado problemas de competitividad —debido a sus elevados costos de producción y baja productividad—, cuestión que no sólo era evidente a nivel internacional, sino que se reflejaba en el propio mercado estadounidense, donde las importaciones de autos japoneses aumentaron su participación en 1970 de 18.9 a 59.4 por ciento en 1982, respecto de las importaciones totales de autos.²¹

Las empresas estadounidenses emprendieron una reorganización productiva a nivel internacional, instalando filiales en países que aseguraran menores costos de producción y que se utilizaran como plataformas de exportación.

La reestructuración incluyó la construcción de nuevas plantas y la modernización de las existentes para incorporar nuevos procesos tecnológicos, tanto para reducir costos, como para elevar la productividad.²²

Por tanto, en la década de los ochenta, coincidieron las estrategias del Estado mexicano y las planteadas por las empresas automotrices trasnacionales, ya que, por un lado, se establecen modernas plantas en los estados fronterizos mexicanos

¹⁹ Shapiro, "The Determinants of Trade...", 121.

²⁰ La exportación de motores (llevada a cabo por las tres grandes compañías: Nissan, Renault y Volkswagen) resultó exitosa, ya que mientras que en 1982 se exportaron 319 868 motores, en 1988 esta cifra prácticamente se había quintuplicado, al ser exportados 1 428 937 motores. Jordy Micheli, *Nueva manufactura, globalización y producción de automóviles en México* (México: Facultad de Economía, UNAM, 1994), 163.

²¹ Barry Eichengreen, "International Competition in the Products of U.S. Basic Industries", en Martin Felstein, ed., *The United States in the World Economy* (Chicago: University of Chicago Press, 1988), 325.

²² John Holmes, "From Three Industries to One: Towards and Integrated North American Automobile Industry", en Appel Molot, ed., *Driving Continentally...*, 31.

—como parte de la reorganización regional—,²³ al tiempo que nuestro país seguía apuntalando la reorientación de su política económica y comercial.

La localización de estas plantas generó también el establecimiento de una amplia red de empresas multinacionales de autopartes y de maquiladoras de exportación que forman parte del sistema de proveeduría para una industria más integrada.

El último decreto automotriz, antes de la firma del TLCAN, se publicó en 1989 bajo el gobierno del entonces presidente Salinas, en un contexto en el que la apertura comercial se había intensificado y el sector exportador se concentraba aún más en el mercado estadounidense, en el que las restricciones sobre los modelos de los productos fueron desmanteladas y por primera vez el gobierno permitió a las empresas instaladas en México la importación de vehículos terminados. Esta importación debía respetar la regla de generar 2.5 dólares de exportaciones por cada dólar gastado en vehículos importados. En este decreto se estipulaba que cualquier auto producido en México, debía producirse con 36 por ciento de partes y componentes abastecidos por el sector de autopartes nacional.²⁴

Las medidas y acciones aplicadas en la segunda mitad de la década de los ochenta dieron como resultado un incremento en la capacidad productiva, con niveles de competitividad internacional, lo que se tradujo en una intensa actividad exportadora. Sólo entre los años 1985-2000, se quintuplicaron los volúmenes productivos, que pasaron de 398 052 unidades a 1 914 373, al tiempo que también se invirtió la importancia en los mercados de destino, pues mientras que en 1985 sólo 15 por ciento del total de unidades se exportaba, en el año 2000 esta proporción era cercana a 75 por ciento.²⁵

Por otra parte, el TLCAN brindó las condiciones para proteger la producción automotriz en América del Norte, por medio de las reglas de origen, lo que limitaba la entrada a este mercado regional a los productos automotrices de origen europeo y asiático.

Las negociaciones internacionales se centraron en las reglas de origen, ya que establecían la cantidad que debía incorporarse en los productos en la región norteamericana, con el fin de recibir un tratamiento arancelario preferencial, que al término de las negociaciones se ubicó en 62.5 por ciento. Sin embargo, como lo explica Frederick W. Mayer, la posición que cada país tuvo en la negociación internacional, más que ser expresión del interés nacional, respondía primordialmente a intereses privados, con un gran poder interno. El autor subraya este aspecto cuan-

²³ Las tres grandes automotrices establecieron plantas en Chihuahua (Ford, para la producción de motores), en Coahuila (una planta ensambladora y otra de motores de General Motors, más una planta de motores de Chrysler) y en Sonora (una planta ensambladora de Ford).

²⁴ Shapiro, "The Determinants of Trade...", 123.

²⁵ En estas cifras se incluyen automóviles, camiones, tractocamiones y autobuses producidos por el conjunto de armadoras localizadas en México, no sólo las estadounidenses. Las cifras para 1985 se tomaron de Jorge Carrillo, "Productividad, ingresos y trabajo en la industria automotriz en México", en *Ingresos y productividad en América del Norte* (México: Comisión para la Cooperación Laboral, 1999), 200. Para los datos correspondientes al año 2000, véase el *Boletín de la Asociación Mexicana de la Industria Automotriz*, A.C. (AMIA), no. 421 (diciembre de 2000): 2-4.

do discute particularmente la posición estadounidense, en la que prevalecía el interés de las tres grandes automotrices para dificultar la entrada al mercado a los productores europeos y japoneses, sin embargo, existían divergencias mutuas para determinar el nivel de la regla de origen, ya que cada compañía contaba con esquemas de producción que responden a estrategias competitivas diferentes. Por ejemplo, la preferencia de Ford y Chrysler se ubicaba alrededor de 70 por ciento, mientras que General Motors se inclinaba por reglas de origen más bajas, de alrededor de 60 por ciento. Asimismo, los fabricantes de autopartes en los tres países se inclinaban hacia un porcentaje alto, pues ello les brindaría mayor protección.²⁶

Por tanto, durante la negociación sectorial del TLCAN, los actores que mayor influencia tuvieron fueron las empresas armadoras y, en menor grado, otros actores que —a pesar de estar bien organizados— tuvieron menor peso relativo, como sería el caso de los sindicatos automotrices y los productores asiáticos y europeos que operaban bajo alianzas productivas con las empresas estadounidenses o canadienses.

Conclusiones

Las relaciones transnacionales establecidas desde la primera mitad del siglo XX en el sector automotriz han tenido cambios muy significativos. Aunque los actores más relevantes en el desarrollo de la industria y de su ulterior integración regional siguen estando presentes, su peso relativo y las estrategias que aplicaron por décadas han cambiado radicalmente.

La transformación en la interacción transnacional responde también a los cambios que tanto el Estado mexicano como las grandes empresas armadoras estadounidenses han enfrentado ante la lógica del mercado internacional y de los límites que se imponen a la intervención económica estatal.

El proceso de integración regional se ha acompañado de un nivel de institucionalidad que ha profundizado las interacciones transnacionales, no sólo por los acuerdos de carácter internacional, sino por medio de coaliciones que inciden en los ámbitos económico, social y político.

²⁶ Frederick W. Mayer, "Juego de dos niveles: las negociaciones del TLCAN", en Borja Tamayo coord., *Para evaluar al TLCAN*, 85-96.

LA REVOLUCIÓN SE CONVIRTIÓ EN MERCANCÍA.

LA PRODUCCIÓN TRANSLOCAL DE LOS ACTORES ANTIECONÓMICOS

Steven Flusty*

Los últimos años han atestiguado de un florecimiento asombrosamente drástico de la oposición militante al libre comercio, así como a su manifestación geográfica bajo la forma de zonas de libre comercio administradas transnacionalmente. Esta explosiva animadversión se ha expresado en prácticas de confrontación masiva que son relativamente nuevas y, hasta donde se sabe, un fenómeno inexplicable. Desde el punto de vista de la economía neoliberal del *laissez-faire*, tal oposición no sólo resulta inexplicable sino que, en el mejor de los casos, está mal informada y, en el peor, se convierte en un obstáculo peligroso. Después de todo, a mayor libertad de mercado, mayor creación y distribución de la riqueza. Esto deja en libertad los recursos para su “mayor y mejor” empleo y a las personas para que actúen de acuerdo con su mejor interés (al mismo tiempo que les proporciona los medios para hacerlo).

La desregulada interoperación global de los mercados debe, en consecuencia, mejorar necesariamente los estándares de vida materiales a escala global, por medio de la producción y de la distribución de la riqueza en todo el planeta, a través de la transferencia competitiva de bienes y saberes.¹ Además, asegurar mercados globales equivale a asegurar en forma simultánea la paz y la libertad, dado que, los mercados para operar dependen tanto de la estabilidad como de la capacidad de elección. Así, los defensores del neoliberalismo económico afirman que al asegurar mayores derechos para el capital podremos también hacerlo con la prosperidad, la equidad meritocrática y la armonía en todo el mundo.²

La mano invisible del mercado, pues, es por naturaleza un orden generoso e iluminador que impulsa a los Estados-nación en todo el mundo a adoptar la doctrina del neoliberalismo. Pero, al adoptar esta doctrina, el Estado, en forma más o menos inadvertida, “consintió un régimen que permite que los mercados se erijan en amos y señores”.³ De acuerdo con esto, la difuminación supranacional del Estado en una sopa de letras de agencias reguladoras transnacionales ha engen-

* Profesor de la Universidad de York. Correo electrónico: <stlusty@yorke.ca>.

¹ J.H. Dunning, *The Globalization of Business: The Challenge of the 1990s* (Londres: Routledge, 1993).

² Véase M. Friedman, *Economic Freedom, Human Freedom, Political Freedom* (Hayward, Calif.: California State University-The Smith Center for Private Enterprise Studies, 1992).

³ Krugman citado en T.L. Friedman, “When Money Talks”, *The New York Times*, 24 de julio de 1994, 3(E).

drado, de forma similar, instituciones subordinadas en una escala sin precedentes. Tales aparatos de Estado supranacionales se han interesado principalmente en “asegura[r] un campo de juego abierto (aunque en modo alguno equitativo) a las empresas internacionales”, lo que coloca al Estado “a merced de [...] las corporaciones trasnacionales”.⁴ De este modo, el Estado ha ignorado en gran medida el hecho de que las fuerzas del mercado son tan proclives a una miopía avariciosa como a la iluminación y, así, renuncian voluntariamente a su capacidad para contrarrestar los excesos del mercado a través de la mediación social y del desarrollo ambiental sustentable.

Esta transformación constituye tanto una manifestación inesperadamente sistémica de una schumpeteriana “destrucción creativa”⁵ como un mecanismo discursivo para legitimar la magnificación global del impacto de la destrucción creativa. De acuerdo con la doctrina de la destrucción creativa, el progreso en los estándares de vida resulta del cambio económico que se da al innovar, al sustituir viejos procesos y productos por otros nuevos y al depurar la economía de sus sectores “improductivos”.⁶ Tal depuración, sin embargo, se extiende a la remoción de obstáculos para la destrucción creativa misma y, en forma más evidente, a los “impedimento[s] para un proceso de destrucción creativa en buen funcionamiento”,⁷ tales como formas de vida menos económicamente rentables, sus “instituciones politizadas”.⁸ Y, por tanto, mecanismos establecidos de representación política popular. En ausencia de tales “obstáculos”, la expresión política se delimita al ámbito de elección del consumidor: las aspiraciones sociales colectivas se confunden con el presunto derecho de una persona a elegir entre un rango determinado de mercancías disponibles. En este proceso, el actor social, en todas sus innumerables facetas, se reduce, principalmente y sobre todo, al actor económico; la responsabilidad pública se reduce a la contabilidad y los ciudadanos se convierten en consumidores, en un contexto en el que la influencia a que uno tiene derecho es proporcional al poder adquisitivo. Pero, felizmente, quienes tienen menos dinero en el bolsillo y formas de vida económicamente menos productivas pueden confiar en que la destrucción creativa de sus relaciones sociales vigentes los enriquecerá en algún momento lo suficiente para hacerse de una voz en este “diario plebiscito del centavo”.⁹

No se piense que esta transición es cómoda. Para muchos receptores, la difusión de la destrucción creativa asume la forma de una amplia y persistente disrupción social, dislocación espacial, privación de derechos políticos y pérdida de poder individual. En este interregno, la paz y la libertad del desregulado mercado interna-

⁴ B. Barber, *Jihad vs. McWorld: How Globalism and Tribalism Are Reshaping the World* (Nueva York: Ballantine Books, 1996), 240.

⁵ Véase J.S. Metcalfe, *Evolutionary Economics and Creative Destruction* (Londres: Routledge, 1998).

⁶ R.J. Caballero y M.L. Hammour, *Creative Destruction and Development: Institutions, Crises and Restructuring* (Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research, 2000).

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ Von Mises citado en Barber, *Jihad vs. McWorld...*, 243.

cional parece indiscernible de la pacificación forzada y de la coacción cuidadosamente disimulada. Pero, aunque este estado de las cosas es desafortunado, hemos llegado a aceptarlo como parte supuestamente transitoria del proceso de integración de los mercados del planeta, mismo que constituye la globalización. Y ésta es ineluctable. Pero acaso, ¿la globalización es exclusivamente la integración de los mercados? Ciertamente, se manifiesta en la integración económica transnacional, en las maquinaciones de las finanzas multinacionales, las transmisiones satelitales y las rutas aéreas transoceánicas. Esto es la Globalización con *G* mayúscula, esa dinámica de orden superior de la que no podemos escapar y que se cierne sobre nosotros bajo la forma de flujos de capital, mercancías e información aparentemente autónomos. Sin embargo, lo global tampoco escapa al pensamiento ni a las interacciones cotidianas crecientemente translocales, de aquellos cuya vida diaria subyace en estos fenómenos de “circuito superior”. Esto describe una suerte distinta de globalización, un circuito lateral de globalización, la globalización con *g* minúscula, la cual es la formación global a través de prácticas espacio-temporales discretas, prácticas implícitas de los actores humanos que desempeñan sus actividades cotidianas a través de distancias cada vez más grandes y por medio de relaciones sociales cada vez más difusas.¹⁰ Esto supone revisar la formación global no en tanto misteriosa imposición soberana y extrínseca, venida desde arriba, imperativo estructural irresistible o mandamiento de los mercados de capital unificados, sino como una globalización inmanente y crecientemente intrínseca al desempeño de nuestra vida cotidiana. Si la Globalización dejara de existir, en ausencia de actores en lo cotidiano, revisar la formación global en tanto inmanencia supone, como corolario, reimaginar los flujos irresistibles de la Globalización en tanto reificación, y de hecho deificación, de ciertas actividades específicas globalmente formativas.

Localizar (o más precisamente translocalizar) la Globalización en lo cotidiano llama nuestra atención hacia el hecho de que un “mercado libre” que se extiende en el orbe con zonas de libre comercio y zonas de producción de exportaciones (ZPE), no es resultado de leyes naturales inmutables. Más bien, éstas están socialmente entretejidas¹¹ y construidas, como un producto de actos sociales articulados que fundamentan el globalismo: las prácticas ordinarias por medio de las cuales la formación global es manejada administrativamente.¹² Como discurso, el mercado libre globalmente difuminado está motivado por demandas de “derechos locales y globales del capital”.¹³ Tales demandas son, en forma simultánea, valoraciones, naturalizaciones y mistificaciones de un particular subconjunto privilegiado de

¹⁰ S. Flusty, “Adventures of a Barong: A Worm’s-Eye View of Global Formation”, en C. Minca, ed., *Postmodern Geography: Theory and Praxis* (Oxford: Blackwell, 2001).

¹¹ M. Grannovetter, “Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness”, *American Journal of Sociology*, no. 91 (1985): 481-510.

¹² Véase Jan Nederveen Pieterse, ed., *Global Futures: Shaping Globalization* (Nueva York: Zed Books, 2000).

¹³ S. Sassen, “Whose City Is It?: Globalization and the Formation of New Claims”, en R.A. Beauregard y S. Body-Gendrot, eds., *The Urban Moment: Cosmopolitan Essays on the Late-20th-Century City* (Thousand Oaks: Sage, 1999), 99-118.

prácticas translocales concretas. Y, así, tales demandas son estratégicas y deben ser necesariamente planteadas por practicantes-demandantes colectivos interesados; principalmente por aquellos cuya coordinación es más estrecha, tienen más dinero en los bolsillos y mayor alcance: las Corporaciones Transnacionales (CTN). Estas demandas, formalmente legitimadas, las presentan aparatos reguladores supranacionales, como la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), a través de prácticas administrativas coordinadas agrupadas en rubros como “desregulación” y “privatización”. En su conjunto, estas prácticas dan tanto al globalismo gerencial como a la negligencia de la formación global una clara forma plutocráticamente corporativista. En consecuencia, los procesos concretos de la Globalización no son irresistibles fuerzas sin rostro, que rondan los cielos y se ciernen sobre nosotros. Son “totalizadores locales” diseminados como si fueran verdades universales.¹⁴

Así, la Globalización adquiere necesariamente espacio y cuerpo, si bien en formas confusas e intensamente translocales, y actúa materialmente. Este emplazamiento material y tal actuación son precisamente lo que se busca mediante prácticas materiales compensatorias, ya sea un boicot de productos internacionalizado o el muy localizado ladrillo arrojado a la vitrina de un comercio. Dadas las circunstancias, pues, nada resulta inexplicable sobre el surgimiento de una activa oposición a la ampliación de los acuerdos de libre comercio. Por el contrario, tales movimientos son inevitables. Sin embargo, la resistencia no es más una abstracta esencia descorporeizada sin tiempo y lugar, como tampoco lo es la Globalización. Igual como los actos localizados que constituyen la Globalización, sus detractores son producto de contrademandas extendidas por todo el mundo y de practicantes-demandantes disidentes. Este descontento se articula a través de algunas dinámicas del propio globalismo. Los medios de comunicación masiva condicionan de forma paternalista, pero también unifican a las poblaciones antes divididas. Nuevas mercancías promueven nuevas economías de prestigio, aunque también socavan jerarquías establecidas. La porosidad en aumento (si bien diferencialmente selectiva) de las fronteras de los Estados-nación crea nuevas condiciones sociopolíticas que debilitan y que al mismo tiempo ofrecen nuevas oportunidades de movilidad a los desposeídos. En síntesis, nuevas formas de ver el mundo dan a las cosas viejas usos nuevos.¹⁵

Para explicar concretamente la simultánea movilización de la formación global y el rechazo de su administración plutocráticamente corporativista, debemos centrarnos en prácticas específicas de resistencia, en su especificidad temporal y espacial y en las circunstancias subsecuentes de su diseminación, recepción y adaptación. Con este propósito, seguiré un rastro específico de disenso que se extiende desde las montañas del sureste mexicano hasta la ciudad canadiense de Quebec, atravesando Seattle y Washington. Este rastro está sembrado de cultura material:

¹⁴ V. Shiva, *Monocultures of the Mind; Perspectives on Biodiversity and Biotechnology* (Penang: Zed Books and Third World Network, 1993).

¹⁵ G. Lipsitz, *Dangerous Crossroads: Popular Music, Postmodernism and the Poetics of Place* (Londres: Verso, 1994).

una serie de muñecos que representan, cada uno, aproximadamente, el cuerpo de la misma figura pública rebelde. Éstos constituyen una secuencia de artefactos, la genealogía en evolución de una familia de objetos que emergen secuencialmente y trazan un camino a lo largo de los dominios del TLCAN, un camino continental atravesado por una iconografía y una estrategia emergentes de resistencia globalizante.

El combate a una enfermedad del corazón que sólo el oro puede curar

Hacia la media noche del 1 de enero de 1994, en medio de cánticos que decían “¡Ya basta!”, aparecieron los zapatistas, venidos de ningún lado, en la plaza central de la ciudad colonial de San Cristóbal de las Casas, en el estado de Chiapas. Ataviados con pasamontañas negros, ropa de combate, sarapes bordados y sombreros con listones, unos con rifle y otros con un palo labrado que aparentaba un rifle, tomaron el zócalo del pueblo, pronunciaron una declaración de principios desde el palacio de gobierno, cubrieron la ciudad con mantas y atacaron una base militar al retirarse. Esto detonó que la policía local, el ejército y la fuerza aérea mexicanos emprendieran dos semanas de maniobras en contra de la población civil. A pesar de ello, la red de las comunidades rebeldes de base, diseminadas por la selva tropical Lacandona de Chiapas, se mantuvo intacta, se expandió por todo el estado y se internó en regiones adyacentes. Técnicamente, la movilización de esta red constituye un levantamiento de los empobrecidos pueblos indígenas de la región, predominantemente mayas. Pero, la toma de San Cristóbal, precisamente cuando el TLCAN entraba en vigor, constituyó también “una mentada de madre” al globalismo, mentada engendrada por la *coyuntura*, la convergencia de resistencia o “la confluencia de distintos movimientos sociales y culturales” por todo México.¹⁶ Y su visibilidad en los medios de comunicación del mundo, se ha convertido en la mentada que se escucha alrededor del orbe y así da forma a una coyuntura global.

Por supuesto, los zapatistas no “salieron de la nada”. A grandes rasgos, son una encarnación, a fines del siglo XX, de los intermitentes levantamientos de los comuneros agrarios mayas que se suscitaron a lo largo de varios siglos. Más precisamente, los zapatistas son una continuación de la Revolución mexicana de 1910, una lucha en contra de ese 1 por ciento de la población que desciende predominantemente de los españoles (los así llamados latifundistas), dueños de 97 por ciento de la tierra (los latifundios). Esta lucha por la tierra culminó en una recuperación de la tenencia de la tierra comunal precolombina a través de su redistribución entre comunidades de campesinos agricultores bajo el sistema del ejido. De acuerdo con este sistema, asentado en el artículo 27 de la Constitución mexicana de 1917,¹⁷ la tierra se

¹⁶ Ross en S. Marcos, *Shadows of Tender Fury: The Letters and Communiqués of Subcomandante Marcos and the Zapatista Army of National Liberation* (Nueva York: Monthly Review Press, 1995), 9.

¹⁷ H. Aguilar Camín y L. Meyer, *In the Shadow of the Mexican Revolution: Mexican History, 1910-1989*, trad. de L.A. Fierro (Austin: University of Texas Press, 1993).

divide entre personas y familias, pero es no transferible y su tenencia y administración corresponden a una base comunal institucionalizada.¹⁸ Pero, aún más específicamente, el levantamiento zapatista es una respuesta a la legislación promovida por el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari para enmendar el artículo 27, a fin de descolectivizar los ejidos y convertirlos en mercancías potenciales y, en consecuencia, “armonizar” la economía rural de México con los términos del TLCAN.¹⁹ Para los campesinos indígenas, esta “privatización del campo”²⁰ significaba nada menos que el reverso de la Revolución de 1910. Invocaba el temor a perder la tierra y volver a la pobreza, como resultado de la manipulación y de la superioridad competitiva de la agricultura industrial que los llevaría a convertirse, finalmente, en mano de obra de nuevos emporios de tierra concentrados en unas cuantas manos o en migrantes a las ciudades. Y, finalmente, impulsó el asalto a San Cristóbal.

Pero impulsó mucho más que eso. Tres manifestaciones de esta lucha son particularmente notables. La primera es una nueva forma de conducir una revolución y, como corolario, una nueva práctica política. La abrumadora retórica del levantamiento zapatista ha sostenido que son una rebelión de pueblos indígenas que han sufrido por siglos. Contrariamente, los críticos han sostenido que se trata de una farsa mediática que trata de disimular un golpe de Estado maoísta por parte del Frente de Liberación Nacional, un “grupo guerrillero marxista dominado por blancos”.²¹ Sin embargo, otros han afirmado que, en lo limitado de sus convencionales reclamos políticos y territoriales, este levantamiento no es, en modo alguno, una revolución.²² Estas caracterizaciones, sin embargo, se equivocan. El brazo armado de los zapatistas, el EZLN, ha hecho explícito que rechaza toda noción de toma de poder. Efectivamente, los zapatistas rechazan la noción misma de poder como algo que puede ser tomado y usado, ya que consideran que en esa postura reside la reproducción de las violencias y exclusiones que atribuyen a su enemigo. Así, no se trata de una revolución modernista al estilo de la vanguardia marxista-leninista. Más bien, en ella, los combatientes “miran el poder de diferente manera”, a fin de “generar una diferente manera de hacer política”.²³ Esta diferente manera no tiene “como premisa el objetivo del poder”, sino, más bien, busca construir “espa-

¹⁸ North American Commission for Environmental Cooperation (NACEC), *Summary of Environmental Law* (2001), cap. 15, disponible en <http://www.cec.org/pubs_info_resources/law_treat_agree/summary_enviro_law/publication/mx15.cfm?varlan=english>.

¹⁹ L.F.V. Chavez, “Privatization of Mexican Ejidos: The Implications of the New Article 27”, *Berkeley University Journal* (Berkeley: Post-Baccalaureate Program at the University of California at Berkeley, 1995), disponible en <<http://www.aad.berkeley.edu/95journal/LuisChavez.html>>.

²⁰ M. Foley, “Privatizing the Countryside: The Mexican Peasant Movement and Neoliberal Reform”, *Latin American Perspectives* 84, no. 22-1 (invierno de 1995): 59-76.

²¹ A. Oppenheimer, “Guerrillas in the Mist: What Do Mexico’s Rebels Want?”, *The New Republic* 214, no. 25, 17 de junio de 1996, 22. Para una interpretación determinista similar, véase D. Nugent, “Northern Intellectuals and the EZLN”, *Monthly Review*, no. 47 (julio-agosto de 1995): 24-138.

²² O. Paz, “The Media Spectacle Comes to Mexico”, *New Perspectives Quarterly* 11, no. 2 (primavera de 1994): 59-61.

²³ Véase C. Libra, “Entrevista con Marcos”, *La Jornada*, 25 agosto de 1995, disponible en <http://flag.blackened.net/revolt/mexico/ezln/inter_marcos_consult_aug95.html>.

cios para nuevas relaciones políticas [...] espacios para la paz”,²⁴ en los que diversos pueblos puedan persistentemente ejercitar su propio poder²⁵ sin ceder sus diferencias.²⁶ En esto hay un crítico y tácito reconocimiento a las afirmaciones de Foucault sobre la naturaleza no soberana del poder: de su tangible puesta en escena en la práctica de relaciones sociales y su monopolización por parte de prácticas de formaciones sociales particulares.²⁷ Pero, en la retórica zapatista de metáforas espaciales inclusivistas no resulta sólo una crítica, sino también, una contrapropuesta concreta, a través de la cual la gente podría rechazar y resistir a través de ellos el acto de arrogarse el ejercicio del poder y hacerlo proactivamente, de manera distinta.

A través de las prácticas materiales de los zapatistas, sus espacios metafóricos de liberación se han convertido, también literalmente, en terreno,²⁸ sitios espaciales extraídos del espacio definido de manera autoritaria en México. Extendiéndose desde Chiapas hacia los estados vecinos, el trastocamiento que hace el EZLN de las relaciones de poder impuestas por el Estado ha promovido la emergencia de alrededor de tres mil comunidades de base, las que, a su vez, se han organizado en 38 “municipios autónomos”. Al interior de este territorio, las relaciones cotidianas son ordenadas a través de asambleas locales abiertas a todos los miembros de la comunidad que tengan más de doce años. Las decisiones más importantes se toman mediante *consultas*, a través de las cuales delegados elegidos directamente (que pueden ser llamados en cualquier momento) llevan las decisiones de la comunidad a las asambleas municipales. En forma similar, las decisiones que se toman a escala municipal son, para todo intento y propósito, recomendaciones que deben llevarse de nueva cuenta para recibir la aprobación, la corrección o el rechazo comunitario.²⁹ Este sistema tiene sus raíces en el ejido y en más antiguos modos de gobierno comunitario popular mayas, pero también iguala las jerarquías de género y de edad, a fin de mitigar tendencias hacia la gerontocracia patriarcal y los caciques cooptados. Ha puesto a prueba también a los negociadores del Estado mexicano, en tanto que cualquier propuesta de negociación hecha por el Estado federal se lleva a las comunidades zapatistas para discutirse y consensarse por entero antes de ser ratificada. Así, los zapatistas han innovado una práctica de ruptura creativa del orden relacional encarnado en el ejercicio monopolístico del poder. Al hacerlo, han

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Véase “Espacio libre y democrático”, en *ibid.*, 233.

²⁶ Véase S. Marcos, “Teachers Are a Mirror and a Window”, presentación a la sesión de clausura del encuentro “Democratic Teachers and Zapatista Dream”, 1 de agosto de 1999, disponible en <http://flag.blackened.net/revolt/mexico/ezln/1999/marcos_teachers_close_aug.html>.

²⁷ J.R. Duchesne Winter, “Marcos and the Zapatistas: Notes on Anachronism and Innovation in Latin American Revolutionary Culture” (ponencia presentada en el Congreso de la International Society for the Study of European Ideas, Utrecht, Holanda: 19 al 26 de agosto de 1996).

²⁸ P. Routledge, “Critical Geopolitics and Terrains of Resistance”, *Political Geography*, no. 15 (1996): 509-531.

²⁹ F. Flood, “What Is It That Is Different about the Zapatistas?”, *Chiapas Revealed* (febrero de 2001): 1-12.

abierto un espacio, literal y metafóricamente, a la autoorganización, en la que el ejercicio gubernamental puede ser reclamado popularmente a través de una rearticulación activa de la sociedad civil. Es ésta una propuesta y una práctica para socavar radicalmente las redes existentes de relaciones de poder asimétricas que se hace al rechazar el centro y la centralidad por entero.

La segunda manifestación notable del levantamiento zapatista es su vocero, el subcomandante insurgente Marcos. Conocido comúnmente como el “Sub”, Marcos se ha convertido en el rostro reconocido (o más precisamente, los ojos azules y la prominente nariz sobresaliendo a través del pasamontañas) del levantamiento. Esta máscara no es un accesorio. Al ocultar al actor en cuestión y simultáneamente mostrarlo conspicuo, la máscara ha llegado a contener un cúmulo de identidades y significados. Detrás, está el hijo universitario de un exitoso comerciante de muebles de Tampico, un mesero gay de San Francisco³⁰ o un héroe de una larga estirpe de mayas enmascarados.³¹ Al interior de su vacío, la imaginación popular ha interpolado el retorno del padre del zapatismo, Emiliano Zapata, y un avatar irreverente de Ernesto Che Guevara encarnado como el provocador arquetípico. En efecto, es común ver a Marcos representado entre ambos. Y en una inversión de las “máscaras mexicanas” de Paz,³² una que, a su vez, se ha vuelto emblemática del levantamiento en términos generales, con participantes que usan pasamontañas, paliacates e incluso las máscaras artesanales de la región. Esto sirve como un medio tanto para ocultar la identidad de los participantes como para subrayar su presencia, reafirmación de que cualquiera en cualquier sitio puede ser parte de la rebelión y de que todos los participantes son Marcos. Pero igualmente importante son las palabras que emergen, escritas y pronunciadas, desde atrás del pasamontañas de Marcos. Éstas son actos de un lenguaje de jocosa confrontación, presentadas como posdatas (en ocasiones interminables) a los pronunciamientos y boletines de prensa de la Comandancia Central del EZLN, el Comité Clandestino Revolucionario Indígena (CCRI). Estos escritos les han ganado —a Marcos específicamente y a los zapatistas en general— una tremenda cantidad de lectores.

El tercer elemento que ha surgido del levantamiento es la proliferación de una cantidad de mercancías alusivas: sobresalen los muñecos zapatistas. Es larga la historia de la microindustria de géneros textiles hilados por las mujeres mayas de México e igualmente larga la historia de pequeñas figuras humanas fabricadas a partir de los retazos textiles. Aparecidos en 1994, los muñecos zapatistas son muy parecidos a sus antecesores en forma y tamaño, pero presentan importantes modificaciones: están vestidos con pasamontañas negros tejidos a mano y ponchos con cananas tejidas. Algunos llevan rifles hechos de madera pintada de negro, pero, en otros, la madera tiene un acabado natural como una reminiscencia de los rifles

³⁰ T. Golden, “Revolution Rocks: Thoughts of Mexico’s First Postmodern Guerrilla Commander”, *The New York Times Review of Books*, 8 de abril de 2001.

³¹ Duchesne, “Marcos and the Zapatistas...”.

³² O. Paz, *The Labyrinth of Solitude*, trad. de L. Kemp, Y. Milos y R. Phillips Belash (Nueva York: Grove-Atlantic, 1982).

tallados de utilería llevados a San Cristóbal en el primer asalto. En su versión más común, los muñecos llevan cosidos unos ojos azules, como los de Marcos mismo. Estos muñecos son elementos tradicionales de los juegos infantiles de la región, juguete que es también herramienta para ensayar en la imaginación el desempeño de roles adultos. Así, estos muñecos permiten reproducir el levantamiento, al dar a los niños la oportunidad de jugar el papel de zapatistas.

Para hacer el recuento de la trayectoria del levantamiento zapatista desde 1994 serían necesarios muchos capítulos e incluso volúmenes. Si atendemos a ciertos aspectos, veremos que ha tomado la forma de una guerra de desgaste convencional, con negociaciones intermitentes, marcadas de tiempo en tiempo por el despliegue de 25 000 soldados que, a intervalos espaciados, han llegado a sitiar, y en ocasiones a ocupar, las comunidades de base zapatistas. La prolongación de esta confrontación, reforzada por una ausencia generalizada de respuesta armada o de ofensivas territoriales expansionistas por parte del EZLN ha conducido a pronunciamientos no periódicos, aunque sí frecuentes, que apuntan hacia el inminente ocaso del levantamiento.

Sin embargo, los muñecos zapatistas tienen otra historia que contar. Desde 1995, han aparecido en las regiones del sur y del centro de México que mayor simpatía manifiestan al levantamiento. Incluso más reveladora que esta difusión de los muñecos mayas desde Chiapas, fue su aparición con nuevas formas, claramente locales, en otras regiones. En Oaxaca, los muñecos zapatistas se hacen en cerámica y, en otras instancias, adoptan la forma de esqueletos de arcilla o de papel maché (en ocasiones dispuestos en viñetas alrededor de un ataúd que ostenta las siglas PRI, acrónimo del partido hasta hace poco gobernante en México). En Michoacán, han surgido figurillas de terracota cuya estatura, armamento y, desde luego, pasamontañas coronado por pompones de barro resultan equivalentes a los muñecos mayas. Asimismo, en las rebosantes orillas de la ciudad de México, en el Distrito Federal, paracaidistas, que en muchos casos son migrantes recientes del sureste rural, fabrican muñecos zapatistas. Ensamblados a partir de materiales y desechos industriales, éstos son generalmente figuras de acción hechas en un molde que reconstruye cuidadosamente la imagen de Marcos, llegando incluso a constituir miniaturas de su gorra estrellada, sus ojos azules y su característica pipa.

Durante la segunda mitad de los años noventa, esta reconceptualización de los muñecos zapatistas en nuevos materiales, disponibles en sus cada vez más numerosos centros de producción, reprodujo el grado en el que se replanteaba la rebelión para adecuarse a nuevos contextos. A lo largo de este periodo, los zapatistas reformularon y extendieron su batalla para *no* tomar el poder por medio de un reducido énfasis en la lucha armada, en favor de otro tipo de arma: la palabra. La insurgencia se había convertido en “una guerra de tinta, de palabras escritas, una guerra por Internet”.³³ La prensa de habla hispana ha diseminado las palabras escritas de los zapatistas (especialmente su formulación en boca de Marcos), en ocasiones

³³ Véase sobre el secretario de Relaciones Exteriores Gurría en R. Montes, “Chiapas es una guerra de tinta e Internet”, *Reforma*, 26 de abril de 1995.

hasta dos o tres veces por semana y, además, se han difundido ampliamente por Internet. Pronunciadas, estas palabras servían como principal atracción en eventos masivos de teledifusión nacional, como mítines, negociaciones de paz y encuentros para la construcción de coaliciones. Encuentros que han atraído desde todos los puntos del país a organizaciones de pobres, de marginados sociales, de disidentes y de radicales con la finalidad de dialogar sobre la no representatividad del Estado federal y sobre su presunta conversión en agente del TLCAN. La resultante difusión nacional de los zapatistas dio lugar a la creación, en el ámbito nacional, del Frente Zapatista de Liberación Nacional (FZLN), rostro civil del EZLN. Expresado en términos de advertencias antivanguardistas, el FZLN constituye “un espacio de convergencia para varias ideas e intenciones” cuya función es “organizar las demandas y las propuestas de ciudadanos comunes, de modo que quienes gobiernen lo hagan obedeciendo”.³⁴ Así, por medio del despliegue estratégico y la capacidad de movilización de sus palabras, los zapatistas han logrado romper persistentemente los cordones militares que rodean a sus comunidades de base. En este proceso, han convocado a la opinión pública para condenar los operativos militares antiinsurgentes del Estado en Chiapas. Esto también ha establecido un vector sociopolítico que articula movimientos de resistencia, grupos de oposición y ONG en todo el territorio. Así, los zapatistas han comenzado a desarrollar un experimento, que consiste en dar un rango más elevado a los espacios que destinan a la paz y a nuevas relaciones políticas, un experimento para una construcción de espacios, el cual constituye cada vez más una colaboración con sectores preexistentes y en expansión de la sociedad civil mexicana.

Lo que es más, éste es un experimento que, en su práctica y en su discusión, se ha convertido en un espacio festivo de cultura popular con valor propio. Esto no es accidente. Los zapatistas han caracterizado periódicamente sus “espacios de paz” como Zona Temporalmente Autónoma (ZTA)³⁵ itinerantes y, con gran pompa, las han llevado por los caminos del país. El episodio más dramático y que simultáneamente combatió los persistentes pronósticos de la inminente irrelevancia del levantamiento,³⁶ tuvo lugar en marzo de 2001. Anticipando el voto del Congreso de una legislación que garantizaba la autonomía indígena, una caravana zapatista se embarcó en una gira de dieciséis días y 3 380 kilómetros por doce estados mexicanos. Su destino final era la plaza central y corazón político de la ciudad de México: el Zócalo. Oficialmente llamada Caravana por la Dignidad Indígena, aunque rápidamente rebautizada como “Zapatour” por la prensa mexicana, esta marcha a la capital consistió en quince autobuses y cientos de vehículos adicionales que transportaban, entre otros, a 23 comandantes zapatistas, al subcomandante Marcos, a

³⁴ FZLN, 22 de octubre de 1996, <<http://www.ezln.org/archivo/fzln/fzln.html>>.

³⁵ H. Bey, *TAZ: T.A.Z. the Temporary Autonomous Zone, Ontological Anarchy, Poetic Terrorism* (Brooklyn: Autonomedia, 1991). También disponible en <<http://www.t0.or.at/hakimbey/taz/taz.htm>>.

³⁶ D.F. Ronfeldt et al., *The Zapatista “Social Netwar” in Mexico* (Santa Monica, Calif.: Rand Corporation, 1998).

simpatizantes varios, a observadores, periodistas y agentes policíacos.³⁷ A lo largo de la gira, los zapatistas celebraron mítines, organizaron encuentros y participaron en congresos de organizaciones afines, como el Congreso Nacional Indígena.³⁸ Su llegada a la ciudad de México, sin embargo, fue particularmente espectacular. Atrajo a un número de personas que osciló entre cien mil³⁹ y 150 000,⁴⁰ incluyendo a numerosos grupos de rock, conjuntos de danza integrados por concheros neoztecas urbanos y más de una mojjanga. Así, una ZTA itinerante acampó como carnaval de resistencia en el centro público del país, flanqueada por la Catedral, el Palacio Nacional y las ruinas excavadas del templo más poderoso de Tenochtitlan. Acompañaban a esta gira mesas plegables en las que se vendía pasamontañas negros, discos compactos de música rebelde, encendedores Zippo⁴¹ y racimos de globos negros impresos con los ojos y la nariz de Marcos en color carne. Evidentemente, había también omnipresentes muñecos zapatistas, sobre todo en su versión textil chiapaneca.

Sin embargo, tales mercancías no constituyeron el elemento más exótico de cuantos acompañaban la caravana. El Zapatour incluyó a legiones de extranjeros venidos de Estados Unidos, Canadá y Europa y, de manera más notable, a seiscientos italianos. Algunos de éstos resultaban de hecho muy exóticos, vestidos como estaban con overoles blancos y una armadura de caucho acolchado. Se trataba de los Monos Blancos (también conocidos como *tutte bianchi*), fuerza auxiliar de seguridad, organizada durante la gira por los comandantes zapatistas en respuesta a persistentes amenazas de muerte. Su presencia apunta al hecho de que el levantamiento zapatista se ha extendido no sólo nacionalmente sino también globalmente. En el camino, ha jugado un papel incuestionable para inspirar la convergencia global de un asalto indirecto de clara inspiración zapatista sobre la totalidad de la formación global del corporativismo plutocrático.

Globalización versus globalización

Chiapas es el estado más pobre de México, pero también uno de los más estereotípicamente pintorescos y arqueológicamente significativos. Así, obtiene una porción importante de sus ingresos del turismo. Dado el énfasis del EZLN en el combate discursivo y su cuidado en que los no combatientes permanezcan ilesos, el levantamiento no ha hecho sino ayudar a aumentar el atractivo de Chiapas en tanto destino turístico. El poder sinérgico de esta dinámica se hizo particular-

³⁷ Associated Press, "White Monkeys, Earth-color Men: Zapatistas Play on Color, Race", 12 de marzo de 2001.

³⁸ Informe de Nurío, Michoacán, 2001, disponible en <<http://mexico.indymedia.org/local/webcast/uploads/zapatistassgmqyd.txt>>.

³⁹ L. Romney y J.F. Smith, "At End of Trek, Marcos Declares Indians' «Hour»", *The Los Angeles Times*, 12 de marzo de 2001, 1, 4.

⁴⁰ F. Robles, "Zapatistas desbordan el Zócalo", *La Opinión*, 12 de marzo de 2001, 1, 12.

⁴¹ Associated Press, "White Monkeys...".

mente patente a finales de 1998, cuando cientos de visitantes que viajaban con visas de Estados Unidos y de la Comunidad Europea fueron expulsados de Chiapas por representar, en palabras del Estado mexicano, una “infestación de activistas extranjeros que agitan y manipulan a los grupos indígenas en contra del orden constitucional”. Los zapatistas habían tenido tanto éxito en obtener el apoyo de América y Europa que cualquiera que llegara desde tales regiones se le consideraba potencial simpatizante.

En este contexto, los muñecos se convierten en algo más que un juguete: en una expresión popular de sentimientos disidentes. El prodigioso volumen de la producción de los muñecos subraya el hecho de que la gran mayoría no es consumida localmente, ya sea como juguetes (como es el caso de los muñecos chiapanecos tejidos en general), o como *souvenirs* y fuente de ingresos turísticos. Como tales, han adquirido una forma canónica que se reproduce por millares: apilados, como si de leños se tratara en mercados al aire libre para su venta a los visitantes y difundida a los destinos más ricos en turistas en todo el orbe. La disyuntiva que esto implica y que lleva a concebir los muñecos como expresión popular o bien como mercancía resulta, sin embargo, en una falsa dicotomía tanto en términos materiales como simbólicos. A partir de los intercambios entre y de la membresía comunitaria de las ciudades, los pueblos y las comunidades de base rebeldes de Chiapas, los muñecos constituyen un medio de trasmisión de la riqueza: de los turistas a los simpatizantes indígenas del zapatismo. Tampoco se piense que este intercambio supone necesariamente la pérdida de significado para cualquiera de los dos polos, por ejemplo el del productor, como me lo reveló un alfarero michoacano: “Los fabrico para venderlos y ganar dinero. Soy muy pobre. Pero es también porque soy pobre que estoy orgulloso de hacer a Marcos, de mostrar que yo también soy zapatista”. En el otro extremo, los muñecos han mostrado una marcada tendencia a aparecer en espacios culturales con una fuerte inclinación hacia la autonomía y, en el suroeste de Estados Unidos, al chicanismo, colocados frecuentemente entre imágenes de Julio César Chávez y de la Virgen de Guadalupe, imanes para el refrigerador con el rostro del Che Guevara y panfletos que promueven el resurgimiento azteca del movimiento mexica.

Así, los muñecos se han convertido en uno de los muchos métodos poco convencionales que ligan el levantamiento con el resto del mundo. De hecho, los zapatistas han hecho un uso cada vez mayor de tales prácticas poco convencionales. Esto queda implícito en la innovadora utilización que ha hecho Marcos de los medios impresos y electrónicos para difundir la causa del levantamiento. Desde luego, tales medios no resultan automáticamente accesibles. Esto es especialmente notable en el caso de los medios estadounidenses, cuyas principales cadenas noticiosas televisivas no han dedicado sino muy escasa atención al levantamiento (incluyendo al tan celebrado en otras regiones Zapatour, en el que los periodistas estadounidenses brillaron por su ausencia en el contingente de prensa internacional de la caravana). Sin embargo, los zapatistas han logrado superar en gran medida este obstáculo al hacer un extenso uso de la Internet para difundir declaraciones, comunicados, así como los relatos y posdatas de Marcos. Quizá sea ésta la primera

revolución con su propio sitio en Internet (<<http://www.ezln.org>>), lo que sienta un precedente para hablar de una “guerra virtual” a todas luces eficaz.⁴² Las prácticas autonomistas del zapatismo han sido, así, traducidas al espacio globalmente difuso de la Internet, al lanzar un llamado por la construcción consensada de un espacio de paz y nueva política hacia la “alucinación colectiva” del ciberespacio. Este llamado ha resonado en particular muy vigoroso entre los jóvenes relativamente educados y desprejuiciados del mundo posindustrial y ha creado una visibilidad mundial que reduce cualquier ofensiva del Estado a territorio zapatista al terreno de lo “políticamente inaconsejable”.⁴³

Estos llamados electrónicos han asumido la forma no sólo de comunicados y fábulas, sino también de invitaciones explícitas. Dirigidos a celebridades extranjeras e intelectuales, ONG y otros actores potencialmente interesados, las invitaciones han atraído a miles de turistas, observadores y simpatizantes extranjeros a las habitualmente aisladas montañas del sureste de México. En este proceso, muchos de estos visitantes terminaron por participar en el Primer Encuentro Intercontinental por la Humanidad y Contra el Neoliberalismo (distinto de cualquier encuentro internacional), celebrado en el verano de 1996. En esta asamblea, tres mil asistentes de 43 países redactaron la “Segunda declaración de La Realidad” (lo que tiene un doble sentido, dado el nombre del pueblo de La Realidad donde se celebró la asamblea). Sembrada de metáforas que hubieran admirado a Manuel Castells, la “Segunda declaración...” dispuso el marco para la creación de una “red de resistencia” y de una “red de comunicación alternativa” intercontinentales.⁴⁴ Este acto llevó a un Segundo Encuentro Intercontinental, celebrado en 1997, en cinco poblaciones españolas. Si bien estos encuentros han desembocado generalmente en resoluciones carentes de entusiasmo o de consenso, también han constituido “parte de las razones que llevaron a las manifestaciones masivas anticapitalistas de Londres J18, Seattle N30 y las que se produjeron en 2000 incluyendo A16 Washington y S26 Praga”.⁴⁵ Sin embargo, estos encuentros constituyen la extensión global de asambleas y consultas, la intersección translocalizada de un proceso consultivo tipo maya de toma de decisiones y la formación global en curso de redes de resistencia.

En su esfuerzo por evitar el confinamiento militar al interior de Chiapas y por establecer alcances globales, los zapatistas han desempeñado un papel clave en la redefinición de nuevos métodos de organización tanto para los activistas organizados como para la despreocupada juventud. Simultáneamente, los zapatistas se han convertido en factor unificador de criterios al articular nexos entre numerosas otras causas otrora concebidas como locales y aisladas. Éste no es un hecho casual:

⁴² C.H. Gray, *Postmodern War: The New Politics of Conflict* (Nueva York: Guildford Press, 1997); Ronfeldt et al., *The Zapatista “Social Netwar”...*

⁴³ *Ibid.*, 86.

⁴⁴ S. Marcos, “Palabras de clausura del EZLN en el Encuentro Intercontinental/Segunda declaración de La Realidad”, discurso, La Realidad, México, 1996.

⁴⁵ Flood, “What Is It That Is Different...”.

tales nexos han sido formulados activamente y popularizados por visitantes específicos a Chiapas. Claro ejemplo de ello son los miembros del grupo de rock, formado en Los Ángeles, Rage against the Machine. En discos compactos y casetes, en conciertos abarrotados, el estilo de esta banda, híbrido de hip hop y heavy metal, se ve acompañado de letras que, a la manera de los textos de Marcos, oscilan entre la indignación violenta, la declaración de principios, el análisis pedagógico y el realismo mágico poético. El tema del que se ocupan consistentemente es el de la recuperación del poder por medio de prácticas directas en el aquí y el ahora, de acciones específicas dirigidas a la liberación de presuntos presos políticos, como Mumia Abu Jamal y Leonard Peltier, de un enfrentamiento a la brutalidad de la policía y a la censura sistémica o de un apoyo a la idea zapatista de oponerse a la imposición hemisférica de la racionalidad macroeconómica estadounidense. El sitio web de esta banda (<<http://www.ratm.com>>) presenta métodos concretos y redes establecidas de activismo que buscan estos fines. Lo que es más, este tema aparece incluso en el *merchandizing* de la banda, en el que se cuentan camisetas adornadas con la consigna hiperpatriótica “Apoyamos a nuestras tropas” sobre un fondo de barras y estrellas rojas, blancas y azules, subversivamente yuxtapuesta a un retrato de los cuatro insurgentes del EZLN. Más allá de este grupo en particular, los rostros de Marcos, Zapata y el Che, figuran hoy en portadas de discos y libros, camisetas y carteles en todo el mundo. El pasamontañas y la pipa han llegado, incluso, a aparecer en las ilustraciones primitivistas de un libro bilingüe para colorear destinado al público infantil, hoy en circulación, salido de la pluma del Sub mismo.⁴⁶ Así, al adquirir y desechar en repetidas ocasiones una forma mercantil, el levantamiento no ha sido cooptado, más bien ha logrado una mayor difusión aún más y ha asumido nuevas implicaciones y un papel movilizador al adaptarse para su uso a nuevos contextos.

No queremos inferir, sin embargo, que no se hayan realizado experimentos más cínicos de cooptación del levantamiento, de manera más señalada para aumentar las ventas entre el segmento juvenil. Ya desde 1995, la compañía italiana de ropa Benetton, famosa por su frecuente representación de causas socialmente controvertidas en sus materiales publicitarios, ofreció a Marcos un contrato de modelaje presuntamente lucrativo.⁴⁷ Nada de nuevo tiene esto. En 1914, Pancho Villa aceptó 25 mil dólares de la Mutual Film Company por permitir la filmación de sus batallas por parte de documentalistas y llegó incluso a librar batallas durante el día y a retrasar su asalto a la ciudad de Ojinaga en consideración al equipo de la Mutual.⁴⁸ Sin embargo, a diferencia de su predecesor, Marcos rechazó tácitamente la oferta al negarse a responderla. Cosa rara, ya se había burlado de la oferta un

⁴⁶ S. Marcos y D. Domínguez, *The Story of Colors / La Historia de los Colores*, trad. de A. Bar Din (Guadalajara: Ediciones Colectivo Callejero-Cinco Puntos Press, 1996).

⁴⁷ J. Watson, “Subcomandante Marcos Not Only Inspires and Leads, He Sells”, The Associated Press, 1 de marzo de 2001.

⁴⁸ C. Bennett, “The Life of General Villa”, *The Progressive Silent Film List*, disponible en <<http://www.silentera.com/PSFL/data/L/LifeofGeneralVilla1914.html>>.

año antes de que le fuera extendida. En una serie de “posdatas mercantilistas” anexadas a un comunicado del CCRI, fechado el 16 de febrero de 1994, Marcos pregunta por el “precio actual, en dólares” de mercancías y servicios como su “pasamontañas sucio y apestoso”, “una fotografía [...] de la cintura para abajo”, la presencia de “una marca específica de refresco embotellado [...] sobre la mesa de negociación” y la tristeza de los muertos del levantamiento.⁴⁹

Si bien Marcos no estaba disponible para la expedición de licencias mercantiles, la emergencia resultante del *chic* revolucionario se hizo del dominio público, tanto como su encarnación previa en la persona del Che Guevara. En el sector más informal de la economía del sudoeste de Estados Unidos, este fenómeno resultó en la venta de pendones con el icónico retrato del Che Guevara en blanco, negro y rojo, realizado por Andy Warhol, comercializados junto a cercas enrejadas de lotes baldíos. En el extremo opuesto del espectro comercial, un retrato similar apareció en la carátula del modelo “Revolución” de la marca Swatch de la corporación suiza SMH (Société de microélectronique et d'horlogerie). El ejemplo más extremo, sin embargo, es otro muñeco, la encarnación más perversa de los muñecos zapatas que haya aparecido hasta ahora. De tamaño aproximadamente equivalente al de los muñecos mayas, éste se produce industrialmente en la República Popular China. Tiene la forma de un perro chihuahua pero viste la boina característica del Che. El frente de esta boina está adornado con una bandera roja sobre la que aparece, si se le inspecciona de cerca, el logotipo de una subsidiaria de PepsiCo: Taco Bell. Cuando se presiona el vientre del Che-huahua de peluche, éste clama heroicamente “¡Viva gorditas!”. Introducido en 1999, este muñeco era parte de una campaña concebida por la sucursal en Los Ángeles de la agencia publicitaria TBWA/Chiat/Dei. La campaña hacía referencia a sus entonces muy populares anuncios en los que un chihuahua parlante proclamaba “Yo quiero Taco Bell”. Sin embargo, este muñeco iba más allá en tanto identificaba al perro con arcanas metáforas de machismo revolucionario mexicano, todo con el único afán de introducir las gorditas al mercado de la comida rápida. Los restaurantes Taco Bell se adornaron pronto de banderas rojas que ostentaban al animal con su boina. De las antenas de los autos ondeaban banderines rojos, una vez más adornados con el Che canino. Y en una pauta televisiva de alto impacto, el Che-huahua aparecía, sobre un balcón en lo alto de una polvorienta y poblada ciudad colonial, dirigiéndose a las masas a través de una nube de micrófonos antiguos. Al pronunciar el perro las palabras “¡Viva gorditas!”, las hordas enardecidas clamaban y cantaban al unísono, mientras grandes pendones rojos descendían de todos los edificios, cada uno de ellos adornado por un poderoso brazo que levantaba en alto un taco. A todo lo largo de la campaña, se repetía insistentemente el eslogan publicitario de las gorditas: “el taco revolucionario”.*

⁴⁹ Libra, “Entrevista con Marcos”, 143.

* En el mercado de la comida rápida estadounidense, cualquier especialidad mexicana de las aquí conocidas como “antojitos” se denomina taco, trátese de una gordita o de cualquier otra cosa, incluya o no tortilla (n. de la t.).

Monos blancos, bloques negros y otros colores

¿Se ha convertido, entonces, la revolución en mercancía? No hay respuesta definitiva a tal pregunta. Quedan, sin embargo, algunos hechos incontrovertibles. Hacia mediados de 2000, el partidario Che-huahua del “taco revolucionario” estaba de vacaciones. Las ventas se habían desplomado y el chihuahua parlante había dejado de ser popular para resultar anticuado, lo que llevó a TBWA/Chiat/Dei a perder la cuenta de Taco Bell. De manera simultánea, esta época que era testigo de la muerte del taco revolucionario era también la de la repentina aparición de concentraciones masivas en sedes de cónclaves globalistas en todo el mundo. La primera de ellas, y la mayor hasta ahora, fue la “batalla de Seattle”. Entre el 29 de noviembre y el 2 de diciembre de 1999, Seattle sería sede de la ratificación ceremonial del Tratado Multilateral sobre Inversiones (MAI, por sus siglas en inglés) de la OMC. No era el MAI una proclama más sobre los derechos del capital, sino que constituía un alegato sin precedentes por la absoluta soberanía del capital. Ésta había sido formulada sin que hubiera diálogo público por parte de los negociadores, los jefes de Estado, los cancilleres y los representantes de varias CTN y consignado en un denso documento confidencial.

Sin embargo, en Seattle, la idea adquirió visibilidad y su puesta en escena se llevó a la práctica. En algún momento previo a la celebración del encuentro de la OMC, el texto del MAI fue filtrado al público. En respuesta, una gran coalición global de ONG resistentes se coordinó vía Internet⁵⁰ y terminó por lograr que cincuenta mil manifestantes se presentaran en Seattle para dar la bienvenida a los funcionarios de la OMC. Sin embargo, lo que resulta particularmente notable de esta protesta no es su tamaño o su coordinación electrónica, sino la importante diversidad de sus participantes y de sus prácticas. Presentes en las manifestaciones se hallaban grandes sindicatos, grupos ambientalistas, organizaciones religiosas, activistas por el comercio justo, defensores de los derechos humanos y diversos y conspicuos anarquistas, como el Bloque Negro. Sus tácticas eran igualmente diversas e iban desde marchas en las que los asistentes se contaban por miles (y marchas de varias docenas de personas disfrazadas de tortugas en peligro de extinción), plantones en grandes avenidas, mojigangas, batucadas, el bloqueo del hotel que albergaba a los delegados de la OMC a manos de una cadena humana de Santa Clauses provistos de campanas y el lanzamiento de ladrillos a los aparadores de tiendas pertenecientes a grandes cadenas. Fue así como nació la tan célebre coalición de Teamsters and Turtles (Sindicalistas y Tortugas) ligada al tema de la Globalización. Este suceso puso de manifiesto cuáles eran las nuevas prácticas de resistencia y cómo giraban en torno a la intrusión creativa y generalmente lúdica del cuerpo en la infraestructura espacial cotidiana, conocida juguetonamente entre sus practicantes carentes de filiación política como “votación”. Los fines se consiguen por medio de la producción popular de un ambiente asombrosamente parecido a un circo gigantesco o, para ser más precisos, a un carnaval.

⁵⁰ Ronfeldt *et al.*, *The Zapatista “Social Netwar”...*, 115.

Al referirme a los actos de Seattle en tanto carnaval, no les resto méritos. Al definir carnaval, Bajtin lo caracteriza como la ZTA por antonomasia, como el acto que da lugar a la práctica de la fórmula popular festiva.⁵¹ El carnaval marca el inevitable paso del tiempo, la muerte de los viejos y la concomitante renovación del mundo, teatralmente literalizado en una celebración que la gente se da a sí misma. En tiempos de carnaval, las verdades vetustas y las solemnes figuras de autoridad a las que refuerzan son desacralizadas y rebajadas por medio de golpes dolorosos, pero también “alegres, melódicos y festivos”.⁵² Así, lo superior se rebaja y destruye en favor de la renovación de lo inferior corpóreo. En ese proceso, la “horda carnalesca” se organiza de acuerdo con su propio estilo “fuera de y en oposición a toda forma existente de organización socioeconómica y política coercitiva”.⁵³ En pocas palabras, el carnaval es una práctica corpórea colectiva y localizada que desmembra lúdicamente el cuerpo político impuesto por la autoridad.

La batalla de Seattle, a partir de su organización horizontal vagamente basada en la colaboración, en su espontaneidad, en su despliegue de una confrontación violentamente lúdica e incluso en el uso de accesorios tan aparentemente superficiales como las máscaras, supone un franco resurgimiento del festival en su sentido más profundo. Baja a la globalización de su pedestal, humilla su autoridad y la subordinada al cuerpo. Así, el Estado supranacional de facto, en su intento por imponer globalmente la lógica totalizadora de la ZPE, ha conformado y atraído accidentalmente una ZTA masiva que recupera exitosamente el significado perdido de la forma popular festiva. Asimismo, como lo sugieren subsecuentes carnavales de resistencia en reuniones del FMI/BM en Washington, D.C., del 16 al 17 de abril y en Praga del 26 al 28 de septiembre de 2000 (entre muchas otras), esta ZTA, en contraposición a la ZPE, se ha convertido en una suerte de zona permanentemente autónoma itinerante (quizás habría que llamarla ZPA). Así, la gris, triste y solemnemente opaca administración global de la destrucción creativa se ve ahora sometida a un asalto sostenido por parte de la feliz creación destructiva de lo carnalesco.

Este continuo carnaval guarda algunas semejanzas con el de marzo de 2001 en el Zócalo de la ciudad de México. Lo que es más, resulta revelador que emerja en conjunción con los encuentros y consultas intercontinentales de los zapatistas. Evidentemente, guardan algunas diferencias, la más notoria de las cuales es que el sesgo anarquista de gran parte de las movilizaciones antiglobalistas se contraponen a la noción enarbolada por los zapatistas del Estado-nación y a su apertura al capitalismo. Sin embargo, a pesar de esas distinciones, pareciera que los zapatistas han, de hecho, “inspirado y estimulado una amplia gama de movimientos políticos de base en muchos otros países”.⁵⁴ Sin embargo, la realidad de este “efecto

⁵¹ M. Bakhtin, *Rabelais and His World*, trad. de H. Iswolsky (Bloomington: Indiana University Press, 1984), cap. 3.

⁵² *Ibid.*, 207.

⁵³ *Ibid.*, 255.

⁵⁴ H. Cleaver, “The Zapatista Effect: The Internet and the Rise of an Alternative Political Fabric”, *Journal of International Affairs* 51, no. 2 (primavera de 1998): 621-640 y Cleaver en Ronfeldt *et al.*, *The Zapatista “Social Netwar”*..., 115.

zapatista”⁵⁵ reside en las personas y en las prácticas de los manifestantes mismos. Los asistentes a los Campos de Acción de la Democracia de la Sociedad, de Ruckus, constituyen claro ejemplo de ello. Éstos son un emplazamiento itinerante, fundado en 1995, dedicado al entrenamiento de resistentes potenciales para la ejecución de “acciones directas no violentas”, que van desde la formación de barricadas corporales a la práctica del *rappel* por el costado de un edificio mientras se despliegan pancartas no autorizadas. Constantemente, los discípulos de Ruckus citan a los zapatistas como inspiración y muchos han visitado Chiapas personalmente.⁵⁶

Sin embargo, quizás el caso más relevante sea el de los Monos Blancos. Se trata de una división de la asociación italiana (ahora trasnacional) Ya Basta!, fundada en 1996 como grupo extranjero de apoyo a los zapatistas. Docenas de personas pertenecientes a esta organización fueron parte de la “infestación extranjera” expulsada de Chiapas en 1998. Son pioneros de muchas de las nuevas tácticas carnavalescas de “rebelión del cuerpo”, por medio de la interposición de sus cuerpos, visibles y bien armados (vestidos de blanco, de colores fosforescentes, o desnudos, con trajes de hulespuma pegados al cuerpo, atados a redes de globos de brillantes colores, con botes de basura en las manos), ahí donde la autoridad menos los espera. Ligan estas prácticas explícitamente a la idea de Foucault del poder, argumentando que sólo a través de la rebeldía desordenada de los cuerpos puede combatirse el ejercicio de poder del Estado capitalista que lleva al ordenamiento y al silencio de los cuerpos.⁵⁷ Asimismo, han llevado personalmente sus teorías y prácticas a las manifestaciones masivas de Praga y, de manera más reciente, a la ciudad de Quebec. Sin embargo, los Monos Blancos han terminado por reconocer la resistencia corporal de los zapatistas como su fuente principal de inspiración, especialmente en lo que toca a los combatientes armados con rifles de utilería y a las mujeres zapatistas que se han unido en masas para impedir la entrada de soldados mexicanos a comunidades indígenas.⁵⁸ Los Monos Blancos, por tanto, constituyen un nexo que es posible identificar en términos concretos, por medio del cual la resistencia zapatista ha adquirido dimensiones globales, lo mismo que sus prácticas encarnadas específicas, para contribuir al creciente festival translocal contra la Globalización.

⁵⁵ J. Lewis, “Terms of Resistance: Training at the Ruckus Society’s Democracy Action Camp”, *Los Angeles Weekly*, 11-17 de agosto de 2000.

⁵⁶ Ya Basta!, “New York City Ya Basta! Collective Calls for All Bodies to Resist the FTA”, 13 de febrero de 2001, disponible en <http://www.infoshop.org/news6/padded_yabasta.html>.

⁵⁷ J. Ramírez Cuevas, “The Body as a Weapon for Civil Disobedience (and Other New Forms of Political Activism)”, *La Jornada*, 15 de octubre de 2000, disponible en <<http://www.geocities.com/CollegePark/Classroom/8982/bodyweapon.html>>; Ya Basta!, “New York City Ya Basta!...”.

⁵⁸ D. Kuiper, “Notes from the Front: The Wall Defines Two Americas in Quebec”, *Los Angeles Weekly*, 4-10 de mayo de 2001, 22-23.

ZTA VERSUS ZPE

Las prácticas seriamente lúdicas de grupos como los Monos Blancos, en conjunción con los Santa Clauses manifestantes, las tortugas marinas gigantes y las moji-gangas, han movilizado la imaginación popular festiva de tal modo que ésta ofrece una visión aun más matizada del festival que la de Bajtin. Después de todo, no es este fenómeno algo que “la gente”, en tanto oposición unitaria, se esté dando a sí misma. Se trata, más bien, de diversas coaliciones de personas que se están arrojando conjuntamente la recuperación políticamente fortalecedora de un significado perdido a pesar del Estado supranacional y de su alianza con las CTN. Por tanto, se trata de “un movimiento híbrido, sincrético, que encuentra sus bases más en los resultados inmediatos que en la ideología”, de un movimiento con “militante[s] anarquista[s] vestido[s] de negro [...] en el frente” y de activistas más tradicionales que siguen la pauta de “coordinadores de acción directa anarquista menos militantes pero igualmente revolucionarios”.⁵⁹ Este movimiento tiene, incluso, su propia banda sonora de *trash hardcore*, trátase del rap metálico de Rage against the Machine o de manera aún más clara, de los himnos explícitamente antiOMC que figuran en el álbum *Land of the Free?*, grabado por la banda de skatepunk Pennywise en 2001. En pocas palabras, ésta es una coyuntura alegremente divergente y anarquista, una escandalosa convergencia de pueblos (de hecho, la consistencia con que los activistas contra la Globalización se autodenominan “convergence”, equivalente inglés aproximado de “coyuntura”, es muy reveladora). A la fecha, este método ha demostrado ser extraordinariamente efectivo al encarnar una ZPA planetaria e itinerante que ha dejado al globalismo “golpeadoamoratadoycontuso”.⁶⁰

Pero dejar las cosas hasta aquí sería irresponsablemente celebratorio. El antiguo nuevo orden dista mucho de estar decrepito: ni está tan cercano a la muerte ni es tan fácil de derrocar como lo fue el feudalismo en tiempos de Rabelais. Así, ha respondido a la nueva movilización translocal del imaginario popular festivo con una voracidad que convierte al Estado supranacional en una especie de abusivo patán. En su expresión menos maligna, la respuesta oficial ha sido meramente descendiente y poco representativa, al caracterizar a la red global de manifestantes como “globalifóbicos” y emitir declaraciones en el sentido de que si sólo comprendieran la cosmología de la macroeconomía verían que nada hay de malo en la globalización. Sin embargo, de manera más enfática, las autoridades han comenzado a equiparar el movimiento contra la Globalización con la atemorizante palabra “terrorismo”.⁶¹ ¿Es posible que las tortugas marinas enmascaradas, los Monos Blancos con armadura de globos y los estorbosos Santa Clauses sean terroristas? A primera vista, la idea parece tajantemente absurda. Sin embargo, una inspección más cer-

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ F. Rabelais, *Gargantua and Pantagruel*, trad. de J.M. Cohen (Baltimore: Penguin Books, 1955), 483.

⁶¹ Véase L.A. Mayor Riordan en Lewis, “Terms of Resistance...”; F. Morales, “Welcome to the Free World: Gas Me-Stun Me-Shoot Me-Zap Me-Douse Me-Drug Me-Shut Me Up”, *Covert Action Quarterly*, no. 70 (abril-junio de 2001): 11.

cana revela que las prácticas de las convergencias antiglobalistas guardan cierto parecido con el terrorismo. Ambas son tácticas de geopolítica subalterna, intentos fuera de la normativa para ejercer influencia, a pesar de la exclusión de los procesos de toma de decisiones y de construcción de espacios; las dos eligen sus blancos específicos casi al azar a partir de una población claramente definida y simbólicamente significativa; dependen de una cuidadosa puesta en escena y de una representación teledirigida, y han demostrado su efectividad para atraer la atención hacia los agravios y para construir adversarios mucho más poderosos en las mesas de negociación.⁶² Sin embargo, lo que resulta clave en el terrorismo es una ejecución pseudoazarosa de violencia súbita en contra de vidas indefensas, práctica totalmente ausente en las convergencias antiglobalistas. De esta forma, el despliegue de caracterizaciones terroristas de los activistas contra la Globalización por parte de los administradores supranacionales constituye claramente una peligrosa exageración. Lo que es más, podemos, en este caso, aludir al viejo refrán que refiere lo que el comal le dijo a la chamuscada y renegrida olla. Después de todo, ¿qué podría resultar más aterrador que la deificada y remota violencia al alcance de un botón, del nuevo orden mundial, irresistible y masivamente suministrada desde lo alto, bajo la forma de “bombas inteligentes”, más bien tontas y “golpes quirúrgicos” extrañamente imprecisos?⁶³ Tales escenificaciones tecnopolíticas constituyen una forma de “terrorismo al mayoreo” ejecutado por el Estado,⁶⁴ actualmente algo cotidiano para las personas que viven en lugares tan distintos como Bagdad y los Balcanes.

Acorde con estas prácticas, aunque, a diferencia de las carnavalescas de las resistencias que se intersectan, el Estado supranacional tiende a dejar la ZTA itinerante gaseada-azorada-baleada-liquidada-empapada-y-desaparecida (para introducir un neologismo rabelaisiano). Si bien el poder puede ser escenificado incluso sin investidura soberana por medio de todos los cuerpos, tales escenificaciones suponen también el enfrentamiento de algunos cuerpos contra otros menos solidarios. Los aparatos globalistas han adoptado un procedimiento estándar de operación, en el que el empleo de la fuerza contra los descontentos es cada vez mayor, como si se tratara de una horda de bárbaros que toca a la puerta. Este despliegue de fuerza no estuvo ausente en Seattle, donde la policía llegó incluso a agotar sus prodigiosas reservas de oleoresina de pimiento *capsicum* en aerosol. Sin embargo, tales prácticas han aumentado y se han extendido a redadas en “centros de convergencia”, en los que se preparan manifestaciones y detenciones injustificadas de activistas notables (todas ellas calificadas subsecuentemente como extrajudiciales). Asimismo, cada vez más, estas prohibiciones las han ejecutado agentes

⁶² J. Zulaika y W.A. Douglass, *Terror and Taboo: The Follies, Fables and Faces of Terrorism* (Londres: Routledge, 1996).

⁶³ A. Aksoy y K. Robins, “Exterminating Angels: Morality, Violence and Technology in the Gulf War”, *Science as Culture* 2-3, no. 12 (1991): 322-336.

⁶⁴ E.S. Herman, *The Real Terror Network: Terrorism in Fact and Propaganda* (Boston: South End Press, 1982).

extrajudiciales. El caso más notorio tuvo lugar en enero de 2001, en el Foro Económico Mundial de Davos, Suiza, en el que el establishment financiero suizo creó y armó a las Fuerzas Policiales Unidas de Suiza,⁶⁵ guardia pretoriana que contraviene lo estipulado por la Suprema Corte de ese país. En el proceso de desarrollo y distribución del armamento “menos letal”, adecuado para la tarea de acallar a los disidentes civiles, tecnologías como las sustancias químicas, costalazos y balas de salva se han convertido en un negocio grande y rentable. La escalada de la actual batalla entre la globalización y la Globalización ha evolucionado hasta convertirse en una clara forma espacial que se cierne sobre cualquier sede donde se congreguen funcionarios globalistas. Se trata de una forma claramente familiar, de una egregia caricatura de la hipótesis de la “ciudad dual”. Sin embargo, se trata de una caricatura que, en la ciudad de Quebec, se convirtió en una cruda realidad material.

Entre el 20 y el 22 de abril de 2001, la ciudad de Quebec fue sede de la Cumbre de las Américas, en la que debían celebrarse las negociaciones finales del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA). A causa de ello, fueron movilizadas falanges policiales y fue cercado el centro de la ciudad, en lo alto de la ciudadela amurallada del siglo XVII, sede estratégicamente elegida para el encuentro. Al interior de esta “zona de seguridad”, los dignatarios bebían *cappuccinos* en mesas sobre las banquetas, mientras 34 jefes de Estado del hemisferio pergeñaban un documento confidencial de oblicua redacción que establecía un orden mercantil unitario desde el océano Ártico hasta la Tierra del Fuego. A su alrededor se alzaban cuatro kilómetros de barricadas de concreto, coronadas por rejas de alambre: la llamada “muralla de la vergüenza”. Este perímetro fue reforzado (y, ahí donde la muralla fue derribada, sustituido) con seis mil policías armados como legionarios romanos. Allende ese límite, bullía una horda disidente de treinta mil excluidos: ambientalistas, sindicalistas, indígenas, puristas de la alimentación y anarquistas de diversas estirpes. En este contexto, los colores adoptaron un significado particularmente importante en tanto que los manifestantes constituían tres grupos cromáticamente divididos: verde para los no violentos, amarillo para los resistentes pasivos (y posibles detenidos) y rojo para una primera hilera de personas dispuestas a la confrontación directa (e inminentemente arrestables). Durante tres días, los tres colores se dedicaron a marchar masivamente y a intentar penetrar la nueva barricada que rodeaba la vieja ciudadela. A pesar de ello, se mantuvo la línea entre la ZTA y la ZPE, cruzada sólo por los vapores de los gases lacrimógenos y el chorro de los cañones de agua. Igualmente, las máscaras tuvieron gran importancia, ya que tanto los manifestantes como los policías y periodistas las usaron. Sin embargo, se trataba aquí de máscaras antigás, lo que indica que, al volverse más rígida la reacción oficial a las protestas, el carnaval adquiere un cariz más áspero y crudo. Al final, los excluidos se retiraron a la “parte baja de la ciudad”, bajo la ciudadela, aunque siguieron insistiendo en hacerse escuchar. Al negárseles el acceso a lo que acontecía en las alturas, decidieron brincar y golpear “sobre la estructura de la ciudad misma, sobre barandales, letreros, vigas y estructuras de puentes”, con el fin de

⁶⁵ Morales, “Welcome to the Free World...”, 11.

que “nadie en la ciudad pudiera escuchar cosa alguna”.⁶⁶ Tan ensordecedor “rugido en la parte baja de la ciudad [...] siguió, sin ser restringido durante horas y horas”.⁶⁷

Por lo pronto, el viaje termina aquí. Hacia dónde nos conducirá sigue siendo una pregunta abierta. Las señales que llegaron desde la ciudad de Quebec son poco tranquilizadoras. Mientras tanto, de vuelta en el Zócalo, la aprobación en el Congreso de una resolución gravemente diluida sobre derechos y cultura indígenas ha convocado, una vez más, el fantasma del regreso del conflicto armado. Y la siguiente cumbre del FMI, en noviembre de 2001, se celebró en Qatar, país que no se distingue por su tolerancia frente a las manifestaciones de desobediencia civil. Se anunció que sólo se permitiría la entrada al país, para asistir a la cumbre, a quinientos representantes de ONG.⁶⁸ Podría interpretarse esto como una atronadora derrota de la resistencia frente al globalismo. Sin embargo, llevar a la periferia geográfica la próxima cumbre del FMI habla de una renovada potencia de los practicantes cotidianos de la formación global. Han identificado y reescenificado corporalmente el poder inherente a sus interrelaciones y lo despliegan translocalmente en forma eficaz contra la administración neoliberalizada, plutocráticamente corporativista de la formación global. Tan eficaces han resultado que las potenciales ciudades sede conciben ahora los cónclaves del Estado supranacional como costosas y perturbadoras amenazas que más vale celebrar en otro lado, *en cualquier otra parte, menos aquí*. Por tanto, la periferia ha llevado hasta sí al centro; lo ha expulsado, en términos concretos, hacia los márgenes geográficos. Al hacerlo, una práctica auto-organizada de la globalización emerge de entre las grietas del globalismo para unir levantamientos en toda América del Norte y más allá. Así, el zapatismo mismo se ha globalizado. A principios del siglo XX adoptó la forma de una lucha localizada para recuperar la tierra de manos de los latifundistas; culminó en el desmembramiento de los latifundios y en su redistribución entre los campesinos. Ahora, a principios del siglo XXI, se volvió un asalto translocalizado para recuperar la tierra del latifundio global.⁶⁹ El resultado queda aún por verse. Sin embargo, no quepa duda de que, a la fecha, significa un rechazo clamoroso a la imagen de la acción humana como reducida al ámbito de la acción económica.

⁶⁶ Kuiper, “Notes from the Front...”, 22.

⁶⁷ *Ibid.*, 23.

⁶⁸ M. MacKinnon, “WTO Finds a Haven: Qatar”, *The Globe and Mail*, 9 de febrero de 2001.

⁶⁹ M. Dear y S. Flusty, “Postmodern Urbanism”, *The Annals of the Association of American Geographers* 88, no. 1 (1998): 50-72.

EL BINOMIO CIUDADANO-CONSUMIDOR EN LAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÁNEAS

Juany Guzmán León*

Introducción

La década de los noventa se caracteriza por ser el escenario de relectura de la democracia, aun en los países con sistemas políticos democráticos de larga tradición. En efecto, la fuerza que adquirió la necesidad de enfrentar las democracias hacia el cumplimiento efectivo de la defensa, protección y promoción de los derechos humanos, constituye probablemente la mayor novedad de la década en cuanto a los sistemas democráticos, lo cuales tuvieron simultáneamente su auge con el concepto sobre “calidad de la democracia”. En esta perspectiva, la última década del siglo XX ha planteado una serie de preguntas al Estado y las democracias contemporáneas, respecto del avance en la creación de mecanismos que garanticen la profundización de la democracia y no el estancamiento, que lleva al retroceso.

Costa Rica no ha sido la excepción en este proceso. Desde esta óptica, la creación de la Sala Constitucional en 1989,¹ inició una etapa en la que surgió nueva legislación, desarrollo institucional e instancias del más diverso estatus jurídico y político, como la Defensoría de los Habitantes, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, el Tribunal Ambiental Administrativo y la Comisión Nacional del Consumidor. A ello se sumó el renovado interés por fortalecer órganos e instituciones del gobierno, como la Contraloría y la Procuraduría General de la República.²

Lo interesante es que todas estas innovaciones en el sistema político e institucional de este país coinciden con el reclamo de la ciudadanía por una participación más activa en la toma de decisiones públicas que le afectan, así como en la posibilidad de vigilar el cumplimiento del compromiso adquirido por sus representantes electos democráticamente. No es casual que ello, a su vez, coincida con diversas acusaciones de corrupción en que se han visto involucrados instituciones públicas, diversos grupos empresariales y partidos políticos. Estos últimos hoy considerados en Costa Rica, como en muchos otros países, intermediarios insuficientes en el diá-

* Universidad de Costa Rica. Correo electrónico: <politica@fcs.ucv.ac.cr>.

¹ Asamblea Legislativa, Reforma Constitucional, Ley no. 7128 del 18 de agosto de 1989. Con la Ley de Jurisdicción Constitucional (no. 7135 del 11 de octubre de 1989) y las sentencias de la Sala, se ha ido perfilando el papel central de la Sala de garantizar el libre ejercicio de los derechos reconocidos constitucionalmente.

² Para mayores detalles sobre estos temas, véase Mauricio Araya *et al.*, *Mecanismos de control político en Costa Rica* (San José: Memoria del Seminario de Graduación de Licenciatura en Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica, 1998).

logo sociedad-Estado, a los que se les exige también cambios en sus estructuras y funcionamiento y renovación de su compromiso democrático.

Estas condiciones obligan a conocer nuevas experiencias de participación ciudadana, de vigilancia de las instancias públicas y privadas que encabezan el desarrollo nacional, así como propiciar las bases para una cultura de rendición de cuentas, que han descuidado las elites políticas y económicas, aun en los países con tradición democrática. Pero ello requiere también un proceso educativo para una amplia porción de la ciudadanía, cuyo concepto de participación pocas veces ha sobrepasado la que se ejerce mediante el voto.

En este contexto se inscribe la investigación que sustenta este artículo, a saber, reconocer la vasta experiencia de Estados Unidos como pionero de la promoción y defensa de los derechos de los consumidores, como nuevas formas de participación ciudadana que pueden ejercer los actores sociales en su responsabilidad de vigilancia de la gestión pública y en la incidencia efectiva en la toma de decisiones públicas. Es conocido que en Estados Unidos se han desarrollado complejas redes de actores institucionales, de ámbito federal, estatal y local; empresas del más diverso ámbito (multinacional, nacional, grandes, pequeñas y medianas); ONG vinculadas a la defensa de la salud, el ambiente, la multiculturalidad y los derechos civiles, etc., unidas en la diversidad por el objetivo del respeto y la defensa de los derechos de los consumidores.

La impresionante experiencia, traducida en novedosos y sofisticados mecanismos de incursión en las distintas instancias de toma de decisiones, en la especialización temática y de cabildeo para influir efectivamente ante el Ejecutivo, el Congreso y las cortes, ha mostrado que éstas serían instancias de canalización de demandas, propuestas de desarrollo y búsqueda de alternativas en pro del bienestar de las mayorías. Más aún, que el alcance de su acción política deviene una ética no sólo de la empresa privada, sino también de la gestión pública, pero implica un juego de pares en el cabildeo ante escenarios fundamentales de toma de decisiones, en los que las corporaciones y los más grandes actores empresariales parecen tener una influencia determinante en la direccionalidad de la legislación y la institucionalidad vigentes. Finalmente, implica también un proceso permanente de educación ciudadana, que mantiene informada a la población y exige de ésta no solamente el derecho de defender sus intereses como consumidores, sino la necesidad de asumirlos como una responsabilidad cívica.

Desde esta perspectiva, lo que inicia como una respuesta frente al consumo masivo que genera el desarrollo del capitalismo industrial y la necesidad de velar por la calidad de los bienes y servicios como medio de competencia empresarial, avanza en su desarrollo reciente, en una búsqueda del reconocimiento efectivo de los derechos humanos, como se observa principalmente en los de tercera y cuarta generación, que reclaman los derechos a un ambiente saludable y a la diversidad cultural, de cuyas consecuencias no podemos siquiera imaginar su límite.

Por lo demás, es obvio que las más diversas organizaciones de defensa de los derechos de los consumidores son más conocidas por la batalla que libran en favor de la dotación y la calidad de los bienes y servicios. Tan sólo esto, sin embargo, es una

lección que ha calado en muchos otros países y, en años recientes, en Costa Rica, que ha iniciado un proceso de legislación e institucionalización, que busca precisamente reconocer los derechos de la población al bienestar, mediante la facilitación de condiciones para garantizar la calidad de la prestación de servicios y adquisición de bienes.³ El bienestar nos devuelve así a la pregunta sobre la democracia, la participación y las expectativas ciudadanas.

En efecto, el concepto de “calidad de la democracia”, muy presente en el debate actual, llama la atención sobre los compromisos de la democracia con la ciudadanía.⁴ Ya no se trata solamente de ofrecer un marco jurídico e institucional estable para que puedan funcionar las reglas del juego democrático. Como todo proceso en permanente construcción, la democracia genera expectativas en la ciudadanía al visibilizar los derechos y hacerlos de conocimiento público. La democracia no parece requerir del bienestar para surgir, pero sí desde luego lo exige para mantenerse y crecer. La democracia, considerada como el mayor logro de la sociedad contemporánea para la defensa efectiva de los derechos humanos, tiene algo (y mucho) qué decir respecto de los bienes y servicios que necesita la población para mejorar su calidad de vida y avanzar en las condiciones de bienestar. Cada vez más, la democracia se siente interpelada respecto de su capacidad de respuesta ante las grandes preguntas siempre presentes sobre la desigualdad, la pobreza y su misma coexistencia con mecanismos fuertemente antidemocráticos.

En este ensayo se sugiere que la experiencia en la protección y defensa de los derechos de los consumidores puede aportar elementos en la dirección apuntada: ejercer nuevos mecanismos de participación en favor del bienestar de la población que vive en sociedades democráticas. A su vez, se propone como un insumo a los propósitos de instancias como la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Aresep), la Comisión Nacional del Consumidor (CNC) y la Federación Nacional de Asociaciones de Consumidores (Fenasco)⁵ de reciente surgimiento en Costa Rica.

Con estos objetivos, este artículo se ha estructurado de la siguiente manera: un primer punto que rescata la discusión conceptual sobre consumidor y ciudadano, con el objetivo de distanciarse de las posiciones que restringen el concepto de ciudadano a los requisitos que establece la Constitución de cada país, y acercarse más a las tendencias que remiten a la relación de los habitantes con el conjunto de la sociedad y el Estado en países democráticos. En el apartado siguiente, se rescata la idea de la protección de los consumidores en su acontecer histórico; seguidamente, se destacan algunos factores que caracterizan las organizaciones en favor de los consumidores; mientras que en el siguiente apartado se alude directamente la po-

³ El punto de partida más importante en esta dirección son las leyes 7472 (diciembre de 1994) y 7506 (mayo de 1995) de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, que modifican la Ley 5665 de Protección al Consumidor (febrero de 1975).

⁴ Para mayor información sobre este tema, véase Miguel Gutiérrez y Jorge Vargas, “Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia: propuesta para su ejecución en Costa Rica” (San José: Proyecto Estado de la Nación, 1998).

⁵ Creada al amparo de la Ley 3859 sobre Desarrollo de la Comunidad del 7 de abril de 1967, en Asamblea General Ordinaria del 15 de julio de 1999.

lítica del consumidor y su vínculo con la democracia, sus logros y dificultades. Por último, se incluyen algunas consideraciones finales e interrogantes que ha propiciado la investigación.

El debate conceptual sobre el consumo y la ciudadanía

Interesa en este punto retomar la discusión sobre el concepto de consumidor en la medida que, como lo indica García Canclini, “en un tiempo en el que las campañas electorales se trasladan de los mítines a la televisión, de las polémicas doctrinarias a la confrontación de imágenes y de la persuasión ideológica a las encuestas de «marketing», es coherente que nos sintamos convocados como consumidores aun cuando se nos interpele como ciudadanos”.⁶

En efecto, los conceptos de consumidor y ciudadano en los albores del siglo XXI, presentan límites muy desdibujados, toda vez que el contexto de la globalización ha abierto una compleja red entre las dinámicas sociales, económicas, políticas y culturales, en la cual las relaciones entre lo público y lo privado, el Estado y el mercado, los Estados nacionales y sus sociedades han modificado sustantivamente sus vínculos de interacción, además de que sus ámbitos de acción se entremezclan en todas direcciones.

Para el pensamiento neoliberal, el mercado resuelve y redefine los límites de tales relaciones. No obstante, la experiencia de la globalización ha mostrado que las maneras diversas en que incorpora a distintas naciones y distintos sectores dentro de cada nación, su trato con las culturas locales y regionales, no puede ser pensado como si sólo buscara homogeneizarlas. Muchas diferencias nacionales persisten bajo la transnacionalización, pero además el modo en que el mercado reorganiza la producción y el consumo para obtener mayores ganancias y concentrarlas, convierte esas diferencias en desigualdades. Hasta hace algunos años se planteaba la institucionalidad política como alternativa. Sea por el mercado o porque se traicionó a sí misma, el descrédito en que se ha sumido la dinámica política en muchos de estos países, corre paralelamente al “comercio” del juego electoral y de la gestión pública, con sus cuotas de publicidad, espectáculo y corrupción. En este contexto es que parece necesario ir hacia el núcleo de lo que en la política es relación social: el ejercicio de la ciudadanía.⁷

Es importante llamar la atención que para vincular los conceptos de consumo y ciudadanía es preciso superar las nociones que suponen el comportamiento de los consumidores como predominantemente irracionales, así como el de los ciudadanos, actuando en función de la racionalidad de los principios ideológicos. En efecto, se piensa a menudo en el consumo como lo suntuario, con el que los impulsos

⁶ Néstor García Canclini, *Consumidores y ciudadanos* (México: Grijalbo, 1995). El planteamiento que se propone en los siguientes párrafos comenta la reflexión del autor que aparece en el capítulo “Consumidores del siglo XXI, ciudadanos del XVIII”.

⁷ *Ibid.*, 129.

primarios de los sujetos podrían ordenarse con estudios de mercado y técnicas de publicidad. A su vez, se reduce a la ciudadanía a una cuestión política, en torno a la cual la gente vota y actúa ante los asuntos públicos sólo por sus convicciones individuales y su razonamiento en los debates de ideas.

El supuesto de este artículo coincide con la perspectiva que recupera aquella visión del consumo como el mecanismo mediante el cual, al seleccionar ciertos bienes y servicios, definimos lo que consideramos públicamente valioso, las maneras en que nos integramos y distinguimos en la sociedad; las maneras en que combinamos lo pragmático y lo disfrutable.⁸ Mientras que el ejercicio de la ciudadanía tiene que ver con cómo se deciden, producen, distribuyen y usan esos bienes. Sin embargo, cuando se reconoce que al consumir también se piensa, se elige y reelabora el sentido social, hay que analizar cómo interviene esta área de apropiación de bienes y signos en formas más activas de participación que las que se colocan habitualmente bajo el rótulo de consumo. Se hace así pertinente la pregunta de si al consumir no estamos haciendo algo que sustenta, nutre y hasta cierto punto constituye un nuevo modo de ser ciudadanos. En otras palabras, es el tránsito del ciudadano como representante de una opinión pública, claramente situado en unos límites establecidos por el Estado-nación, y teniendo como intermediarios los partidos políticos, sindicatos y asociaciones de base; al ciudadano como consumidor interesado en disfrutar de una cierta calidad de vida con reconocimiento de la diversidad y nuevas fronteras que, sin romper las anteriores, tienen una mayor movilidad que la han abierto de manera conjunta quienes, de manera irónica, usualmente se presentan como opositores: la práctica de la democracia y la globalización imperante.

Desde ahí, adquiere vigencia el debate sobre la necesidad de repensar una ciudadanía que tenga como estandartes de lucha no sólo el derecho a la igualdad, sino también el de la diferencia; no sólo acceder y pertenecer al sistema sociopolítico, como el derecho a participar en la reelaboración de ese sistema, el derecho a definir aquello en lo que queremos estar incluidos.⁹

En efecto, en este punto se enlaza la conceptualización de la ciudadanía que deviene una exigencia a la democracia, pero también desde ésta, es decir, se trata de un reto que han puesto en la agenda internacional precisamente los países con experiencia democrática. La democracia visibiliza los derechos, como ya indiqué al inicio, y, al sacarlos a la superficie, genera expectativas de reconocimiento efectivo. La democracia se exige a sí misma, por eso el ejercicio de la ciudadanía no puede ser estático ni ahistórico. De ahí que se ha afirmado que desborda los límites de quien es ciudadano, según la Constitución y los sistemas jurídicos en cada país. Si el ejercicio de la ciudadanía refiere a la capacidad de incidir en la toma de decisiones

⁸ *Ibid.*

⁹ Para ampliar el análisis véanse Gershon Shafir, ed., *The Citizenship Debates* (Minnesota: University of Minnesota Press, 1998), en particular los capítulos 9 y 11: Will Kymlicka, "Multicultural Citizenship" y Kathleen B. Jones, "Citizenship in a Woman-Friendly Polity"; Mark Bovens, *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organizations* (Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 1998), particularmente la tercera parte, "Active Responsibility".

de los asuntos que le afectan; en el contexto de la globalización, los habitantes de un país democrático tienen el derecho de exigir participar en los procesos que garantizan la adquisición y calidad de los bienes y servicios que propicien su bienestar y, precisamente para lograrlo, también el de los demás. En este sentido, la persistencia de las desigualdades y de la apropiación de la toma de decisiones por parte de unas élites, aun en los países democráticos, muestra el camino todavía por recorrer en el ejercicio pleno de la ciudadanía y en el reconocimiento efectivo de los derechos humanos que son, finalmente, el horizonte en el que se mira la democracia.

Desde esta perspectiva, la reflexión conceptual sobre el consumidor se ha visto enriquecida también con la lectura jurídica y constitucional, que la analiza desde el prisma del desarrollo histórico sobre los intereses y, en consecuencia, los derechos.

Como lo indica Acosta Estévez, ello coincide con el debate respecto del carácter de los intereses de los consumidores como intereses difusos. El interés difuso se define como “el interés propio, jurídicamente reconocido, de un grupo social o colectividad indeterminada de sujetos desprovista de una organización que los tome para sí enteramente y tenga capacidad para su defensa, cuya tutela jurisdiccional responde a eventuales iniciativas meramente individuales”.¹⁰

Al respecto, es importante destacar la precisión que este autor hace en el sentido de que los intereses de los consumidores presentan la nota conflictiva característica de los intereses colectivos: 1) no son del todo individuales ni generales ni colectivos en sentido estricto; 2) la amenaza sobre los mismos es raramente apreciable de manera “individualizada”, en cualquier caso, es idéntica para todos, lo que hace que la reacción de un individuo sirva para los demás; 3) como consecuencia de su dependencia tecnológica casi total respecto del aparato productivo y de su conflicto permanente con los intereses de la producción, estos intereses están en estado de peligro permanente; 4) la contemplación legal e institucional debe abarcar tanto al “consumidor” como a los “consumidores”.¹¹

Llama la atención que, si los intereses de los consumidores son considerados por las características mencionadas como intereses difusos, ello coincide con la orientación que en los últimos años ha asumido también la misma política y activismo de protección al consumidor, los que, como se verá más adelante, recuperan la defensa de los llamados derechos humanos de tercera y cuarta generación, esto es, de los “intereses difusos”, relativos a la defensa del medio ambiente y la diversidad cultural.

La protección del consumidor en la historia

Es preciso dar cuenta que la política de protección al consumidor constituye un debate histórico, en el cual se ha ido construyendo, también históricamente, el

¹⁰ José B. Acosta Estévez, *Tutela procesal de los consumidores* (Barcelona: José María Bosch, 1995), 51-52.

¹¹ Caracterización hecha por Ghidini en *L'Intérêt des consommateurs comme intérêt diffus et sa défense* (RCDO, 1978), 36, citado en Acosta, *Tutela procesal...*

mismo concepto de consumidor, y el rol de los activistas (organizaciones del más diverso tipo que la asumen como su bandera de acción política) y por supuesto el papel de las instituciones gubernamentales en los diversos ámbitos federal, estatal y local. Ello ha estado unido al avance de las estructuras económicas, sociales y de desarrollo científico y tecnológico que han ido modelando los objetivos de la protección al consumidor, así como complejizando los procesos y exigiendo mayores niveles de especialización y profesionalización en los diversos campos.

El siguiente cuadro ilustra los tres periodos del desarrollo de la política de protección al consumidor, más generalmente aceptados en Estados Unidos.

CUADRO 1
PERIODIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN
AL CONSUMIDOR EN ESTADOS UNIDOS

<i>Periodo</i>	<i>Finales del siglo XIX</i>	<i>1920 y 1930</i>	<i>1960 y 1970</i>
<i>Características del mercado</i>	Distribución nacional Marcas de productos	Producción en masa Difusión de aparatos electrodomésticos Publicidad de imagen	Proliferación de la producción Aumento del uso del crédito Complejos industriales, nueva tecnología Producción y consumo global
<i>Nuevos medios de publicidad</i>	Periódicos, revistas	Radio	Televisión
<i>Principales intereses</i>	Seguridad en alimentos y medicinas Regulación de la competencia	Información objetiva Representación	Seguridad en los productos Impacto social de la publicidad Mecanismos de resarcimiento
<i>Protagonistas individuales</i>	Upton Sinclair Harvey Wiley	Stuart Chase Frederick Schlink Arthur Kallet Colston Warne	Ralph Nader Esther Peterson Michael Pertschuk Sidney Wolfe
<i>Libros importantes</i>	<i>The Jungle</i>	<i>Your Money's Worth</i> <i>100 000 000 Guinea Pigs</i>	<i>Unsafe at Any Speed</i> <i>The Poor Pay More</i>

CUADRO I
 PERIODIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN
 AL CONSUMIDOR EN ESTADOS UNIDOS
 (continuación)

<i>Periodo</i>	<i>Finales del siglo XIX</i>	<i>1920 y 1930</i>	<i>1960 y 1970</i>
<i>Organizaciones de consumidores</i>	National Consumers League	Consumers Union Consumers' Research Rural Electrical Coops	Consumer Federation of America Public Citizen, Inc. American Council on Consumer Interests
<i>Legislación más importante</i>	<i>Pure Food and Drug Act</i> <i>Wholesome Meat Act</i> <i>Federal Trade Commission Act</i>	<i>Food, Drug and Cosmetic Act</i> <i>Wheeler-Lee Act</i>	<i>National Traffic Safety Act</i> <i>Truth-in-Lending Act</i> <i>Consumer Product Safety Act</i> <i>Magnuson-Moss Warranty Act</i>
<i>Causa del declive del activismo</i>	Primera guerra mundial	Segunda guerra mundial	Administración de Reagan

FUENTE: Robert N. Mayer, *The Consumer Movement: Guardians of the Marketplace* (Boston: Twayne, 1989), 13. La traducción es mía.

En la protección y defensa de los derechos de los consumidores, tal como se plantea actualmente, puede situarse el conocido “Mensaje Kennedy al consumidor”, como un punto de partida que redefine y compromete definitivamente a los Estados y sociedades democráticas con la protección al consumidor. El discurso ante el Congreso, el primero sobre este tema por parte de un presidente, fue pronunciado el 15 de marzo de 1962, en el cual el presidente Kennedy propuso la Declaración de los Derechos del Consumidor, incluyendo los siguientes: seguridad, información, posibilidad de elegir entre una variedad de productos y servicios a precios competitivos y una oportunidad de ser escuchado por parte del gobierno en la formulación de la política del consumidor.

No obstante lo anterior, no se presentaron nuevas acciones de iniciativa gubernamental hasta 1964, ni cambios en la legislación hasta 1966. Según algunos analistas, el “Mensaje Kennedy al consumidor” es más importante en retrospectiva que como se recibió en ese momento. De hecho, hasta hoy la influencia de este discurso es tal que, ampliado en algunos puntos, ha llegado a ser la clave ideológica del Movimiento Mundial del Consumidor.

Actualmente se conocen siete derechos del consumidor ampliamente aceptados:¹²

1. Derecho a la protección contra los riesgos que afectan la salud, la seguridad y el ambiente del consumidor.
2. Derecho a la protección de los intereses económicos (precios) y sociales del consumidor (bienestar). Todas las personas tienen derecho al acceso a los bienes y servicios para satisfacer sus necesidades básicas.
3. Derecho a la información verdadera y oportuna sobre los productos: cantidad (peso o medida), características (peso o medida, presentación, etc.), calidad (si es de primera o segunda u otra calidad).
4. Derecho a la educación y divulgación sobre el consumo adecuado de bienes y servicios, que aseguren al consumidor la libertad de selección.
5. La protección contra la publicidad engañosa y las prácticas abusivas del comercio que limitan al consumidor la libre elección.
6. Derecho al acceso de eficientes sistemas administrativos y judiciales que garanticen al consumidor la defensa de sus intereses y la reparación con prontitud de los daños ocasionados.
7. Derecho a recibir apoyo del Estado para que los consumidores formen grupos y organizaciones para que sus opiniones sean escuchadas en los procesos de decisión que les afectan.

La Conferencia de agosto de 1986 sobre “La frontera de la investigación en el interés del consumidor”,¹³ se considera un punto de inflexión respecto de la calidad y cantidad de la investigación, políticas públicas, temas de agenda y fortalecimiento de la educación para todos (consumidores, quienes toman las decisiones, activistas e investigadores sobre los derechos de los consumidores). Probablemente, la consecuencia más importante de este análisis integral e interdisciplinario de los derechos del consumidor es que lo sitúa definitivamente en el contexto del debate sobre los derechos humanos.

En realidad, el ejemplo más significativo en esta dirección —retomado en la Conferencia de 1986— lo constituye la Declaración de los Derechos del Consumidor en la Atención Sanitaria, publicada en Canadá en 1974,¹⁴ muy similar a la propuesta de los cuatro puntos de Kennedy. Los derechos a la atención sanitaria, entendidos en el doble ámbito, como los derechos a la atención de la salud y los derechos dentro de ésta, se definieron de esta manera.

¹² Reconocidos por la ONU como los Derechos Fundamentales de los Consumidores. Para mayores detalles véase Juan Gerardo Acosta, “Resolución alternativa de conflictos: medio idóneo para una protección global del consumidor” (San José: Universidad de Costa Rica, 1997, tesis de licenciatura en Derecho), 40-53.

¹³ E. Scott Maynes y Acci Research Committee, eds., *The Frontier of Research in the Consumer Interest* (Columbia: ACCI, 1988), 4

¹⁴ Janet L. Storch, “Consumer Rights and Health Care”, *Nursing Administration Quarterly* 4, no. 2 (invierno de 1980): 109-115.

- El derecho a ser informado.
- El derecho a ser respetado como un individuo con la mayor responsabilidad de su propia atención.
- El derecho a participar en la decisión que afecta su atención sanitaria.
- El derecho a un acceso equitativo a la atención sanitaria.

Se observa así que la protección al consumidor en su desarrollo histórico debe ser entendida también en el proceso de descubrimiento y reconocimiento de los derechos humanos. En efecto, esta polémica se haya presente en los llamados derechos humanos de tercera y cuarta generación, relativos a los intereses difusos, como se indicó más arriba.

El activismo en favor de los consumidores

La mayoría de los representantes de las instituciones de gobierno y los activistas pro derechos de los consumidores en Estados Unidos coinciden en afirmar que los conceptos de *consumidor* y *ciudadano* con frecuencia son utilizados indistintamente en este país. Sin embargo, cada vez más sugieren que el término consumidor remite a un concepto pasivo. Consumidor alude a bienes y servicios intercambiables en el mercado, baratos y seguros, desde automóviles, hasta la atención sanitaria, pasando por los servicios de energía eléctrica, etc. Usualmente, apela a una actitud receptiva e individual. Ciudadano, en cambio, es un término más activo, que implica acción. Alude directamente a una persona o grupos que defienden sus derechos; ciudadano apunta hacia la idea de una acción política.

En esta perspectiva, los mismos grupos o individuos pueden analizarse como consumidores o ciudadanos, dependiendo de diferentes temas o momentos. Por ejemplo, un individuo o grupo actúa como *consumidor* cuando trata de hacer una compra racional con información adecuada que garantice la calidad de los bienes o servicios que está adquiriendo. Mientras que este mismo puede actuar como *ciudadano* cuando trata de afectar las políticas públicas en los asuntos de su interés. Se observa así que aunque ambos conceptos muestran diferencias de énfasis, no son opuestos.

La experiencia en torno a la defensa de los derechos de los consumidores revela que el comportamiento del consumidor es mucho más frecuente que el de ciudadano. No obstante, lo más importante es que la protección de los derechos de los consumidores ha adquirido renovada vigencia en Estados Unidos durante los últimos años y ha incursionado en la agenda pública de los países democráticos como mecanismo fundamental para el control, ya sea de la calidad de los bienes y servicios o de la opción por avanzar en las garantías del bienestar. A esto se suma el hecho de que el principio de rendición de cuentas que caracteriza el movimiento de protección al consumidor ha puesto en la mesa de debate la relación entre derechos de los consumidores y participación ciudadana.

Como idea no es nueva, aunque se propuso en un contexto diferente durante los años setenta. En 1973, Ralph Nader señalaba, respecto de Estados Unidos, que

[...] la mayoría de la gente piensa que son buenos ciudadanos porque obedece las leyes y votan durante las elecciones, pero ello cae por su propio peso porque mucha gente y grupos poderosos no obedecen las leyes y casi la mitad de la gente alrededor de dieciocho años no vota. Pero en un sentido más amplio, votar nunca es suficiente porque las decisiones que afectan a la población son tomadas “entre” una y otra elección. Esto es, que lo que los ciudadanos hacen “entre” las elecciones, es lo que decide que las elecciones sean un ejercicio de debate y decisión con mayor significado, o que no pasen de ser costosos concursos [...], o sólo poco más que rituales.¹⁵

En otro de sus escritos, afirmaba que su objetivo de promover la defensa de los derechos de los consumidores a toda la población era hacer pensar lo referente a los problemas del consumidor de un modo que desarrolle destrezas analíticas, en las cuales se conecten de manera apropiada fenómenos separados en una perspectiva integral, que amplíe la visión hacia un ejercicio más pleno de sus derechos como ciudadanos.¹⁶

No obstante, la relación entre derechos de los consumidores como derechos ciudadanos es probablemente la principal novedad que se introdujo en la última década del siglo XX en el tema de análisis, novedoso en cuanto a la perspectiva y en el alcance. En efecto, como se indicó antes, el debate sobre “la calidad de la democracia” presente en los últimos años, particularmente en los países con democracias relativamente consolidadas, se constituye en un nuevo escenario en el cual la discusión sobre la cobertura y la calidad de los servicios desafía a los Estados y las sociedades que se consideran democráticas.

Cabe contemplar que el activismo en favor de los consumidores ha cambiado significativamente en los últimos veinte años no solamente en Estados Unidos, sino que está en la agenda pública de los países europeos y latinoamericanos.¹⁷ Estados Unidos incluye un universo mucho más amplio de organizaciones, cuenta con más que el liderazgo de Ralph Nader, sus colegas y discípulos, muchos de los cuales

¹⁵ Ralph Nader, Introduction, en Donald K. Ross, *A Public Citizen Action Manual* (Nueva York: Grossman, 1973), VII. La traducción es mía.

¹⁶ Ralph Nader, ed., *The Consumer and Corporate Accountability* (Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich, 1973).

¹⁷ La Comisión Europea ha creado, mediante decisión del 13 de junio de 1995, un comité de los consumidores. Se trata de un órgano consultivo compuesto de veinte miembros, nombrados por la comisión, con arreglo a un sistema de reparto (quince puestos a representantes de organizaciones e instituciones nacionales o regionales de consumidores y cinco puestos más para representantes de organizaciones europeas de consumidores), cuyas funciones consultivas no son objeto de remuneración y consisten en resolver los dictámenes solicitados o las preguntas planteadas por la comisión en el ámbito de su competencia. Iglesias y Lete, “Notas sobre la protección de los consumidores en el Derecho Contractual” *Dereito* 5, no. 1 (Universidad de Santiago de Compostela, 1996). Para casos específicos, véanse Council of Europe, “Participation by Citizen-Consumers in the Management of Local Public Services”, *Local and Regional Authorities in Europe*, no. 54 (Council of Europe Press, 1994); IOCU, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Memorias del seminario “La contribución de la educación del consumidor al desarrollo económico y social” (Santiago: Convenio IOCU-UNESCO, 1993); “Los consumidores en la década de los 90”, informe de la Conferencia Regional de IOCU (Santiago: 1990); José Francisco Mateu, Rafael Cepas y Jesús Pederal María, *La protección de los consumidores y el medio ambiente en la Comunidad Económica Europea* (Madrid: Trivium, 1986).

se han constituido en líderes de otras organizaciones, y más que el paraguas organizacional proporcionado por Public Citizen, desde 1971.

Es también más amplio que otras organizaciones reconocidas, como Consumer Federation of America y Consumers Union que, como se señala en el cuadro 1, fueron muy activas en la década de los sesenta y nuevamente en los noventa. Es innegable, sin embargo, la importancia que el protagonismo personal ha tenido en Estados Unidos, como país pionero en el activismo en pro de los consumidores. Al respecto, los nombres más conocidos popularmente parecen ser el de Ralph Nader y Colston Warne, ambos fundadores y primeros presidentes de las dos más grandes organizaciones de consumidores. Ahora bien, con la creación de nuevas organizaciones que focalizan su atención en industrias individuales e instancias gubernamentales específicas, los activistas han desarrollado un nuevo estilo de acción política. Este “nuevo estilo” es más evidente en los últimos diez años y ha ayudado a que ellos mismos incursionen en ámbitos como el del Congreso, sobre la base de redes de trabajo para la formulación de políticas públicas, y ha contribuido en su habilidad de resistirse a la política de movilización de los negocios y la década “desreguladora”, durante las administraciones de Ronald Reagan y George Bush.

Hay al menos seis tipos de organizaciones de consumidores en Estados Unidos:

- *Organizaciones de consumidores de ámbito nacional*: varias son asociaciones principal o exclusivamente dedicadas a mejorar la protección del consumidor o el servicio al cliente y muchas abogan por los intereses de los consumidores ante el gobierno, el Congreso y las cortes, así como en los medios de comunicación. En la actualidad, hay 28 organizaciones de consumidores de ámbito nacional, pero algunas son derivadas de otras. Por ejemplo, Congress Watch y Public Action son “hijas” de Public Citizen. Public Action, con sus tres millones de miembros representados en 34 organizaciones de ámbito estatal en temas tan diversos como las reformas de la atención sanitaria, la defensa del medio ambiente, energía, transporte y derechos civiles, es la “hija mayor” de Public Citizen, independiente de ésta.¹⁸ Por su parte, Consumer Federation of America está compuesta por más de 240 organizaciones dedicadas a representar los intereses de los consumidores ante el Congreso y las instituciones del gobierno federal en temas como el servicio telefónico, seguros, finanzas, medio ambiente y atención a la salud.
- *Agencias de Negocios (Better Business Bureaus [BBB])*. Son organizaciones sin fines de lucro, principalmente integradas por miembros locales de negocios. El énfasis de las actividades de las BBB es promover la ética en el mercado, impulsando la publicidad y prácticas de venta honestas y proporcionando mecanismos de resolución alternativa de disputas. Las BBB ofrecen una varie-

¹⁸ En la actualidad, Public Citizen cuenta con 150 000 miembros y está conformada por seis divisiones, todas con sede en Washington: Congress Watch, The Health Research Group, The Litigation Group, The Critical Mass Energy Project, Global Trade Watch y Buyers Up.

dad de servicios al consumidor, incluyendo los servicios de mediación y arbitraje. El Council of Better Business Bureaus es la organización paraguas de las BBB y apoya las demandas acerca de la veracidad y precisión de los reclamos por la publicidad. Hay casi doscientas BBB en Estados Unidos y dieciséis en Canadá.

- *Corporación de consumidores (Corporate Consumer Contacts)*. Estas oficinas se encuentran ubicadas dentro de las empresas. La mayor parte de éstas son parte de la Sociedad de Profesionales en Negocios sobre Asuntos del Consumidor (SOCAP, por sus siglas en inglés). Esta sociedad, con 2 600 miembros representados en más de 1 500 empresas, incluye grandes firmas nacionales y multinacionales, así como pequeñas y medianas empresas en Estados Unidos y Canadá.
- *Fabricantes de automóviles y programa de resolución de conflictos*. Las disputas con General Motors constituyen un emblemático inicio de la protección al consumidor en los años setenta. Los programas, usualmente conocidos como resolución alternativa de conflictos (RAC), son los mecanismos más significativos en estas áreas. Generalmente se identifican tres tipos de RAC: arbitraje, conciliación y mediación. La consecuencia más importante de estos programas es que han llegado a ser referencia clave para los diálogos de paz y resolución de conflictos armados en diferentes países del mundo.
- *Asociaciones de profesionales y de comercio*. Las empresas que ofrecen productos similares y los individuos que practican profesiones afines a menudo comparten su participación en diferentes asociaciones. El propósito fundamental de estas asociaciones es proveer diversos servicios a sus miembros, así como tener a disposición programas de resolución de conflictos para ayudar a resolver dilemas entre las empresas miembros y los consumidores.
- *Oficinas de protección al consumidor de ámbito federal, estatal y distrital*. Estas instancias se dedican a mediar las demandas presentadas, a procesar a los infractores de las leyes del consumidor, autorizar y regular diversas actividades, promover una legislación más comprometida con la protección del consumidor, proporcionar materiales educativos y abogar por el interés del consumidor. Sobre esta impresionante red gubernamental de apoyo al consumidor, cabe destacar que cada departamento del gobierno federal de Estados Unidos tiene al menos una oficina de asuntos del consumidor. A ello se unen otras oficinas interdepartamentales, como la Comisión de Derechos Civiles, Comisión para la Seguridad de Productos del Consumidor, etcétera.

Es importante indicar que la investigación se realizó en Washington, porque el interés estaba en conocer los mecanismos de cabildeo e influencia en las instancias de decisión pública, particularmente el Congreso. En cualquier caso, hay que

tomar en cuenta que ésta constituye sólo una parte de la red que se teje con la multiplicidad de organizaciones del más diverso tipo, así como oficinas gubernamentales de ámbito estatal y local, que constituyen las bases de aquellas que tienen oficinas cerca del Capitolio.

Política del consumidor y democracia

Con Maney y Bykerk,¹⁹ es posible afirmar que, en los sistemas políticos democráticos, las decisiones que se toman son elegidas como asuntos de interés oficial especialmente. Estas decisiones autorizan, impulsan y supervisan la burocracia que ejecuta las políticas que afectan a los ciudadanos y los intereses de los consumidores en la vida cotidiana. Para estos autores, el proceso por el cual el gobierno estadounidense expande su cobertura sobre la política económica durante el nuevo orden (*New Deal*) es bien conocido. Sin embargo, el contexto de las relaciones entre el gobierno y el mercado en el periodo contemporáneo no es bien comprendido. Pero no solamente para Estados Unidos, puede afirmarse que ésta es una carencia también en otros países. Desde esta perspectiva, el análisis del interés público del activismo del consumidor puede iluminar ambos: el poder del mercado y la capacidad gubernamental.

La novedad de la política del consumidor en la década de los noventa, especialmente, es el énfasis en el Congreso. La presencia en el Congreso ha permitido una relectura de las acciones desarrolladas por el movimiento de protección a los consumidores que en décadas anteriores se dirigían principalmente al Poder Ejecutivo, y sobre éste a quien lo representara. Sin embargo, las organizaciones de consumidores creadas en el último cuarto de siglo crecientemente han reconocido la primacía de la función del Congreso en la política del consumidor. La influencia del sector empresarial en el gobierno se ha hecho más evidente a partir de 1977, una vez que se ha visto el crecimiento de la apatía frente a las elites políticas. De hecho, el papel de varias de las instancias no gubernamentales se ha desarrollado mediante coaliciones con instituciones gubernamentales, a fin de apoyar u oponerse a cambios políticos específicos. Por lo tanto, las relaciones entre el gobierno y el sector empresarial, a las que los activistas del consumidor pretenden dar seguimiento, son un camino cada vez más complejo. Las grandes firmas, las asociaciones de comercio y sus representantes en Washington están dedicados a realizar una amplia variedad de actividades que incluyen el cabildeo, las relaciones públicas, el monitoreo, las acciones ante el gobierno y otras afines. Todo esto significa que están inmersos en una compleja red de contactos por medio de la cual ponen en marcha el logro de importantes objetivos políticos.

¹⁹ Ardith Maney y Loree Bykerk, *Consumer Politics Protecting Public Interests on Capitol Hill* (Wesport: Greenwood Press, 1994), 135-147. Para los objetivos de este apartado, este libro se considera central para situar la relación entre derechos de los consumidores, participación ciudadana y democracia. De especial interés resultan los capítulos 1, 5 y 8, "Consumers and the Public Interest", "Civic Outcomes" y "High Politics", respectivamente.

Por otra parte, los defensores de los consumidores buscan institucionalizar su acceso al Congreso y a las instancias del Poder Ejecutivo, a través de la participación en organizaciones de ámbito comunal o en redes de trabajo con el propósito de alcanzar los mismos objetivos. Esto es, buscan que la formación de opinión pública contribuya en la solución de problemas emergentes, en la cual las propuestas de las organizaciones sean tomadas en cuenta y se les dé oportunidad de monitorear la ejecución de la política.

En opinión de Frank Clemente, director general de Congress Watch, el objetivo es el cambio de la ecuación política y exigir cuentas de la democracia representativa, como una responsabilidad cívica. No sólo respecto de las instancias del gobierno, sino también de las corporaciones nacionales. El concepto de redes políticas proporciona la construcción analítica necesaria para visualizar la interacción de los que ejercen el cabildeo en el sector empresarial, los consumidores críticos, los miembros del gobierno y otros actores activos en la política del consumidor en Washington durante este periodo. La toma de decisiones del Congreso en general y las acciones de las comisiones legislativas en particular, han sido el corazón de las disputas políticas acerca de los asuntos de los consumidores. Pero también constituyen los vínculos esenciales en las redes de trabajo en temas como la reforma de la atención sanitaria, el comercio, la reducción del déficit y la reforma gubernamental durante la administración de Clinton.

En este contexto, el dilema para quienes se pronuncian en favor de una mayor influencia ciudadana sobre quienes toman las decisiones en el gobierno es cómo hacer el mejor uso de la combinación de intereses de los diferentes grupos, con diversas tácticas y estrategias; por ejemplo, educación pública, litigio, cabildeo, campañas electorales, etcétera.

A ello se suman formas arriesgadas de participación política, como las protestas canalizadas por medio de bloqueos, paros y demás. La idea de entender la protección y defensa de los consumidores como un activismo de interés público es un fenómeno de gran importancia, porque ha mostrado el compromiso presente en muchas controversias en el mismo gobierno sobre diversos temas y ha ayudado a introducir nuevos temas en la agenda pública de las últimas dos décadas.

La influencia creciente y las expectativas ciudadanas de que la política democrática debía corregir al menos los peores excesos del mercado, ha proporcionado un fértil terreno para los esfuerzos por elevar los asuntos de la cuestión ecológica y del consumidor, como puntos de la agenda gubernamental de Estados Unidos en el último cuarto de siglo.

La expansión de los grupos de promoción de la ciudadanía la apoyan grandes tendencias, la más notable es la creciente movilización de las capas medias profesionales desde los años sesenta.²⁰ Desde ese punto de vista, los consumidores, la cuestión ambiental y otras organizaciones de interés público son parte de un ámbito más amplio de intereses ciudadanos, que han establecido nuevos vínculos entre lo público y los responsables de las decisiones gubernamentales en Washing-

²⁰ Para mayores detalles, véase García Canclini, *Consumidores y ciudadanos*.

ton. Hacia los años ochenta, los ciudadanos podían elegir dentro de una variedad de grupos “por la causa” que expresaban esos diversos puntos de vista en los temas políticos. El hecho de que hubiera más grupos y más gente participando fue igualmente importante.²¹

No hay evidencia de que el número de esas organizaciones se vaya a reducir sustantivamente en el corto plazo, más bien resultarían más atractivas y despertarían mayor atención en el contexto de insatisfacción ciudadana, como lo está haciendo hasta ahora. Los participantes en las redes políticas en Washington reclaman diferentes mecanismos de legitimidad. Las instancias oficiales reclaman responsabilidades significativas en todo el proceso político, en virtud de su privilegiada condición de representación ciudadana otorgada por el proceso electoral. Los sectores empresariales, por su parte, sustentan sus reclamos de legitimidad en la experiencia que poseen acerca de las necesidades satisfechas a través del mercado.

Parece claro que los activistas del consumidor han tenido éxito, en parte porque brindan información crucial sobre actitudes públicas que son del interés de los responsables de las decisiones de gobierno. Estos reclamos de legitimidad también se sustentan en la habilidad de movilizar la experiencia que es independiente de la investigación en asuntos públicos, disponible por parte del cabildeo de los empresarios. Los activistas del interés público que han removido las funciones consultivas en los corredores del poder en Washington, también reclaman su papel en el desarrollo del movimiento en favor de los consumidores, sobre todo en los cambios de los estilos de vida e intereses en las grandes sociedades.²² Sin embargo, los defensores del consumidor son criticados por no avanzar en una reforma sustantiva del capitalismo estadounidense. Algunos críticos liberales objetan su visión de la redistribución tan poderosa como la del nuevo orden y por tratar de balancear el mismo sistema de dominación con la democracia participativa y el acceso a las cortes.²³ Algunos autores llaman la atención sobre las reformas alcanzadas en la defensa de los derechos de los consumidores, ya que no socavan el poder del Congreso, pues se mantiene igual, así como la relación entre los poderes del Estado.

En este contexto, si las expectativas públicas respecto del gobierno se mantienen bajas, el poder del sector empresarial continuará incrementando cada día su influencia en las instancias de toma de decisiones en Washington. La política de promoción ciudadana, en particular el activismo de interés público, es un fenómeno muy importante porque es una de las expresiones más fuertes en la política estadounidense actual, comprometida con el incremento de la democracia, esto es, con mayor participación.²⁴

²¹ Maney y Bykerk, *Consumers Politics...*, 53-71.

²² Mayer, *The Consumer Movement...*

²³ Harris y Milkis, *The Politics of Regulatory Change* (Nueva York: Oxford University Press, 1989), citado en Maney y Bykerk, *Consumer Politics...*, 141.

²⁴ Robert R. Alford y Roger Friedland, *Powers of Theory: Capitalism, the State and Democracy* (Nueva York: Cambridge University Press, 1985), 145.

Probablemente, la novedad más importante es la defensa de la libertad de información que promueven los activistas del consumidor.²⁵ Desde esta perspectiva, la información es un derecho, pero también una responsabilidad ciudadana. Es fundamental y subyace en la base de la democracia:

[...] nosotros deberíamos saber qué es lo que está pasando con nuestro gobierno. Cómo las instituciones de gobierno toman decisiones sobre asuntos que afectan la vida cotidiana. Además, conocer cuál es el nivel de influencia de las grandes empresas y corporaciones en la toma de decisiones, que es en principio una tarea gubernamental. Cómo influyen en nuestros gobernantes que son nuestros representantes.²⁶

Así, la transparencia es de vital importancia para los activistas del consumidor, está presente en sus medios y en sus fines.

La mayoría de los analistas coincide en que las políticas del consumidor muestran más claramente que ha tenido más tropiezos que victorias y que las bajas expectativas que los ciudadanos tienen respecto del gobierno han ganado terreno generando un escepticismo sobre la capacidad de los gobiernos y sociedades democráticas de generar transformaciones que cambien sustantivamente la distribución del poder.

Consideraciones finales

La experiencia de la protección de los consumidores en Estados Unidos muestra que los sistemas políticos democráticos no son capaces de resolver los problemas públicos sin involucrar sus diferentes actores sociales. Aunque el concepto de ciudadanía sigue siendo objeto de múltiples definiciones, evidentemente la función del ciudadano es central para la democracia y urge enfrentar las responsabilidades y derechos de los ciudadanos en la modernización de la democracia, a fin de que se recupere la confianza de la ciudadanía respecto de la capacidad de los gobiernos democráticos para resolver los problemas de desigualdad imperantes en nuestras sociedades.

Es difícil aceptar que la democracia puede coexistir (y de hecho coexiste) con procesos antidemocráticos. Pero, por otra parte, probablemente lo más interesante que muestra la política del consumidor es la capacidad de estas sociedades de re-direccionar y repensar sus mismos conceptos centrales, como el de ciudadano, y hoy el de consumidor. Ello no debe llamar a error en el sentido de mistificar el concepto de consumidor, que sigue siendo utilizado como un factor decisivo en el desarrollo empresarial y de la competencia en el mercado. La protección de los consumi-

²⁵ La importancia de la información como derecho de los consumidores ha sido avalada por la ONU. Resolución de la Asamblea General 30/248 del 16 de abril de 1985 sobre directivas para la protección del consumidor. Véase también la directiva del 25 de julio de 1985, emitida por la Comunidad Económica Europea (Unión Europea), en la que contempla el defecto de información como generador de responsabilidad por los daños que los bienes y servicios puedan ocasionar al consumidor.

²⁶ Frank Clemente, director general de Congress Watch. Entrevista de la autora, 21 de mayo de 1999.

dores como estrategia global de la política económica en las sociedades contemporáneas, para competir con ventajas comparativas en el escenario internacional, es una pregunta que queda abierta y a la que no responde este artículo.

El objetivo, más bien, como se indicó al inicio, ha estado centrado en identificar puntos de intersección entre la búsqueda por avanzar en un ejercicio más pleno de la ciudadanía y la experiencia de cabildeo y logro de los derechos de los consumidores, ante las instancias de toma de decisiones. En este sentido, no cabe duda que la experiencia aporta numerosos elementos y sitúa el ejercicio de la ciudadanía como expresión de intereses diversos, que reflejan la heterogeneidad de la sociedad. Y sólo tomando en cuenta que los mismos derechos de los consumidores se inscriben en aspiraciones más amplias, como la defensa del medio ambiente y el respeto a la multiculturalidad, pueden éstos ser ejercidos más plenamente.

Así, resulta interesante analizar esa impresionante red de mecanismos, legislación, actores institucionales, no gubernamentales y empresariales como procesos de construcción democrática que se tejen alrededor de los intereses compartidos, diferentes y contrapuestos, que se conjugan en las interacciones entre unos y otros. El debate sobre democracia y mercado cada vez más se sustituye con democracia y bienestar. Los conceptos de ciudadano-consumidor muestran hoy esa fuerte interacción entre sí. La principal expectativa que genera la democracia, al promover los derechos humanos, es la reducción de las desigualdades y el logro del bienestar. La ciudadanía elige un grupo de representantes para alcanzar estos objetivos.

Así, el desafío que enfrentan las democracias es que o fortalecen el binomio demandas ciudadanas-respuesta institucional o condenamos la democracia a un estancamiento que en la dinámica cotidiana acumula procesos no democráticos cada vez mayores, que representan una seria amenaza a la reversibilidad. Éste es un temor que la democracia no debe perder nunca. Éste no es un temor negativo, sino constructivo, que deriva en la necesidad y exigencia de información sobre qué está pasando en la sociedad, cómo se están gastando los impuestos, cuántas personas asisten a la escuela y cuántos están vacunados contra las enfermedades previsibles. Al cuestionar a los partidos políticos, no se trata de negar su importancia en el funcionamiento de la democracia, sino de saber si hay algo nuevo en ellos que pueda cambiar la justificada percepción de que tienen muchas acusaciones de corrupción y poco proyecto de desarrollo.

La relación democracia y bienestar, hoy más que nunca, resulta indispensable entre las sociedades con tradición democrática: la democracia genera expectativas y el compromiso de cumplirlas. La democracia se fortalece si las instituciones rinden cuentas a los representados de su propia gestión y, si no lo hacen, es la ciudadanía la que debe pedirlos. El activismo en pro de los consumidores ha abierto brecha en esta dirección. Y plantea la rendición de cuentas como una responsabilidad cívica, no solamente de las instituciones públicas y privadas, sino de los mismos ciudadanos-consumidores.

La persistencia de las desigualdades es una interpelación que alude a todos los actores sociales en las democracias contemporáneas. Nadie puede desentenderse.

Democracia y desigualdad siguen siendo una contradicción que ha de mantener alerta sus propios límites y alcances. Recordemos que es un proceso en permanente construcción, que ha asumido un compromiso con la historia y debe cumplirlo.

Fuentes

ACOSTA, JUAN GERARDO

1997 “Resolución alternativa de conflictos: medio idóneo para una protección global del consumidor”. San José: Universidad de Costa Rica, tesis de licenciatura en Derecho.

ACOSTA ESTÉVEZ, JOSÉ B.

1995 *Tutela procesal de los consumidores*. Barcelona: José María Bosch.

ALCÁNTARA, MANUEL

1998 “Los retos políticos de la gobernabilidad democrática en América Latina”. San José: ponencia presentada en septiembre, Universidad de Costa Rica.

ALFINO, MARK, JOHN S. CAPUTO y ROBIN WYNYARD, eds.

1998 *The McDonalozation Revisited: Critical Essays on Consumer Culture*. Westport: Praeger.

ALFORD, ROBERT R. y ROGER FRIEDLAND

1985 *Power of Theory: Capitalism, the State and Democracy*. Nueva York: Cambridge University Press.

ARAYA, MAURICIO *et al.*

1998 “Mecanismos de control político en Costa Rica”. San José: memorias del Seminario de Graduación para Licenciatura en Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica.

ARAYA, SERGIO *et al.*

1999 “Procesos de descentralización en la década de los años 90: límites y espacios para la participación ciudadana”. San José: memorias del Seminario de Graduación para Licenciatura en Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE COSTA RICA

1975 Ley no. 5665. San José: Protección al Consumidor, 29 de febrero.

1994-1995 Leyes nos. 7472, 7506 y 7854, *Promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor*. San José: diciembre, mayo y diciembre.

AYDELOTTE, MYRTLE K.

- 1978 "The Patient's Bill of Rights Implications for the Health System", en *Consumerism and Health Care. National League for Nursing*. Washington, D.C.: [s.e.], 1978.

BAUDRIT, LUIS

- 1995 "Comentarios a la nueva ley de protección del consumidor". *Ivstitia*, no. 101

MARK BOVENS

- 1998 *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organizations*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

BROBECK, STEPHEN J.

- 1990 *The Modern Consumer Movement: References and Resources*. Boston: G.K. Hall & Co.

CIPRIANO SILVA, MARY

- "Ethics of Consumer Rights in Managed Care". *Nursing Connections* 10, no. 2 (verano).

COMISIÓN NACIONAL DEL CONSUMIDOR

- 1996 *Educación al consumidor*. San José: Ministerio de Economía, Industria y Comercio de Costa Rica (junio).

- 1992 Memoria del Seminario Promoción de la Libre Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor. San José: Ministerio de Economía, Industria y Comercio de Costa Rica, noviembre.

COMISIÓN NACIONAL PARA EL MEJORAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

- 1999 *Defensa efectiva de los derechos del consumidor*. San José: CONAMAJ.

COUNCIL OF EUROPE

- 1994 "Participation by Citizen-Consumers in the Management of Local Public Services", *Local and Regional Authorities in Europe*, no. 54 (Council of Europe Press).

GABBOT, MARK y GILLIAN HOGG

- [S.a.] *Consumers and Services*. West Sussex: John Wiley and Sons.

GARCÍA CANCLINI, NÉSTOR

- 1995 *Consumidores y ciudadanos*. México: Grijalbo.

GUILLES, PETER

- 1991 "Reforma de Derecho de Obligaciones y protección del consumidor en la República Federal Alemana", *Revista Judicial*, no. 54. San José.

GUTIÉRREZ, MIGUEL y JORGE VARGAS

1998 "Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia: propuesta para su ejecución en Costa Rica". San José: Proyecto Estado de la Nación.

IGLESIAS, JULIO y JAVIER LETE

1996 "Notas sobre la protección de los consumidores en el Derecho Contractual, *Dereito* 5, no. 1. Universidad de Santiago de Compostela.

INTERNATIONAL ORGANIZATIONS OF CONSUMER UNIONS (IOCU), OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

1990 "Los consumidores en la década de los 90". Informe de la Conferencia regional de la IOCU. Santiago de Chile, 19-23 de noviembre.

1993 Memoria del seminario "La contribución de la educación del consumidor al desarrollo económico y social". Santiago de Chile: Convenio IOCU-UNESCO (abril).

KLIKSBERG, BERNARDO

1998 "Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos". Lección Inaugural, primer ciclo de 1998, San José: Universidad de Costa Rica. 25 de mayo.

LÓPEZ, ROBERTO

s.f. "La información al consumidor: régimen constitucional, legal y reglamentario", *Revista de Derecho Privado y Comunitario*. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni Editores.

MANEY, ARDITH y LOREE BYKERK

1994 *Consumer Politics: Protecting Public Interests on Capitol Hill*. Westport: Greenwood Press.

MATEU, JOSÉ FRANCISCO, RAFAEL CEPAS y JESÚS PEDERNAL MARÍA

1986 *La protección de los consumidores y el medio ambiente en la Comunidad Económica Europea*. Madrid: Trivium.

MAYNES, E. SCOTT y ACCI RESEARCH COMMITTEE, eds.

1988 *The Frontier of Research in the Consumer Interest*. Columbia: American Council on Consumer Interests.

MAYER, ROBERT N.

1989. *The Consumer Movement: Guardians of the Marketplace*. Boston: Twayne.

MIRANDA, MIGUEL

1996 "Nueva política de protección al consumidor", *El Detallista*, no. 3. San José: Cámara Nacional de Comerciantes Detallistas.

NADEL, MARK V.

1998 *The Politics of Consumer Protection*. Indianápolis: Bobbs-Merrill Indianapolis.

NADER, RALPH, ed.

1973 *The Consumer and Corporate Accountability*. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich.

NOVELLO, DOROTHY JEAN

1978 "The Consumer's Role in Health Care", *Consumerism and Health Care*. Washington, D.C.: National League for Nursing.

PIZA, RODOLFO

1995 "A propósito de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa del Consumidor", *Ivstitia*, no. 102 (San José).

PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN

1995-1999 *Informe sobre el estado de la nación en desarrollo humano sostenible*. Informes I, II, III, IV y V. San José: PNUD-UE-CONARE-Defensoría de los Habitantes.

ROSS, DONALD K.

1973 *A Public Citizen Action Manual*. Nueva York: Grossman.

SHAFIR, GERSHON, ed.

1998 *The Citizenship Debates*. Minesota: University of Minnesota Press.

SPARROW, MARGARET W.

1978 "Consumerism: Its Impact on America's Health Professionals", *Consumerism and Health Care*. National League for Nursing. Washington, D.C.

STORCH, JANET L.

1980 "Consumer Rights and Health Care", *Nursing Administration Quarterly* 4, no. 2 (invierno).

URCUYO, CONSTANTINO

1999 *Ciudadanía*, Documentos de trabajo, no. 11 (San José: CIAPA, mayo).

WARNE, COLSTON E. y RICHARD L.D. MORSE.

1993 *The Consumer Movement*. Manhattan: Family Economics Trust Press.

WOLFE, SIDNEY *et al.*

1996 *13012 Questionable Doctors*. Washington, D.C.: A Public Citizen Health Research Group Report.

4. MEDIO AMBIENTE: INTERACCIÓN Y REDES SOCIALES

REDES Y DISCURSOS DE LAS ONG AMBIENTALISTAS EN LA ZONA DE TIJUANA-SAN DIEGO

*Edit Antal**

El papel que desempeñan y la influencia que ejercen las ONG ambientalistas en la política internacional, así como la repercusión de esta actividad en las políticas nacionales es un tema muy discutido, del cual aún no se han acumulado suficientes y concretos estudios para emitir sugerencias conceptuales concluyentes. Resulta específicamente interesante observar la actividad de las ONG en los territorios fronterizos, como la zona de Tijuana-San Diego entre México y Estados Unidos.

Desde los años setenta, el tema de las ONG ambientales, como actores no estatales y potencialmente poderosos, ha sido el centro de atención desde ángulos disciplinarios distintos, primero desde la teoría social; segundo, desde las relaciones internacionales. Durante este tiempo, ha habido varios cambios radicales en el discurso ambientalista y la manera de entender el problema del ambiente, así como de vincularlo con otros asuntos de la política, lo que contribuyó a que las interrogantes acerca de la actuación y los verdaderos alcances de las ONG en la política internacional se hayan multiplicado.

En este texto, tras una breve revisión de la evolución del discurso ambiental¹ en los últimos años, se analiza la actividad y los discursos de los grupos ambientales ubicados en ambos lados de la frontera en la zona de Tijuana-San Diego, con el fin de evaluar las perspectivas de interacción y cooperación entre sí.

La zona de Tijuana-San Diego fue elegida por su gran importancia en la política ambiental desde el inicio de los años noventa, lo cual reforzó el debate sobre el TLCAN, el primer tratado comercial internacional que incluyó la problemática ambiental. Como consecuencia del tratado, la zona ha sido privilegiada por la

* Investigadora del CISAN, UNAM. Correo electrónico: <antal@servidor.unam.mx>.

¹ En este artículo, el discurso ambiental se define en un sentido amplio: concepciones construidas que se basan en distintas nociones sobre el medio ambiente, específicamente la relación del hombre con la naturaleza y con la sociedad, que refleja identidades y valores.

creación de instituciones ambientales binacionales y por recibir recursos especiales destinados al mejoramiento ambiental.² Con estas condiciones, se observaba con interés y expectativa las interacciones que han de desarrollarse entre los grupos de Estados Unidos y México, países asimétricos entre otros asuntos, también en materia ambiental.

Se suponía que el acercamiento, bajo el impulso del acuerdo paralelo en materia ambiental del TLCAN, entre las ONG ambientalistas estadounidenses de larga experiencia y muy buen nivel de organización y las mexicanas, más bien principiantes, sería muy estrecho e incluso traería consigo una influencia democratizadora para la parte mexicana en el sentido de fomentar la participación ciudadana en los problemas ambientales. Asimismo, se esperaba, con cierta ingenuidad, una especie de efecto mágico en el sentido de que las acciones de las redes de ONG de ambos lados serían capaces de disminuir las tensiones, superar las desigualdades propias del contexto norte y sur y las enormes diferencias de dos sistemas políticos y sociales muy distintos.³

Casi una década después de prestar atención institucional binacional a los graves problemas ambientales de la frontera, hemos realizado una investigación empírica⁴ sobre los grupos ambientales, con el fin de evaluar su situación, grado y tipo de acercamiento entre las ONG de ambos países, ubicados en la zona de Tijuana-San Diego. Consideramos que este caso representa un estudio válido para reflexionar sobre los límites y alcances de la interacción y colaboración transfronteriza de las ONG, aun cuando no es una investigación exhaustiva ni generalizable para todas las regiones fronterizas.⁵

² Se trata de la Comisión para la Cooperación Ecológica Fronteriza (Cocef), el Banco de Desarrollo de América del Norte (Bandan) y el Programa Frontera XXI. Para mayor información sobre estas instituciones, véase Edit Antal, "Las ONG ambientalistas y la frontera, ¿conflicto o cooperación? El caso de la región de Cascadia y Tijuana-San Diego", en Alejandro Mercado Celis y Elizabeth Gutiérrez Romero, eds., *Fronteras en América del Norte. Estudios multidisciplinarios* (México: CISAN, UNAM, 2004), 259-278.

³ Esta vaguedad conceptual probablemente se explica, en parte, por el efecto que la idea de la Internet, en sentido figurado, ha ejercido sobre las ciencias sociales, sugiriendo que las redes, por su carácter democrático, puesto que ofrecen acceso a todos, son capaces de superar problemas estructurales de largo alcance y jerarquías del poder existentes. Véase Eduardo de Bustos, "Las metáforas y la ciencia", en *La metáfora. Ensayos transdisciplinarios* (Madrid: FCE, 2001), 129-170.

⁴ Esta investigación de campo se llevó a cabo entre enero y mayo de 2001, en el marco y financiamiento del proyecto PAPIIT IN304400 de la UNAM, denominado "Procesos, significados y representaciones de las fronteras mexicana y canadiense con Estados Unidos". En la localización de los grupos, elaboración de fichas de registro, encuestas, entrevistas y procesamiento de datos han participado los investigadores Edit Antal, Miriam Alfie y los estudiantes becarios del programa, Tamara Sánchez Arias, Sandra Muñoz Sepúlveda, Linda Alejandra Gámez Sánchez y Manuel Villegas Mendoza. En la zona de Tijuana-San Diego se han localizado, vía electrónica, un total de 33 grupos ambientalistas de los cuales se ha podido encontrar físicamente a 18 grupos. La mayor parte de las entrevistas con los representantes de dichos grupos se realizaron en el Encuentro Fronterizo sobre el Medio Ambiente, realizado en Tijuana, del 25 al 28 de abril de 2001. La otra parte de esta investigación se publicó en el libro de Mercado y Gutiérrez, eds., *Fronteras en América del Norte...*

⁵ Antal, "Las ONG ambientalistas...".

Para establecer una relación analítica entre la actividad desarrollada y los discursos de las ONG, se toma como premisa la definición de M. Keck⁶ sobre las redes transnacionales ambientalistas, dado que en su interpretación los valores e ideas compartidos entre los grupos desempeñan un papel central. En este análisis, la diversidad de discursos ambientalistas constituye uno de los supuestos básicos de la investigación. En la interacción transnacional de las ONG, según esta definición, su principal función es llevar a cabo actividades de cabildeo, ejercer influencias y crear coaliciones en la política internacional, generar y difundir el conocimiento sobre los problemas ambientales para presionar tanto a los regímenes internacionales, como a los gobiernos nacionales o locales. En cierto sentido, se supone incluso que las redes transnacionales tienden a borrar el límite entre políticas internas e internacionales. Lo que, sin embargo, todavía no está del todo claro es la efectividad de las redes transnacionales que forman las ONG para cumplir dicha función, relativa tanto al nivel mundial como al nacional.⁷

Los internacionalistas⁸ y los defensores de la sociedad civil global⁹ han hablado desde el desplazamiento de los Estados por las ONG, hasta el traslape pacífico

⁶ M. Keck y K. Sikkink, *Activists Beyond Border: Advocacy Networks in International Politics* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1998).

⁷ Eduardo Silva, "The Politics of Environment and Development", *Latin American Research Review* 33, no. 3 (1998): 230-247, y Keck y Sikkink, *Activists Beyond Border...*

⁸ El primero en sostener que las ONG ambientalistas son crecientemente más importantes, a pesar de ser menos visibles, que los Estados en la política internacional, fue Lynton K. Caldwell, "Beyond Environmental Diplomacy: The Changing Institutional Structure of International Cooperation", en John E. Carroll, ed., *International Environmental Diplomacy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1988). Posteriormente, Thomas Princen y Matthias Finger, en su antología *Environmental NGOs in World Politics, Linking the Local and the Global* (Londres: Routledge, 1994), reafirman que las ONG ambientalistas son actores cruciales y contrapesos importantes en la economía global, sin embargo, no creen que constituyan una alternativa para los actores estatales o para las corporaciones transnacionales. El libro de Daphne Josselin y William Wallace, eds., *Non-State Actors in World Politics* (Nueva York: Palgrave, 2001) presta más atención a otro tipo de ONG, que en vez de agruparse en torno a intereses comunes lo hace en torno a creencias, principios y conocimiento. Este texto contiene un solo apartado sobre el tema ambiental, porque los grupos, aun cuando tengan preocupaciones ambientales, generalmente se estudian desde otros asuntos, por ejemplo, comercio o consumo. Entre los actores ambientales, este texto resalta la función de las corporaciones transnacionales, mientras que los grupos ambientalistas aparecen en el capítulo dedicado al tema de comercio, como parte integrante de las redes y organizaciones contra el libre comercio.

⁹ Algunos textos que introducen el término de sociedad civil global, incluso entre países del sur y del norte, son Ronnie D. Lipschutz, "Reconstructing World Politics: The Emergence of Global Civil Society", *Millennium. Journal of International Studies* 1, no. 3 (1992): 389-420; Laura MacDonald, "Globalising Civil Society: Interpreting International NGOs in Central America", *Millennium. Journal of International Studies* 23, no. 2 (1994): 267-285, y tres textos de Paul Wapner, "Politics Beyond the State. Environmental Activism and World Civic Politics", *World Politics* 47 (abril de 1995): 311-340; ídem, "The Transnational Politics of Environmental NGOs: Governmental, Economic, and Social Activism", en Pamela S. Chasek, ed., *The Global Environment in the Twenty-first Century: Prospects for International Cooperation* (Tokio: United Nations University Press, 2000), 87-108; ídem, "The Normative Promise of Non-State Actors: A Theoretical Account of Global Civil Society", en Paul Wapner y Lester Edwin J. Ruiz, eds., *Principled World Politics: The Challenge of Normative International Relations* (Lanham, Mo: Rowman and Littlefield, 2000), 261-274.

entre la actividad ambiental institucional (*top-down*) y la del tipo local e informal (*bottom-up*). Otros especialistas¹⁰ se centran en la interacción entre las grandes corporaciones y los grupos ambientalistas, transnacionales ambos. El ejemplo más conocido es el caso del proyecto conjunto entre McDonald's y Environmental Defense Fund, que trabajan conjuntamente para lograr fines ambientales comunes. Este caso los críticos lo consideran una cooptación del ambientalismo, mientras que los defensores lo ven como el comienzo de una interacción positiva. Incluso algunos, como Ulrich Beck,¹¹ pronostican que tras la hostilidad podría seguir el acercamiento entre las grandes corporaciones y los movimientos globales contra el libre comercio y, que en el futuro, éstos, en conjunto, podrían llegar a regular las actividades económicas.

Ante el amplio espectro de concepciones antes señaladas, este estudio parte del supuesto de que las funciones de las ONG y las redes en la política internacional se relacionan con su capacidad de vincular la esfera local con la global, y de esta manera intentan superar una serie de problemas que generalmente enfrentan la cooperación internacional de tipo formal e institucional. Se insiste, también, que la capacidad de las ONG para construir puentes transfronterizos entre el nivel local y global tiene que ver con compartir identidades, normas y valores sobre el ambiente, plasmadas en los discursos de las ONG.

En las últimas décadas, ha habido una auténtica metamorfosis del discurso ambiental, lo que produjo una serie de rupturas y condujo a que coexistieran discursos muy distintos sobre el medio ambiente, no necesariamente compatibles. La importancia de este hecho es muy relevante en cuanto a la interacción deseada entre los grupos y a su vez es una de las principales tesis de este trabajo, porque puede constituirse en un factor que obstaculiza aún más la cooperación, que ya de por sí es una tarea muy compleja en la zona de Tijuana-San Diego, dadas las asimetrías entre los grupos ambientalistas en el contexto binacional.

Los discursos ambientalistas

La presencia de valores ambientales se ha generalizado en todos los ámbitos y penetrado en todos los discursos políticos a lo largo y ancho del planeta, por lo que es importante desagregar, por un lado, los distintos discursos y, por el otro, sus usos políticos concretos, incluso las distintas filosofías que subyacen en esos discursos ambientalistas que encierran valores e identidades.

La transformación del asunto ambiental en una problemática de dimensión global y objeto de estudios internacionales ha traído consigo una serie de cambios en la evolución del discurso ambientalista y en la forma de comprender políticamente tal problema. A pesar de que, desde inicios del siglo XX, ha habido preocupación

¹⁰ Ian Rowlands, Gary Orlick, Rogelio López-Velarde, Greg Tereposky y Robert A. Reinstein.

¹¹ Ulrich Beck, "El poder de la impotencia", *El País*, 29 de enero de 2001; véase también ídem, *Un mundo feliz* (Madrid: Paidós, 2000).

internacional por los temas del medio ambiente, principalmente en el mundo anglosajón y en Europa, con intereses conservacionistas y preservacionistas,¹² la primera visión realmente global del problema nace mucho más tarde bajo el auspicio de la ONU.

Después de los años sesenta —cuando se produjo la primera ola de movimientos ambientalistas en los países industrializados, traducida en la regulación de los índices de contaminación y surgimiento de las primeras leyes ambientales—, no fue sino hasta 1972 cuando se celebró en Estocolmo la primera reunión entre gobiernos y ONG. Fue un acontecimiento muy importante, porque desde entonces el tema ambiental adquirió una dimensión matizada por el problema del desarrollo social.

Veinte años más tarde, en 1992, en la Primera Cumbre de la Tierra, se asumía formalmente el hecho de que el estado en que se encuentra el medio ambiente es siempre relativo al nivel y tipo de desarrollo: se elaboró, por primera vez, una agenda ambiental a escala mundial; se reconoció que existen responsabilidades diferenciadas entre los países ricos y pobres. Esto equivale a introducir la dimensión norte-sur a la discusión ambiental: se constató que los problemas ambientales, su percepción y las posturas relativas a política ambiental, así como las prioridades y recursos de los países industrializados y de los que están en desarrollo son muy diferentes. Las ONG del norte se enfocan en las consecuencias del desarrollo industrial y el consumismo; prestan atención principal a la contaminación del agua y el aire; mientras que las del sur se preocupan más bien por las consecuencias ambientales de la pobreza, la deforestación y la falta de equidad en el sistema económico global. Desde luego, no todos los grupos ambientalistas aceptan o se identifican con esta forma diferenciada de entender la relación hombre-naturaleza, por lo que se produce una primera ruptura muy importante en el movimiento ambientalista.

A mediados de los noventa, con la inclusión del tema ambiental en los organismos y tratados internacionales —la OMC, el TLCAN y la OCDE—, el tema del medio ambiente padeció otra transformación significativa, puesto que se vinculó, de una vez por todas, con el comercio. Esta vinculación produjo una segunda ruptura en los movimientos ambientalistas: una parte sobre la base de un pragmatismo ambiental la absorbieron los intereses comerciales y empresariales transnacionales, mientras que la otra se dedicó a resistir y buscar otras vías más autónomas que a menudo significaron una radicalización de sus posturas sobre el riesgo ambiental. Al mismo tiempo, se abrieron nuevos campos de participación política ante las ONG, pues con el surgimiento de los regímenes ambientales internacionales había la posibilidad de construir alianzas estratégicas entre las ONG y empezó la fiebre de formar redes transnacionales, además de que empezaron a aparecer las llamadas comunidades epistémicas.¹³

¹² Sin embargo, el primer tratado internacional ambiental se firmó en América del Norte en 1911 por la International Joint Commission entre Estados Unidos y Canadá.

¹³ Sobre las formas de actuación internacional —regímenes internacionales, comunidades epistémicas y otras— en la política ambiental, véase Edit Antal, *Cambio climático: desacuerdo entre Estados Unidos y Europa* (México: CISAN, UNAM-Plaza y Valdés, 2004).

A fines de los años noventa, incluso empezó a perfilarse una división ideológica entre los grupos ambientales liberales en pro del libre comercio y los críticos del liberalismo comercial. Los primeros actúan en el nivel nacional e internacional de acuerdo con las respuestas que dan los gobiernos u organismos internacionales; vigilan sobre todo la aplicación de leyes ambientales y cooperan con empresas en proyectos amigables con el medio ambiente. Mientras que los radicales exigen la regulación ambiental del comercio global, discuten sobre quién y a qué nivel de la política y bajo qué condiciones deben regular las actividades de riesgo ambiental. Con la analogía del concepto de sociedad civil dentro del marco nacional, conocida en la sociología, surge la idea de la sociedad civil global, cuya acción principal es construir puentes entre el nivel local y global; para ello, inicia el establecimiento de complejas redes y organismos de consumidores contra el libre comercio, en alianza con los sectores y grupos de interés afectados por éste. En estas redes participan, al menos nominalmente, las ONG que llevan a cabo trabajos comunitarios, tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo, lo que da la impresión de que la división norte-sur empieza a desdibujarse de manera automática, gracias a las actividades de las redes en el seno de la supuesta sociedad civil global, que se ubica por encima de la realidad concreta demarcada por la política local.

Aparte de los conceptos sociales y políticos del medio ambiente, existe también una diversidad inherente en el pensamiento ambiental que parte de concepciones filosóficas y epistemológicamente distintas, relativas a la relación hombre-naturaleza, las relaciones de poder en la sociedad y las definiciones de los actores sociales. John Dryzek distingue cuatro tipos básicos de discursos: los tendientes a *solucionar problemas* dentro de un contexto político dado; los del *desarrollo sustentable*; los de *sobrevivencia* y el *radicalismo verde*, y los clasifica como versiones de estos tipos básicos.¹⁴

Casi todos los especialistas en temas ambientales se ven en la necesidad de partir de alguna tipología sobre el discurso. Los discursos más frecuentemente diferenciados¹⁵ son los *pragmáticos*, muchas veces socialmente conservadores, que buscan medidas ambientales dentro de los procesos políticos dados; los *verdes* que, en cambio, creen que sólo los cambios fundamentales en la relación entre hombre y naturaleza pueden ofrecer soluciones; los *discursos radicales*, que sostienen que los procesos políticos convencionales forman parte del problema y exigen mayor participación de los grupos en la toma de decisiones; un cuarto tipo de ONG que se presenta como *grupos socioeconómicos* también tienen cierto interés en el debate ambiental y cuentan con posturas ambientales propias, pero fundamentalmente se interesan por otros asuntos (laborales, de minorías, de género o de negocios). En este caso, en realidad, el tema ambiental no está en el centro del interés, sin

¹⁴ John S. Dryzek, *The Politics of the Earth. Environmental Discourses* (Oxford: Oxford University Press, 1997).

¹⁵ Existen muchas tipologías sobre las concepciones ambientales, una buena revisión sobre el pensamiento ambiental se encuentra en Mark J. Smith, ed., *Thinking Through the Environment* (Londres: Routledge, 1999), 1-8.

embargo, constituye el telón de fondo de la visión del grupo sobre las relaciones sociales, ya que influye sobre el comportamiento político.

Grupos en Estados Unidos

En Estados Unidos, se suele distinguir entre grupos mayoritario-moderados (*mainstream*), radicales y conservadores.¹⁶ Durante los últimos años, tanto radicales como conservadores se han polarizado, incluso los mayoritario-moderados han padecido una crisis que los ha llevado a fuertes divisiones y a replantear su acción política y social.

Los sociólogos tienden a ser escépticos y pesimistas en cuanto a la situación en que se encuentran los grupos y el movimiento ambientalista y sus perspectivas. Una ex directora de Greenpeace, Barbara Dudley,¹⁷ afirma que el movimiento ambientalista organizado y coherente, tal como se conocía durante los años sesenta y setenta, ya no existe más; sólo hay un montón de gente organizada aisladamente que desea hacer cosas, como cuidar árboles o prohibir la disposición inadecuada de desechos tóxicos. El movimiento perdió liderazgo, fundamento moral y fue traicionado, sostienen los analistas, en definitiva, la conciencia ambiental está en declive, afirma Lester Milbrath.¹⁸

En cambio, otros sociólogos hablan de un movimiento ambiental exitoso, sobre todo en Estados Unidos y Europa Occidental, donde millones de personas se dedican a lo que denominan trabajo cívico. Lo empresarial —señala el sociólogo alemán Ulrich Beck—¹⁹ se suma al esfuerzo por el bien común y el resultado es la empresa del bien común, una nueva figura social que, por así decirlo, sería la síntesis entre la Madre Teresa de Calcuta y Bill Gates. Esta curiosa mezcla emplea la pericia y el arte del empresario para fines sociales y de utilidad común, organiza grupos incluyentes y así atiende una función del Estado benefactor. La ventaja de estos grupos es que son menos burocráticos, más flexibles y disponen de un cuerpo de voluntarios, en suma, es una experiencia autoorganizada entre individuos soberanos. En Estados Unidos, el número de ciudadanos que comprometen parte de su tiempo

¹⁶ Hay un debate acerca de si existe o no un movimiento ambiental actualmente en Estados Unidos. Los grupos ambientalistas son muy fragmentados y viven cambios constantes, por lo que se cree que no es posible hablar políticamente de un solo movimiento. Generalmente se distinguen tres tipos de movimientos ambientalistas en Estados Unidos: 1) lo mayoritario o principal (*mainstream*), que es pragmático, busca reformas y colabora con el gobierno y las empresas; 2) *radicales*, compuestos por los ecologistas profundos (*deep ecology*), los grupos locales y la justicia ambiental; estos grupos están en desacuerdo con los primeros y son antagonistas del gobierno y de las empresas porque buscan cambios fundamentales en el proceso de toma de decisiones; 3) *conservadores*, centrados en la preservación de la naturaleza, atacan el gobierno, pero actúan en favor de las empresas y la propiedad privada. Una reciente revisión sobre el tema se encuentra en el libro de Philip Shabecoff, *Earth Rising. American Environmentalism in the 21st Century* (Washington, D.C.: Island Press, 2000), 29-52.

¹⁷ Citada en Shabecoff, *Earth Rising...*, 30.

¹⁸ *Ibid.*, 32.

¹⁹ Ulrich Beck, "La Europa del trabajo cívico", *Claves*, no. 106 (octubre de 2000).

libre en actividades de tipo *volunteering* de orden público y social representa más de 50 por ciento de la población; característica que no es exclusiva de aquel país, pues en Alemania también una tercera parte de la población realiza trabajos voluntarios, además tiene importancia a nivel laboral y política, ya que integra al individuo en la sociedad, proporcionando no sólo seguridad material, sino también prestigio e identidad.

Otros especialistas afirman que en Estados Unidos —en el trigésimo aniversario del establecimiento del Día de la Tierra, que en su momento marcó una nueva época para el ambientalismo estadounidense— se observa un nuevo fenómeno que representa un giro crucial, evidente en el maridaje entre comunidades locales y el problema ambiental.²⁰ Las nuevas preocupaciones por el ambiente provienen de los grupos de base de justicia ambiental, sensiblemente distintos a los problemas planteados por los movimientos de clase media. Este nuevo giro en la problemática ambiental es tan significativo que su impacto incluso se advierte con claridad en las filas de los grandes grupos tradicionales del medio ambiente, como el Sierra Club. Es un cambio de tal magnitud que —se cree— podría tener la fuerza de alterar el debate político a nivel local, por ejemplo, en el área de Los Ángeles.

Los grupos de justicia ambiental surgen desde los últimos años de los ochenta a raíz de ubicar depósitos de materiales peligrosos en comunidades pobladas por minorías étnicas y personas de bajos ingresos.²¹ Estos grupos están preocupados por la injusticia social: sostienen que los riesgos ambientales generados por la sociedad industrial amenazan mayormente a las comunidades pobres y a las minorías sociales o étnicas. Conciben, entonces, el medio ambiente en el contexto de derechos civiles y hablan de fronteras ambientales incorrectas. Cabe mencionar que tradicionalmente en Estados Unidos nociones como clases sociales y grupos étnicos no han sido vinculados con la problemática ambiental, más bien han sido ignorados en los discursos y actividades de los *mainstream*.

Una vez definido el problema ambiental como uno de equidad, medios de comunicación y gobierno empezaron a centrarse en el tema de la ubicación de los depósitos de desechos tóxicos. En los años noventa, estos grupos fueron más allá de la defensa y se encargaron de los llamados terrenos contaminados (*brownfields*), abandonados o subutilizados por los altos costos que causa su limpieza. Este tipo de asuntos ambientales han sido muy oportunos para los grupos de justicia ambiental, porque los llevaron a plantear una amplia gama de necesidades comunitarias, el desarrollo orientado hacia la comunidad y, con el fin de conseguir sus demandas, buscar un lugar en el proceso de toma de decisiones.

²⁰ Robert Gottlieb, "Expanding Environmental Horizons", *The Los Angeles Times*, 16 de abril de 2001. Este autor es profesor de Estudios Ambientales del Occidental College y autor del libro *Environmentalism Unbound: New Pathways for Change* (Cambridge: MIT Press, 2001).

²¹ Se calcula que hoy existen casi ocho mil o nueve mil grupos de este tipo, muy desiguales en tamaño, que pueden contar con cinco y hasta varios cientos de activistas cada uno, además de que pertenecen a una o varias redes. Para tener una visión de conjunto del número de activistas, véase Shabecoff, *Earth Rising...*

El aumento de grupos comunitarios y su grado de radicalización ha sido tan significativo que en California todos los grupos, incluidos los más grandes y conservadores (como el Environmental Defense Fund), han establecido oficinas regionales para atender asuntos de justicia ambiental. El Sierra Club busca organizadores bilingües para hacerse cargo de su nueva campaña, denominada Fair Share for Urban California. Estas grandes agrupaciones que antes se interesaban en crear parques naturales y sembrar árboles, ahora, por primera vez, se dedican a problemas planteados por las comunidades ubicadas en la llamada *inner-city*.

Los grupos de justicia ambiental enclavados en comunidades no sólo de bajos ingresos, sino también de minorías, son aún más explosivos. Una encuesta indica que en las vecindades latinas de Los Ángeles, 91 por ciento de sus habitantes piensa que el problema ambiental es importante y otro dato todavía más interesante revela que 61 por ciento cree que las decisiones ambientales suelen tomarlas los blancos, mientras que los latinos quedan fuera de este proceso.²²

El potencial político comunitario de la nueva agenda ambiental, que incluye el reclamo de áreas verdes y la reconstrucción de los espacios comunitarios, es enorme. Su forma de organización son las redes que, sin liderazgo nacional ni estructuras burocráticas, relacionan a unos con otros. Esta forma de organización los diferencia de las ONG *mainstream*, por ejemplo National Wildlife Federation, Sierra Club y Environmental Defense Fund, que cuentan con empleados de alto rango bien pagados, oficinas en Washington y fácil acceso a los pasillos del Congreso.

Los grupos de justicia ambiental se clasifican como los nuevos actores de un *movimiento ambientalista alternativo* que nace en el muy complejo tejido social de Estados Unidos.²³ Las redes son capaces de reunir ciudadanos de muy distintos grupos: propietarios blancos de suburbios, población negra de barrios decadentes, *native Americans* de las reservaciones, latinos y asiáticos de barrios marginados. En cuanto a sus tácticas, estos grupos también son eclécticos, pues combinan los métodos usados por los grupos ambientalistas tradicionales, como el litigio y el cabildeo, con otros de enfrentamiento, por ejemplo, manifestaciones, paros y bloqueos.

El discurso de los grupos de justicia ambiental y los movimientos sociales en los que se ven inmersos incluso ya no se clasifican como ambientalistas, sino más bien como movimientos pro derechos civiles. Con el fin de observar de qué manera estos grupos se han alejado de los principios ambientalistas de antaño, resulta interesante analizar sus símbolos: tradicionalmente se usaba el concepto NIMBY (*Not in my back yard*) que se refiere a no tirar la basura en mi patio; después, se decía NIABY (*Not in anybody's back yard*): no tirarlo en el patio de nadie; ahora, según la definición de Lois Gibbs,²⁴ la idea es *plug the toilet*, es decir, tapan el baño con desechos tóxicos para que la industria, de una vez por todas, deje de producir material contaminante y peligroso.

²² Robert Gottlieb, "Expanding Environmental...", en <http://www.latimes.com/print/opinion/20000416/t00003_5800.html>, consultado el 4 de abril de 2000, 2.

²³ Dryzek, *The Politics of the Earth...*, 178.

²⁴ Lois Gibbs, *Love Canal: My Story* (Albany, N.Y.: State University of New York Press, 1982).

Los activistas de estos grupos definen el ambiente de una forma no tradicional: “es el lugar donde trabajas, vives y juegas”,²⁵ esto es, la gente es parte integrante de lo que debe entenderse como ambiente. La negativa experiencia de vivir en lugares empobrecidos, contaminados y llenos de basura produce una enajenación que genera desesperación en las comunidades locales. Los ambientalistas ortodoxos critican esta definición porque no es antropocéntrica, en el sentido de que no establece una relación funcional entre el hombre y el ambiente o naturaleza, y también porque los temas como salud humana, condiciones de supervivencia, envenenamiento de lugares de trabajo y de vida, no forman parte de la agenda tradicional ambientalista. Lo realmente novedoso de estos grupos es justamente la creación de una nueva forma de establecer relación entre ambiente, cultura y política, tanto en el discurso como en la práctica.

La tendencia comunitaria (políticamente más radical que la demanda ambiental de la clase media) también se refleja en la actividad de los grupos transfronterizos, como en el caso del grupo radicado en San Diego, el Environmental Health Coalition (EHC), fundado hace veinte años, pero que a su vez pertenecía a otras redes como la formada hace cinco años, la Border Environmental Health Practice. Desde esta fecha, la EHC trabaja también, mediante campañas, con seis grupos mexicanos, entre ellos el Comité Pro-restauración del Cañon del Padre, el Grupo Yeguaní, Factor X. El primero sostiene que el problema ambiental afecta más a las personas de escasos recursos, por lo que desarrolla trabajo en las colonias de bajos ingresos en ambos lados de la frontera, San Diego y Tijuana, en especial en barrios cercanos a las maquiladoras. Es interesante que en el equipo del EHC, compuesto de 22 personas, algunos trabajaban antes en organizaciones *mainstream*, pero las abandonaron desencantados con el trabajo y por su lejanía de los problemas reales. Los representantes de este grupo critican que organizaciones como Sierra Club, que cuentan con muchos recursos —más de seiscientos mil afiliados y más de cien años de existencia—, no se dediquen a los problemas ambientales que más afectan a la gente, como los asuntos relacionados con los desechos tóxicos.²⁶

La EHC, en colaboración con grupos mexicanos de Tijuana, presentó una demanda a la Comisión de Cooperación Ambiental por el caso de la empresa Metales y Derivados, abandonada hace años, sin embargo, dejó seis toneladas métricas de desechos tóxicos en una meseta que, desde esa fecha, contaminan una colonia donde viven más de mil familias expuestas a materiales tóxicos que ocasionan serios problemas a la salud. Los representantes del grupo se quejan de la falta de información sobre los contaminantes, pues a falta de pruebas no se puede iniciar procedimiento legal alguno. Se han identificado casos de envenenamiento de niños por plomo en la sangre, no obstante, no existen las evidencias que prueben la relación

²⁵ Giovanna DiChiro, “Nature as Community: The Convergence of Environment and Social Justice”, en Michael Goldman, *Privatizing Nature, Political Struggles for the Global Commons* (Nueva Brunswick: Rutgers University Press, 1998), 120-143.

²⁶ Este grupo también trabaja en lo concerniente a desechos tóxicos en San Diego, en Green Bay, donde se ubica la marina y están anclados los barcos que contaminan el entorno.

con el caso de Metales y Derivados. El grupo otorga apoyo económico a la gente para llevar a cabo exámenes médicos y la capacita con el fin de que ellos mismos puedan detectarse el plomo en la sangre. A su juicio, la educación ambiental de las comunidades es clave porque la gente no puede encontrar soluciones sin identificar los problemas.

Este grupo y la red a la que pertenece se relacionan a su vez con otras redes que luchan para revisar el TLCAN participando en las movilizaciones conocidas como “Detenga el ALCA” por considerar insuficientes sus previsiones, pues, como se ve en el caso de la empresa citada, no tiene instrumentos legales para ofrecer solución a tan graves problemas de deterioro del medio ambiente.

Las ONG en Tijuana

Conforme al nivel de análisis, se distinguen tres tipos de ONG: el primero, es el grupo comunitario, incluso no siempre legalmente constituido, la unidad básica de los movimientos sociales; el segundo, la ONG intermediaria, que cuenta a su vez con dos formas de organización, de base y de membresía, ésta es la ONG propiamente dicha, puesto que cumple la función vital de las redes, de construir el puente entre comunidades locales y niveles globales, es legal, institucional y formalmente bien establecida, canaliza apoyo a los grupos afiliados; el tercero y último tipo es la ONG internacional, la que juega en el terreno de las relaciones internacionales, con poder de cabildeo y canaliza fondos a las ONG intermediarias.

Estas últimas se clasifican, de acuerdo a la afiliación e inspiración de sus participantes, como organizaciones de membresía (OM) y como organizaciones de base (OB). En las primeras, el equipo del grupo se elige, o al menos proviene, de los miembros; mientras que en las segundas se compone de profesionistas externos, procedentes de fuera de las comunidades. Algunos analistas agregan un tercer tipo, las organizaciones de redes (OR) que se dedican a ampliar sus relaciones y que realizan cabildeo político.²⁷

En la zona que analizamos se observa una verdadera efervescencia por alistarse en todas las redes que aparezcan, así como gran disposición a formar nuevas redes. Sin embargo, es importante diferenciar entre redes y redes, pues representan niveles de hacer política muy distintos y sobre todo distinguir entre pertenencia sólo nominal y una relación más funcional y real. Igualmente importante es el nivel, puesto que algunos grupos se vinculan con las instituciones locales y otros prefieren pertenecer a redes nacionales; también existen redes regionales, binacionales, internacionales y globales; la función que desempeñan en cada nivel de la política es distinta, así como la actividad política con que se relacionan.

²⁷ El texto de Carol Zabin cita el trabajo de John Ferrington y Anthony Bebbington, *Reluctant Partners: Non-governmental Organization, the States, and Sustainable Agricultural Development* (Londres: Routledge, 1993).

Sobre la actividad de las ONG ambientalistas de la frontera norte no se han hecho muchos trabajos basados en datos empíricos, menos aún con el enfoque que nos interesa ahora.²⁸ Uno de los más interesantes es el de Carol Zabin,²⁹ quien sostiene, en pleno contraste con otras regiones del interior de la república mexicana, que las ONG de frontera no suelen tener vínculos fuertes con movimientos de base y comunidades, entendiéndose de pobres. A su juicio, este rasgo limita a las ONG para poder ejercer una influencia decisiva en la promoción de la democracia y la superación de las condiciones de atraso. Para explicar por qué se produce esta característica singularmente fronteriza, en este artículo se revisan tres variables: la cultura política de la frontera, vínculos con las ONG de Estados Unidos y el carácter reciente del fenómeno de la creación de grupos ambientales.

En cuanto a la primera, señala que la mayoría de las ONG en el centro y sur de la república mexicana, del tipo OM y OB, se hallan estrechamente vinculadas con los movimientos de resistencia, organizaciones económicas autosostenibles y luchas por la autonomía de sectores urbanos y rurales pobres. El apoyo de las ONG se concreta en el suministro de recursos esenciales a las comunidades, como asesoría estratégica, asistencia técnica y educativa y acceso a las fundaciones internacionales. En cambio, en la región fronteriza, las ONG ambientalistas se orientan hacia la actividad política, algo que resulta muy notorio es la falta o debilidad de las ONG de base.³⁰ El escaso vínculo entre ONG y organizaciones de base obedece, en primer lugar, a la falta misma de organizaciones autónomas de base de carácter duradero en la frontera, pues los movimientos sociales surgen y desaparecen en función de la política paternalista del gobierno; en segundo lugar, se debe a la falta de voluntad de los líderes de los grupos orientados a los servicios para asumir el compromiso con grupos comunitarios, pues éstos conciben que su responsabilidad está escindida de la lucha política y la movilización de los pobres. Generalmente, cuentan con ideologías más individualistas y empresariales, en plena oposición con la mentalidad colectiva de los grupos de base y la mentalidad existente en el sur del país.

En cuanto al segundo factor, la autora considera que la influencia de las ONG de Estados Unidos actúa a favor del fortalecimiento de las concepciones técnicas y las estrategias legislativas, en detrimento de representar los intereses de organizaciones comunitarias.³¹

²⁸ Los trabajos más conocidos que aportan información de campo son de Miriam Alfie Cohen, *...Y el desierto se volvió verde. Movimientos ambientalistas binacionales* (México: UAM, A-UIA-Fundación Miguel Alemán-Eón Editores, 1998); David Barkin, "Las organizaciones no gubernamentales ambientalistas en México", en Alberto Glender y Víctor Lichtinger, eds., *La diplomacia ambiental, México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo* (México: Secretaría de Relaciones Exteriores-FCE, 1994).

²⁹ Carol Zabin, "Non-governmental Organization in Mexico's Northern Border", *Journal of Borderlands Studies* 12, nos. 1-2 (1997): 41-72.

³⁰ Zabin sostiene que la función de las ONG puede ser de *apoyo económico*, como las microempresas; de ayuda a los campesinos y tecnología; de *asistencia social y consultoría*, por medio de la educación popular, asistencia legal, promoción cultural, de salud y *trabajo de redes* para desarrollar políticas y cabildeo.

³¹ Zabin, "Non-governmental Organization...", 60.

Otro trabajo, de Benedicto Ruiz Vargas,³² afirma que la gran mayoría de las ONG de Tijuana tiene relaciones con organizaciones de Estados Unidos, exclusiva o principalmente por la aportación de donativos, y que sólo unos cuantos grupos tienen algún tipo de coordinación de actividades con organismos estadounidenses. Sin embargo, sostiene que esta relación cambia mucho cuando sólo se analizan las ONG ambientalistas que tienen una historia más vinculada a los asuntos binacionales.

El estudio de Ruiz también concluye que las organizaciones civiles en Tijuana han permanecido al margen de la intensa y compleja discusión sobre la práctica social y los fines de las organizaciones, ocurrida durante los años setenta en México.³³ Este artículo también destaca el carácter disperso, asistencial y dependiente de las ONG de las fuentes de recursos, y a menudo de los gobiernos locales, aparte de considerar que están poco involucrados en el diseño de las políticas sociales y el diagnóstico de la realidad local.

Ambos análisis comparten el supuesto de que en países como México la función de las ONG ambientalistas es el fortalecimiento de la sociedad civil, pero que aquéllas deben estar involucradas en cambios sociales a largo plazo, condición que no todas las concepciones sobre la función de las ONG compartirían.³⁴

Entre los grupos de Tijuana se observa una gran diversidad de discursos e intereses económicos y políticos concretos, una aparente atomización de las ONG y, al mismo tiempo, un intento de búsqueda o redefinición de fines, métodos y conexiones con redes y actividades concretas, cuyos resultados a más largo plazo son difíciles de prever.

La investigación empírica realizada por nuestra cuenta arroja los siguientes rasgos de los grupos sobre su discurso, actividad, nivel de organización y pertenencia a las redes.

Grupos comunitarios de justicia ambiental

El fenómeno de justicia ambiental también aparece entre los grupos mexicanos, sin embargo, no necesariamente significa lo mismo que en Estados Unidos. En los grupos relacionados con temas de justicia ambiental se distinguen dos tendencias: discursos tradicionales y perfiles discursivos novedosos.

Entre los grupos de justicia ambiental del estilo político más bien tradicional, cabe citar el caso de Factor X, el grupo activista formado en los años ochenta, que actualmente se encuentra en un proceso difícil de cambio ideológico y social; el grupo Cañón del Padre, muy combativo durante los tiempos del priismo, de carácter clientelista, formado en torno a un líder carismático, que hoy enfrenta serios

³² Benedicto Ruiz Vargas, "Las ONG en Tijuana, un perfil general", manuscrito.

³³ *Ibid.*, 15.

³⁴ Carroll Thomas, *Intermediary NGOs: The Supporting Link in Grassroots Development* (Hartford: The Kumarian Press, 1992).

problemas relacionados con la falta de identidad en los tiempos de la política plural, carente de profesionalización, de mecanismos y capacidades de acceso a conocimiento de computación e Internet, por lo que está en dificultades de vincularse con otros grupos. Su actividad, a pesar de ser respetado por la gente hasta ahora, se encuentra en pleno declive.

Entre los grupos más recientes con discursos y actividades novedosas, está el Grupo Yeguani, creado en 1997 por dos jóvenes abogadas, diferente de los grupos más antiguos por su nivel de profesionalización y la relación que establece con los asuntos legales, derechos laborales, asuntos de la mujer y derechos humanos, en el rubro de la defensa legal. Este grupo tiene como objetivo la aplicación justa de la ley y en la actualidad participa activamente en la discusión de la reforma de ley ambiental estatal, en la Mesa Especializada de la Gestión Ambiental. Es la primera ocasión que, aparte del municipio de Tijuana, del estado y las empresas, también participan las ONG. Al respecto, el Grupo Yeguani considera que uno de sus mayores logros fue incluir en la mesa del debate —con el apoyo de algunos diputados, industriales y grupos comunitarios— la cláusula de derecho a la información, la obligatoriedad de estudios de impacto ambiental y, en caso de su omisión, regular los pagos de fianzas en el reglamento municipal (MECCGA).

Este hecho ya de por sí ilustra la enorme diferencia entre las preocupaciones de las ONG en ambos lados de la frontera; en Estados Unidos, la regulación ambiental existe desde hace décadas. Además, en los estados mexicanos, la relación de las ONG con las autoridades locales no está carente de conflictos serios, por ejemplo, a raíz de la elaboración de una propuesta de ley para la defensa del menor y la familia, el Grupo Yeguani ha manifestado recibir represalias, amenazas, bloqueos en los juzgados e incluso los bienes del grupo han sido robados presumiblemente por las autoridades locales. Ante situaciones de este tipo, las ONG de Estados Unidos sólo ofrecen un apoyo limitado, incluso, bajo el falso argumento de la protección de la soberanía, la vinculación binacional puede crear problemas. De todas maneras, estas acciones represivas ilustran fielmente la situación y el estatus social y político en que se encuentran las ONG mexicanas.

Otra característica de nuestras ONG es que se dedican no sólo al medio ambiente, sino también a una serie de temas relativos a la justicia social. El Grupo Yeguani, por ejemplo, mantiene lazos con grupos y redes que llevan a cabo actividades diversas, que igualmente trabajan en muy variados niveles: los más distintos grupos de activistas de Tijuana y San Diego, por citar un caso, se dedican a temas migratorios, como el Centro de Apoyo al Inmigrante; el EZLN y también otros movimientos internacionales como el Proyecto de Excluidos de América Latina, la Fundación Esperanza; en materia de asesoría laboral legal con grupos en Oregon, y en el caso de derechos humanos se vincula con Global Exchange de San Francisco; además de participar en la organización de eventos contra la globalización.³⁵

³⁵ Con el fin de reafirmar sus vínculos y buscar nuevos enlaces con los movimientos mundiales, ha organizado varios eventos con invitados de talla nacional e internacional.

Este grupo ha establecido relaciones directas con las trabajadoras de las maquiladoras y con los grupos industriales y con políticos de distintos partidos (PAN y PRD), característica novedosa que hasta ahora pocas ONG han logrado en la región. A su vez, como mantienen contacto con casos de violaciones de derechos humanos de inmigrantes, asuntos laborales de la mujer, problemas ambientales o de salud, tienen la capacidad de vincular estos asuntos y desarrollar una labor de participación ciudadana en la política de alto nivel.

En el rubro educativo, el Grupo Yeguani ha formado más de treinta promotoras en materia de salud y muchos otros en asuntos laborales en veinte maquiladoras de las 1300 que existen en Tijuana, según registros de INEGI. Consideran que uno de los mayores problemas en esta ciudad es la falta de zonificación, planeación e infraestructura elemental, por lo que desemboca en una situación caótica, que las maquiladoras se instalan en zonas pobladas por los trabajadores, así como la falta de regulación en la instalación de las empresas, bajo la idea de que todo lo que es inversión es bueno.

El Movimiento Ecologista Mexicano en Baja California (MEBAC) es otro ejemplo de las primeras ONG en la región que más adelante, durante la segunda mitad de los noventa, sufrieron un decrecimiento significativo de sus miembros y actividades, lo que ha dificultado que se vinculen con las nuevas instituciones binacionales, como la Cocef. En su exitoso inicio, este grupo, bajo un discurso del desarrollo sustentable, logró avances en la concientización y profesionalización de la gente y en la difusión de los derechos y obligaciones en materia ambiental, ya que cuenta con liderazgo profesional.

El grupo Gaviotas, con un discurso más bien ecologista, ha promovido la participación ciudadana y cuenta en su haber con formas de liderazgo más bien personalizadas, y al igual que MEBAC ha avanzado en la era de las redes e instituciones binacionales. Eco-Sol, dedicada a la educación ambiental, ha buscado en el pasado oportunidades de trabajo con apoyo del gobierno, pero tampoco parece poder ubicarse bien en las nuevas condiciones.

Las ONG intermediarias

Otros grupos son creados por iniciativas desde arriba, en función de los programas ambientales institucionales, el caso típico es el Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental, creado hace más de diez años (en 1991) y que, en palabras de su líder, está apadrinado por el Border Ecological Project, lo que significó recibir desde un principio financiamiento. Su líder, en entrevista, definía que su finalidad es servir como un recurso de información, por lo tanto publica una gaceta cuatrimestral, *Ecos de la frontera*. Ha creado una hemeroteca especializada en cuestiones ambientales; organiza los encuentros fronterizos, foro bianual de carácter binacional entre las ONG ambientalistas, grupos académicos y autoridades nacionales, entre los que sobresalen autoridades ambientales nacionales, como la Secretaría del Medio Ambiente, el Instituto Nacional de Ecología, y locales, así como centros de información.

Mantiene contacto con un gran número de organizaciones dedicadas a la educación ambiental en Estados Unidos y unos cuantos en México.

Es difícil conocer la percepción precisa de medio ambiente de este grupo, pues no muestra un cuadro congruente, si habría que clasificarlo, sería más bien conservacionista o preservacionista, con muy poco conocimiento sistemático sobre los aspectos técnicos del ambiente. Entre sus actividades destaca el Proyecto Biorregional de Educación Ambiental, que realiza en colaboración con el Proyecto Fronterizo y con una docena de grupos de San Diego y Tijuana, orientada a dar cursos de educación ambiental a maestros, además de contar con certificación oficial. Elabora también el Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes en colaboración con la Semarnat; ha coordinado la participación en la reforma de leyes ambientales locales, en particular el derecho a la información, en la MECCGA, encargada de construir un consenso social en torno a la ley.

Uno de los problemas que enfrenta este grupo es la falta de comunicación con y entre las organizaciones ambientales locales, lo cual probablemente tenga que ver con la falta de preparación y, por ende, de autoridad de su equipo, específicamente en los asuntos ambientales. Pese a ofrecer asesoría a algunos grupos,³⁶ los cuatro integrantes del grupo se confiesan ser autodidactas y sin antecedentes laborales sobre el tema del ambiente. Quizá la carencia de conocimiento técnico y profesional sobre temas ambientales ha dificultado que se comuniquen y logren reconocimiento entre los movimientos ambientalistas existentes. El hecho de ser traductora oficial de inglés ha sido una herramienta importante para conseguir financiamiento de fundaciones estadounidenses y mantener contacto con grupos de lengua inglesa. No es casual que el grupo considere que el sentido principal de la frontera es constituir una barrera cultural y que el problema principal es la falta de agua y el crecimiento explosivo, además de los problemas culturales que no permiten a la gente resguardar el medio ambiente. Otros grupos de Tijuana, sobre todo los más radicales que trabajan en comunidades, se quejan de la falta de confianza y de ser excluidos en los eventos organizados por este grupo.

Entre las redes de múltiples contactos en el norte de México destaca la Alianza para la Sustentabilidad del Noroeste Costero Mexicano, de tendencia conservacionista que tiene relaciones con las grandes organizaciones de Estados Unidos como World Wildlife Fund y The Nature Conservancy.

El grupo llamado La Neta, con sede en la ciudad de México, es otra ONG establecida con el fin de prestar servicios pagados a los grupos de base; se especializa en apoyo informático y establecimiento de contactos con otros grupos; obtener y brindar información de Internet sobre problemas ambientales; con contactos esporádicos con la Comisión de Cooperación Ambiental, además de sus nexos con organismos de la ONU.

Desde el punto de vista de la buena vinculación en la región de Norteamérica, incluso mundial, el grupo Maquiladora Health and Safety Support Network, una

³⁶ Sobre integridad ecológica a grupos de boy scouts.

red de apoyo para trabajadores de las maquiladoras, formado en 1993, con sede en San Francisco, es muy relevante, sobre todo por el alto nivel de preparación en los aspectos técnicos.

Conclusiones

A nivel mundial, cabe destacar dos tendencias principales entre las ONG, ya que pueden ser indicativas para el futuro. Sin duda una de esas tendencias es la proliferación de *grupos de base contruidos desde abajo*, incluso se observa una descentralización y acercamiento con las comunidades por parte de los grupos grandes y tradicionales. Los *grupos de base* —que sin duda aportan energía vital a los movimientos y a menudo suelen ser radicales— son numerosos, distintos, fragmentados y aparentemente sin mayor coordinación entre sí, sin embargo, la nueva forma de relacionarse con otros grupos es mediante la creación de redes horizontales cuya efectividad aún no ha sido suficientemente estudiada. Las ONG de esta categoría consideran como parte de sus funciones la inclusión en el proceso de toma de decisiones y organizar las comunidades como vehículos de autodeterminación de los grupos sociales, de minorías étnicas, laborales o de género, y vincularse con grupos sociales más amplios, así como con comunidades científicas.³⁷

Otra tendencia que surge de las filas de los grupos más pragmáticos se concreta en acciones conjuntas con los actores económicos, en apoyo a las actividades empresariales consideradas “amigables” con los valores ambientales, línea de trabajo ambiental conocida como *asociación entre comunidades corporativas y ambientalistas*.

Se observa una creciente división entre los grupos ambientalistas compuestos por profesionistas que son ciudadanos de clase media, normalmente guiados por ideas intelectuales y científicas, y las organizaciones de base, que tienden a conducirse por sus intereses económicos inmediatos y se manifiestan a través de propuestas sociales que combinan la visión sobre el tipo de desarrollo y la concepción que tengan sobre su ambiente. No se puede hablar de un movimiento ambientalista homogéneo, de carácter binacional en la zona de Tijuana-San Diego. La colaboración binacional enfrenta problemas que van desde la falta de confianza en el marco de una relación asimétrica, la función que cumplen las ONG en ambos países, su grado de especialización en materia ambiental, hasta la determinación de las prioridades en el terreno de la problemática ambiental.

En la segunda mitad de los noventa, se observaron cambios: a pesar de que todavía no se supera la atomización de los grupos y la división que se ha fortalecido a partir de la creación de las instituciones binacionales tiene lugar un proceso de reorganización y búsqueda de nuevas tendencias que no todos los grupos enfrentan con la misma capacidad para el cambio. Una parte de estos grupos se fortalece;

³⁷ Eduardo Silva, “The Politics of Environment and Development”, *Latin American Research Review* 33, no. 3 (1998): 230-247.

mientras que otros pierden terreno y, en consecuencia, se aíslan y debilitan. Desafortunadamente, algunos de los más exitosos en los años ochenta, pioneros del ambientalismo en la región, son víctimas de este proceso.

Hay una división entre los grupos considerados activistas y no activistas: como lo afirman, entre los que gritan y los que no. Esta división expresa una tendencia contraria de lo que se esperaría para poder desempeñar el papel de ser puentes entre la esfera local y la global. Los activistas tienen mucha voluntad, pero poco conocimiento técnico y, por tanto, escasa capacidad de involucramiento en procesos legales locales. Hay algunos grupos novedosos (y otros en proceso de cambio) hacia las formas de organización más eficientes en las redes, empero, no son la mayoría.

Los grupos creados a partir de instituciones, básicamente binacionales, no cuentan con suficiente apoyo social y su discurso resulta frecuentemente ser ajeno al contexto regional y local, y muestran poca conciencia y sensibilidad ambientalista; más bien son profesionales en la elaboración de proyectos y establecimiento de vínculos. La colaboración binacional muchas veces se agota en una afiliación sólo nominal en las redes y en conectarse con recursos financieros, mas no existe la comunidad de ideas y valores, pues son relativamente pocos los proyectos compartidos. En el papel, existe mucha conexión entre redes locales, nacionales, internacionales y globales, no obstante, estos vínculos frecuentemente sólo se utilizan para conseguir donaciones y adquirir conocimiento técnico sobre asuntos puntuales y aislados, no para contar con fuentes permanentes de información. Estos apoyos esporádicos pueden fortalecer a los grupos locales, en el sentido de obtener ventajas políticas en torno a determinados asuntos. Las redes globales, por su parte, pueden aprovechar la fuerza moral de los grupos comunitarios para justificar posturas político-ideológicas, con el fin de legitimarse ante el mundo. Sin embargo, todavía no parecen existir vínculos permanentes y no se puede hablar de la consolidación de nuevos mecanismos idóneos para conectar lo local con lo global.

RIESGOS Y REDES AMBIENTALES: EL CASO DE LA REGIÓN FRONTERIZA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

*Miriam Alfie Cohen**

Uno de los asuntos más novedosos que hoy destaca en el plano sociopolítico internacional es la discusión sobre cómo las sociedades modernas producen, por sí mismas, los problemas a los que se enfrentan y tienen que solucionar. La sociedad industrial nos devuelve los riesgos que debía haber superado, provocando inseguridad y poca certeza. Se presenta un panorama lleno de interrogantes, en el cual la homogeneidad, las reglas, identidades y actitudes constantemente se cuestionan en los ámbitos social, económico y político. El papel que desempeñaban los sexos, la unidad familiar o las clases sociales se transforma, resultado de la expansión de la educación, el aumento de los salarios reales, la movilidad social y geográfica, la creciente participación de la mujer en el ámbito laboral, el aumento en las cifras de divorcio y la flexibilización de las condiciones de trabajo: "En las sociedades modernas avanzadas se produce una coexistencia problemática entre dos modernidades, la de la expansión de las opciones y la de la expansión de los riesgos".¹

Se puede asegurar que la sociedad industrial vive un proceso de transformación endógena que implica romper con las estructuras creadas por sí misma. La nación, la clase y la familia dejan de ser el pivote de construcción de identidades y se genera un proceso de individualización de las biografías, en las que el sujeto decide, escoge y actúa su identidad. Los individuos quedan libres de las seguridades y formas de vida de la sociedad industrial, pues desaparecen las bases de las instituciones y las formas de consenso habituales.

Todas las normas y reglas de convivencia se reelaboran, por ello la vida cotidiana está llena de riesgos y las desigualdades tenderán a individualizarse. El riesgo y la contingencia se viven individualmente.

En este sentido, hacen que surja una nueva asignación, una especie de adscriptividad civilizatoria del riesgo. Ésta recuerda en algunos aspectos al destino estamental en la Edad Media. Ahora hay una especie de destino de peligro en la civilización desarrollada, en la cual se nace y del que no podemos escaparnos por más cosas que hagamos, con la pequeña diferencia (que es la que tiene gran efecto) de que todos estamos confrontados con él de una manera similar".²

* Profesora-investigadora del Departamento de Sociología de la UAM-A. Correo electrónico: <mac@hp9000a1.uam.mx>.

¹ J. Beriain, comp., *Las consecuencias perversas de la modernidad* (Barcelona: Anthropos, 1996), 13.

² Ulrich Beck, *La sociedad del riesgo* (Barcelona: Paidós, 1998), 47.

Uno de los efectos perversos que generó la sociedad industrial es el constante deterioro ambiental.³ La explotación masiva de recursos ambientales, el uso intensivo de energía, la falta de reciclado y la precaria introducción en la industria de la internalización de costos ambientales son tan sólo una pequeña lista de cómo la sociedad ha utilizado la naturaleza. Aunado a los patrones de producción, el consumo se vuelve uno de los factores clave para analizar este deterioro y establecer que es la propia dinámica de la sociedad industrial la que da lugar al grave problema ambiental que hoy vivimos: “Los peligros tienen un origen industrial, se exteriorizan económicamente, se individualizan jurídicamente, se legitiman científicamente y se suavizan políticamente”.⁴

La globalización puso en la mesa la discusión de problemas y evidencias que hasta hace poco tiempo habrían sido enmarcados en el contexto nacional, pues las fronteras representaban fortalezas inviolables, sin embargo, la apertura, los cambios tecnológicos y científicos, así como la concepción de mundo abierto pone en evidencia los graves peligros a los que hoy nos enfrentamos, los cuales cobran otro matiz, otra perspectiva y, por tanto, exigen nuevas soluciones. “La globalidad nos recuerda el hecho que, a partir de ahora, nada de cuanto ocurra en nuestro planeta podrá ser un suceso localmente delimitado, sino que todos los descubrimientos, victorias y catástrofes afectarán a todo el mundo y que todos deberemos reorientar y reorganizar nuestras vidas y quehaceres, así como nuestras organizaciones e instituciones, a lo largo del eje local-global”.⁵

Si coincidimos en que las viejas estructuras e instituciones ya no tienen la capacidad de satisfacer las nuevas necesidades y problemas; que hoy las acciones y actores sociales tradicionales se cuestionan y que, además, las certezas científicas y tecnológicas aparecen entre interrogantes, entonces se plantea una pregunta fundamental: ¿quién gobierna, resuelve y confronta esta infinidad de peligros a los que nos tenemos que enfrentar?⁶

Si bien es cierto que la globalización implica apertura económica, anulación de fronteras, movimiento de ideas, mayor información, infinidad de imágenes, flujo de personas de y hacia distintos lugares (así como lo que algunos sociólogos han llamado el isomorfismo), también es cierto que se abre un abanico de problemas donde el mundo parece más inseguro, incierto y contingente.⁷

Por un lado, hay un continuo conflicto entre incertidumbre y complejidad; por el otro, existen esfuerzos por parte de los gobiernos, el mercado y la sociedad civil para comprender y manejar estos dilemas interconectados. Ante esta realidad, en la que la globalización es cada vez más rápida, más barata y más profunda, se empieza a observar un notable incremento de la densidad de redes, una acelerada veloci-

³ M. Smith, *Thinking Through the Environment* (Londres: Routledge, 1999).

⁴ Ulrich Beck, *La democracia y sus enemigos* (Barcelona: Paidós, 2000), 25.

⁵ Ídem, *¿Qué es la globalización?* (Barcelona: Paidós, 1998), 30.

⁶ Para un acercamiento a la sociología del riesgo, véase N. Luhman, *Sociología del riesgo* (México: Triana Editores-UIA, 1998).

⁷ La imitación de prácticas e instituciones de una sociedad por otra. Para este tema véase A. Cvetkovich et al., *Articulating the Global and the Local* (Nueva York: Westview Press, 1997).

dad institucional y un aumento de la participación transnacional, todos estos modificadores de las formas de hacer política. Nuevos actores sociales invaden la escena política y participan en un proceso de construcción-deconstrucción de identidades, proyectos y utopías. “Ideas, información y flujos de personas llevan a cambios económicos y de seguridad, y en su hacer transforman sociedades y mercados. Pero en el nivel más profundo, la globalización afecta la conciencia de los individuos y sus actitudes frente a la cultura, la política y su identidad personal”.⁸

Ante este complejo y azaroso panorama, nos interesa destacar la función de las redes de defensa y las ONG ecologistas en un mundo en constante cambio y riesgo.

Las redes y las multinacionales: ¿nuevos actores políticos?

En la globalización se abre un espectro de actores en que es indudable la responsabilidad del Estado-nación como instrumento primario de gobierno a nivel nacional e internacional,⁹ junto con éste conviven varios actores (privados y del tercer sector) en una geografía compleja. Firmas privadas, ONG, individuos o asociaciones desempeñan un papel casi independiente en el ámbito político. Estos agentes tienden a crear o exacerbar los dilemas del poder, su transparencia o estancamiento y adquieren una función determinante en las nuevas reglas sociopolíticas. El bajo costo de las comunicaciones (Internet) ha permitido que estos grupos entren en contacto y rompan las viejas reglas y normas impuestas desde gobiernos y legislaturas. Para Saskia Sassen, el ciberespacio es el “sitio donde una multiplicidad de intereses, pueden o no, resistir la nueva fuerza de los actores globales unidos en corporaciones. La sociedad civil, desde individuos hasta grupos no gubernamentales, ha fomentado potencialmente el uso del ciberespacio para sus propias demandas”.¹⁰ Este espacio se ha convertido en un sitio para impulsar la democracia y para organizar las respuestas sociales.

Las redes trabajan fuera de la órbita estatal, a través de grupos en los que las agendas de acción no son vistas bajo la lente del Estado. El número de ONG a nivel mundial ha crecido de seis mil a 26 000 en los últimos diez años. En éstas el número de miembros varía desde el Worldwide for Nature con casi cinco millones de miembros, hasta organizaciones con pocos adeptos. Sus funciones consisten en otorgar servicios, impulsar la movilización política, proveer información y consolidar redes de defensa transnacionales.¹¹ Hay cinco veces más organizaciones que se dedican a la defensa de los derechos humanos de las que había en 1950. Mientras que las organizaciones ambientales transnacionales han crecido de manera

⁸ R. Keohane y Joseph Nye Jr., *Governance in a Globalizing World* (Nueva York: Donahue, 2000), 5.

⁹ Aun cuando ha habido infinidad de discusiones teórico-políticas sobre la función del Estado y su posible desaparición, no intento discutir o ahondar en el tema, pues mi interés se centra en la diversidad de actores que, junto con el Estado, actúan en la globalización.

¹⁰ Saskia Sassen, *Globalization and its Discontents* (Nueva York: The New York Press, 1998), 192.

¹¹ Keohane y Nye Jr., *Governance...*, 22.

impresionante en términos absolutos: de dos grupos que había en 1953 pasaron a noventa en 1993.¹²

Las redes de defensa transforman las prácticas de soberanía nacional. Sus principales características son *a*) la defensa de sus ideales morales y éticos, contrapuestos a logros monetarios; *b*) la absoluta convicción de que los individuos pueden lograr cambios radicales; *c*) el empleo creativo de la información y *d*) complejas estrategias políticas. Estas peculiaridades las ubican en un espacio privilegiado para proponer cambios en los principios de las acciones internacionales: “Lo nuevo de estas redes es la capacidad de los actores internacionales no tradicionales para movilizar estratégicamente la información, a fin de ayudar a crear nuevos asuntos y categorías, y para convencer, presionar e influir a organizaciones y gobiernos mucho más poderosos que ellas”.¹³

Las redes muestran una interacción compleja entre actores, cuya fortaleza radica en la construcción de marcos de significado y estructuras comunicativas que fluyen en infinidad de propósitos y metas. Conviene establecer que las redes se conforman por una diversidad de actores, entre otros: organizaciones internacionales y nacionales no gubernamentales de investigación y defensa, movimientos sociales locales, fundaciones, medios de comunicación, iglesias, sindicatos, organizaciones de consumidores e intelectuales, partes de organizaciones intergubernamentales regionales e internacionales y partes de ramas ejecutiva o legislativa de los gobiernos.

La cohesión de esta red de grupos tan diversos se explica mediante el desarrollo de un marco común de símbolos y significados que construyen un horizonte compartido con un lenguaje propio. Las redes transnacionales entran en acción cuando se bloquean los canales entre el Estado y sus actores nacionales. Es el momento en que se pone en marcha lo que algunos teóricos han denominado el modelo bumerán de las redes transnacionales. Este modelo plantea, que en una situación de conflicto, las ONG nacionales no acuden al Estado sino que buscan directamente aliados internacionales para ejercer presión, desde fuera, a sus gobiernos. Este modelo ha sido útil para los actores menos poderosos de las economías emergentes, para los que las redes representan información, acceso y presión política. “Para los actores menos poderosos del tercer mundo las redes representan acceso, presión e información (y muchas veces dinero) que no lograrían por sí mismos; para los grupos del norte les dan credibilidad a la afirmación de que se esfuerzan con sus asociados del sur, no sólo en pro de ellos”.¹⁴

La participación en las redes transnacionales se ha vuelto un elemento esencial para la identidad colectiva de los sujetos que participan en ésta. La infinidad de actores, culturas y modos de vida que comparten un horizonte común tiende a hibridar lo nacional con lo global, las ideas con las imágenes, las fantasías con las experiencias. Así, se fragmentan las antiguas identidades y subjetividades, y se

¹² M. Keck y Kathryn Sikkink, *Activistas sin fronteras* (México: Siglo XXI, 2000), 30.

¹³ *Ibid.*, 18.

¹⁴ *Ibid.*, 32.

crean nuevas interpelaciones de acciones multifactoriales y conflictivas entre lo tradicional, lo local, lo nacional, lo internacional y lo global. Nuevas elecciones y compromisos dan lugar a infinidad de identidades que pueden adquirir poder y tomar decisiones. Se responsabilizan y participan en los retos de la aldea global. Al “Think Globally Act Locally” se suma el “Think Locally Act Globally” en un mundo transnacional: “Los estudios más esclarecedores del proceso globalizador no son los que conducen a revisar cuestiones identitarias aisladas, sino a entender las oportunidades de saber qué podemos hacer y ser con los otros, cómo encarar la heterogeneidad, la diferencia y la desigualdad”.¹⁵

Al tiempo que las redes adquieren presencia y poder, el sector privado alcanza una importancia decisiva en cuestiones políticas: se organizan en corporaciones transnacionales que poseen sus propios estilos de gobierno; aerolíneas y empresas de cómputo han formado alianzas estratégicas para obtener amplias ventajas. Precisamente en el ciberespacio los grandes corporativos imponen códigos comerciales, derechos de propiedad y autor, conocen precios y tarifas, además de que aprovechan la tecnología de punta. De esta manera, se modifica toda una serie de reglas y códigos particulares con legislación propia y efectividad normativa, evidenciando que los gobiernos locales han perdido control frente a los nuevos mecanismos de intercambio: “El nuevo mundo digital no tiene por qué atenerse a las fronteras estatales. Sobre todo, la economía ha roto la jaula del juego de poder dominado por el Estado y ha descubierto nuevas salidas [...] bajo las condiciones de movilidad de las tecnologías de la información, el peón —la economía— se convierte de repente en alfil, pudiendo incluso atacar al rey —el Estado— y hacerle un jaque mate”.¹⁶

La inversión se convierte en un nuevo poder, las multinacionales deciden lugar, monto y flujo de capitales que deben enviarse a un país u otro. No ser contemplado en los planes de estas corporaciones es un peligro y riesgo inminente para cualquier Estado-nación. Las corporaciones buscarán nuevas ventajas comparativas, mayor rentabilidad y el desplazamiento de capitales de un sitio a otro, de acuerdo con sus intereses inmediatos. Su poder es móvil y, por tanto, global: “Las empresas multinacionales, así como la Organización Mundial de Comercio, se convierten en este sentido en «semiestados», con una consecuencia fundamental: en su calidad de semiestados, esas empresas también tienen que adoptar decisiones políticas”.¹⁷

Estas decisiones se toman fuera de cualquier marco de legitimación político-democrática, pues no se consulta a nada ni a nadie, con lo cual se pone en entredicho su legitimidad, sus acciones y decisiones. “La carencia de legitimación hace extremadamente frágiles a los mercados mundiales, pues los consorcios están sometidos a relaciones de dependencia. [Entre] más se emancipen de los votantes o de las instituciones estatales [...] más dependientes se harán de los consumidores, los clientes y de los mercados”.¹⁸ El caso de las vacas locas, la fiebre aftosa en el ganado va-

¹⁵ Néstor García Canclini, *La globalización imaginada* (México: Paidós, 1999), 30.

¹⁶ Ulrich Beck, “El poder de la impotencia”, *El País*, 29 de enero de 2001.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

cuno o la producción de transgénicos son tan sólo algunos ejemplos de esta situación. Así, detallaríamos un panorama político internacional en el que dos actores trabajan en polos opuestos, son dos grandes bloques que se enfrentan a nivel internacional. Mientras que las redes tienen poco poder, adquieren mayor legitimidad; por otra parte, los consorcios carecen de ésta, pero tienen un gran poder.

Las redes buscan un cambio valorativo y ético frente a la destrucción del medio ambiente, los peligros económicos a nivel mundial, los derechos humanos, los derechos ciudadanos, la pobreza global y otros asuntos. Su acción se da desde una perspectiva en la que la globalización se presenta como enemigo a vencer; sin embargo, sus acciones y discursos se validan y son propios del proceso de globalización. El avance de las telecomunicaciones, la cercanía y la caída de las fronteras, pero sobre todo los procesos industriales y la imposibilidad de confrontar el riesgo, la contingencia e incertidumbre, dan lugar a que nuevos fenómenos sociales (como la lucha por los derechos de la mujer, las iniciativas ciudadanas contra las centrales nucleares, las desigualdades entre las generaciones, la afluencia de inmigrantes del tercer mundo, los conflictos regionales y religiosos y el agotamiento del ambiente) configuren un nuevo panorama internacional con situaciones que redefinen las relaciones sociales y políticas.

Los consorcios, por su lado, dan respuesta a problemas ambientales, de derechos humanos y de pobreza, pero desde otra perspectiva, que tiende a fortalecer los intercambios, las ventajas comparativas, los mercados y las ganancias. Uno de los ejemplos más interesantes ha sido cómo las empresas incorporan a su lista de riesgos los problemas ambientales. En Estados Unidos, a partir de 1980, las grandes corporaciones gestan su propio movimiento ambientalista (Wise Use Movement), para lo cual utilizan campañas comerciales, recopilación de firmas, descrédito de ambientalistas y científicos, así como un amplio despliegue de expertos y propaganda, con el fin de establecer que sólo el mercado puede restaurar el ambiente.¹⁹

En el panorama internacional, hoy se ha demostrado cómo estos dos actores se enfrentan, cómo cada uno mantiene una posición rígida e innegociable, con intereses contrarios y visiones del mundo totalmente opuestas; también hay casos en los que tales grupos han podido trabajar juntos y adherirse a instituciones intergubernamentales (IGO).²⁰ La ONU ha promovido diversos programas en África, involucrando a ONG, IGO y consorcios privados (como la promoción de microcréditos, proyectos de desarrollo y vivienda y fomento de estándares de trabajo); otro caso interesante es el de Citibank, que recurre a diferentes ONG para otorgar créditos en Bangladesh.

Ulrich Beck plantea que, a corto plazo, los enfrentamientos entre redes y consorcios tenderán a agudizarse. Este especialista establece situaciones de confrontación

¹⁹ Véase M. Alfie *et al.*, "El nuevo gobierno y el medio ambiente: ¿realidades o promesas?", *El Cotidiano*, no. 105 (enero-febrero de 2001).

²⁰ Las IGO dependen de reglas de gobierno, pero aun así se están convirtiendo en importantes intérpretes de sus propias reglas y, en ocasiones, la práctica y la negociación superan las reglas que les ordenaron. Para mayor información, véase Keohane y Nye Jr., *Governance...*, 24.

directa entre las redes y movimientos frente a consorcios y organismos internacionales (Davos, Seattle, Washington, Cancún, Génova), pero, en el largo plazo, ambas partes tendrán que reconocer, antes o después, que lo mejor para sus propios intereses son nuevos sistemas, reglas, normas, negociaciones y cooperación. Para nosotros, la globalización da lugar a un nuevo marco normativo, reglamentario y procedimental, en el que trabajar aislados, sin negociación y sin tomar en cuenta los puntos del otro, trae como consecuencia el endurecimiento, los conflictos y la imposibilidad de atacar de cerca los problemas que la misma globalización genera. Se requiere una nueva forma de ver y hacer política, que incluya la diferencia, permita observar la diversidad de aristas que el proceso de globalización ha generado y adopte mecanismos novedosos de cambio y negociación.

Hemos intentado mostrar cómo la globalización abre un campo novedoso para las relaciones internacionales. Hoy surgen nuevas formas de gobierno, que junto con el Estado, el sector privado y las ONG son actores potenciales en la toma de decisiones.²¹ Frente a las redes globales y el poder de las multinacionales, los gobiernos tienen menos control. La diferenciación en las estructuras sociales, la infinidad de sujetos, la fragmentación del yo moderno, la multiplicidad de identidades y la pluralización de estilos de vida da lugar a una enorme expansión de la sociedad civil.

La globalización ha creado el espacio para la formación de una pluralidad de identidades colectivas, nuevos movimientos sociales, redes de defensa, grandes multinacionales, agencias intergubernamentales, medios masivos de comunicación, portadores todos de una política de la diferencia: "La expansión del mercado global y la defensa de los derechos humanos generan un espacio donde las mujeres, los inmigrantes y los sectores más pobres pueden ganar visibilidad como individuos y como actores colectivos, y salir del agregado invisible del Estado-nación, para construir una fuerte sociedad civil internacional bajo una nueva legalidad internacional".²²

Ante este panorama, América del Norte se presenta como una excelente región para analizar los efectos de la globalización. Nuestro campo de estudio se limita a las cuestiones ambientales, por ello trataremos de analizar la relación entre medio ambiente, actores, redes, multinacionales y las posibilidades o fracasos de nuevas formas de negociación o cooperación en la región y el impacto de tales acciones.

La región de América del Norte

Uno de los nuevos actores e identidades sociales en Norteamérica es el movimiento ambientalista, lo cual no significa que expresiones de esta naturaleza no se hubie-

²¹ Junto a estos actores sociales, no hay que olvidar la fuerza que los medios masivos de comunicación adquieren en la conformación de nuevas identidades, gustos, moda y en el propio poder mediático que ejercen sobre la opinión pública. Giovanni Sartori, *Homo videns. La sociedad teledirigida* (Madrid: Taurus, 1998).

²² Sassen, *Globalization...*, 99.

sen dado con anterioridad en los países que conforman dicha región. Sin embargo, fueron precisamente las condiciones de la firma del TLCAN las que crearon un telón de fondo global e impulsaron nuevas acciones, redes e identidades sociales de corte ambiental. El TLCAN modificó no sólo las relaciones económicas de la región, sino que dio paso a nuevas problemáticas, discusiones y focos de negociación entre los países firmantes. Cabe resaltar la importancia que tuvieron los acuerdos paralelos sobre trabajo y medio ambiente, pues básicamente fue la acción conjunta de redes de actores regionales lo que permitió llevar a buen término estos acuerdos complementarios.

Para lograr un análisis detallado de la situación ambiental que presenta América del Norte, dividiré este estudio en dos partes: en la primera se mostrarán los problemas ambientales que se presentan a lo largo de la frontera México-Estados Unidos; mientras que en la segunda se analizan los distintos mecanismos, redes, movimientos y actores sociales de la región. Queda pendiente el examen sobre la frontera Canadá-Estados Unidos y sus posibles repercusiones en la conformación de un nuevo esquema de la región.

La región fronteriza entre Estados Unidos y México resulta un excelente laboratorio de pruebas para observar cómo las condiciones ambientales tocan extremos vertiginosos. El proceso de industrialización y urbanización de las tres últimas décadas dan perfectamente cuenta de ello. De acuerdo con Ulrich Beck, las sociedades industriales provocan, por su mismo desarrollo, condiciones de riesgo y peligro que no controlan. No es una situación a elegir, sino que el propio proceso industrial conlleva a ese estado. La maquila, aunada a las condiciones naturales de la frontera, colocan a tal zona como un lugar potencialmente riesgoso en términos ambientales.

El programa maquilador (IME) ha dado lugar a infinidad de avances en cuestión de empleos y por rama industrial, pues se calcula que esta industria crece 15 por ciento anualmente, y en el “otoño de 1995 era la única rama productiva que había crecido en un contexto de crisis económica nacional. Entre enero y octubre de 1996 generó 78 149 empleos directos, entre nuevos proyectos y ampliación de los ya existentes. Los trabajadores ocupados en este sector sumaron 867 164; 9 por ciento más que a principios de ese año”.²³ La otra cara de la moneda muestra que la IME, al acelerar los procesos productivos ha utilizado, indiscriminadamente, recursos naturales y energía, y arrojado al ambiente infinidad de desechos que hoy ya causan graves estragos en la población. El problema central, desde el inicio del esquema industrializador fronterizo fue, y sigue siendo, la instalación de sistemas eficientes de eliminación de desechos, capaces de regular la contaminación en ambos lados de la frontera. El problema, por supuesto, no es técnico; la ineficiente eliminación de desechos tiene que ver, fundamentalmente, con la presencia de un patrón maquilador ambicioso, capaz de evadir cualquier normatividad ambiental para incrementar el porcentaje de sus ganancias.²⁴

²³ Miriam Alfie y Luis Méndez, *Maquila y movimientos ambientalistas. Examen de un riesgo compartido* (México: UAM, A-Conacyt-Eón Editores, 2000), 93.

²⁴ *Ibid.*, 204-205.

Junto a esto resulta innegable que México y Estados Unidos comparten una región con patrones de asentamiento, al igual que varios sistemas hidrológicos y biológicos. Existen cifras de que hoy radican doce millones de residentes en poblados y municipios fronterizos y otros veinte millones en los estados a lo largo de la frontera común. Estos asentamientos han crecido rápidamente, una de las razones es la constante inmigración de residentes del centro y sur de México a esa región. Los residentes fronterizos no sólo viven la escasez del agua o el deterioro de la calidad ambiental por las tolvaneras y el deficiente parque vehicular, sino que permanentemente están expuestos a los daños en la salud y calidad de vida que el proceso de industrialización ha generado en la región.²⁵

Además de este listado de problemas, cabe subrayar que las ciudades fronterizas mexicanas presentan graves problemas de planeación urbana, escasez de vivienda, deficientes servicios médicos, pocas guarderías, pésimos servicios públicos, grave explotación de recursos naturales, concentración burocrática y limitado presupuesto para enfrentar todo tipo de problemas. Estos factores, en conjunción con la separación de familias, los abusos infantiles, el crecimiento de la drogadicción y la criminalidad ofrecen un panorama desolador.

Sabemos que la maquiladora no es la única responsable del deterioro ambiental; se debe a infinidad de factores y condiciones propias de la frontera (clima, agua, suelos, inmigraciones, servicios, etc.), pero lo cierto es que la maquila y su rápido crecimiento han intensificado la degradación ambiental a lo largo de la frontera común. "El total de desechos tóxicos producido por las maquiladoras no es conocido y es posible que sea significativamente más alto que lo que se ha calculado".²⁶ En 1990, Sedesol clausuró temporalmente mil quinientas empresas contaminantes en todo el país y cerró definitivamente cien más (incluyendo varias maquiladoras), la mayoría de estas empresas no modifican sus procesos productivos ni incorporan nuevas tecnologías, menos aun absorbieron costos ambientales. Mientras las multas no superen la ganancia, las empresas seguirán contaminando.

La gran apuesta es ¿cómo generar fuentes de empleo e impulsar la inversión cuidando y protegiendo el ambiente?, ¿cómo hacer un uso racional de recursos, introducir nueva tecnología e impulsar la industria nacional? ¿Cómo ampliar el derecho a saber sobre vigilar constantemente emisiones, desechos y posibilidades de reciclado? Al norte de México, estos asuntos no se han cuidado, somos receptores de inversiones con una mano de obra sumamente barata y ofrecemos condiciones y legislación ambiental ampliamente laxa.²⁷ Los problemas entre la industria y el medio ambiente se fincan en cuatro asuntos: financiamiento, sanción, monitoreo y derecho a saber; mientras no resolvamos estos cuatro dilemas, seguiremos dando aspirinas a un enfermo de cáncer.

²⁵ *Ibid.* y Miriam Alfie, *...Y el desierto se volvió verde. Movimientos binacionales ambientalistas* (México: UAM-A-UJA-Fundación Miguel Alemán-Eón Editores, 1998).

²⁶ *Plan integral de ambiente fronterizo* (U.S. EPA-Sedue, 1992), III-20.

²⁷ L. Herzog, *Shared Space. Rethinking the U.S.-Mexico Border Environment* (San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California at San Diego, 2000).

Acuerdos, instituciones y actores

El primer convenio que México y Estados Unidos firmaron reconociendo los graves problemas ambientales de la frontera común fue el Acuerdo de la Paz en 1983, conjunto de pactos bilaterales firmado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) y la Environmental Protection Agency (EPA), en los que, por vez primera, se formaron grupos bilaterales de discusión y trabajo sobre diversos temas ambientales de la región. En 1992, a raíz de la inminente firma del TLCAN, se firmó el Plan Integral Ambiental Fronterizo (PIAF), que incluye un apartado de prospectiva y planeación ambiental.

Posterior a este acuerdo, las presiones de grupos ambientalistas en ambos lados de la frontera exigieron un acuerdo paralelo al TLCAN que incluyera cuestiones ambientales. El Acuerdo Paralelo de Medio Ambiente pretendía no sólo paliar la situación ambiental, sino también prevenirla. Sin embargo, este acuerdo se enfrentó a varios obstáculos: sólo las grandes empresas empezaron a incorporar programas ambientales, las pequeñas y medianas industrias carecían de financiamiento para iniciar reformas importantes en sus plantas productivas; el programa de prevención no contempló el reciclado de productos, la reconversión energética, menos aun el tratamiento y disposición final de desechos peligrosos; de igual manera, no se determinó la capacidad de soporte de la región, ni siquiera se establecieron vínculos entre recursos, población y ecosistemas, generación de desechos y residuos tóxicos o peligrosos.

Como corolario de los acuerdos paralelos, se crearon varias instituciones para enfrentar los diversos problemas ambientales de la región: el Banco de Desarrollo de América del Norte (Bandan), la Comisión de Cooperación Ambiental Fronteriza y la Comisión para la Cooperación Ambiental (conformada por Estados Unidos, Canadá y México). Instrumentos pensados para coordinar y captar fondos para la limpieza ambiental de la frontera, apoyar las comunidades y ejecutar proyectos de infraestructura ecológica bajo el marco legal del TLCAN. El Bandan se constituyó con recursos de hasta veinte mil millones de dólares y con un monto inicial de cien millones de dólares, correspondientes a los gobiernos de México y de Estados Unidos, respectivamente. Su meta sería crear un fondo de acciones de casi dos mil millones de dólares con capitales privados.²⁸ La Comisión de Cooperación Ambiental Fronteriza surgió como órgano encargado de valorar proyectos ecológicos para la limpieza de la zona fronteriza. Está integrada por representantes del gobierno y de la sociedad civil de ambos países.

Aun cuando se ha gastado una importante suma de dólares en la conformación de estas instituciones, la realidad es que se ha logrado avanzar poco frente al terrible daño ecológico de la región. Su función se ha restringido a construir infraestructura que atenúe la contaminación inmediata, pero no se plantean soluciones

²⁸ Véanse Albert Fishlow, Sherman Robinson y Raúl Hinojosa-Ojeda, "Proposal for a Regional Development Bank and a North American Adjustment Fund" (14 de junio de 1991), "U.S.-Mexico Free Trade Reporter" (8 de marzo de 1991).

de largo plazo, y menos aun proyectos de desarrollo sustentable, incorporación de tecnologías amables con el medio ambiente, nuevos patrones de uso energético, ecoturismo o reciclado. Es más, varios proyectos de infraestructura han fracasado ante la terrible crisis económica que vivió nuestro país a finales de 1994.

En este marco, nació el Programa Frontera XXI, el cual pretende ser una nueva fase de planeación binacional y busca superar las deficiencias detectadas en el PIAF. El programa generó amplias expectativas, pues se propuso incorporar avances en el censo de recursos, en el conteo *in natura* y en el ordenamiento y sistematización de la información ambiental fronteriza, ampliar los canales de participación y consultar regularmente las comunidades, así como eliminar todo posible caso de racismo ambiental, injusticia o inequidad.²⁹

No queda duda de que el Programa Frontera XXI representa un amplio avance, sin embargo, deja fuera del análisis la industria maquiladora, pieza clave del deterioro ambiental fronterizo: “[...] el Programa Frontera XXI, al igual que el resto de los acuerdos binacionales con Estados Unidos y de la misma forma que la legislación mexicana en materia ambiental, no consideran de manera explícita la industria maquiladora de exportación como una de las principales fuentes de contaminación en la frontera norte”.³⁰ Frontera XXI no ataca la dimensión económica y tecnológica de la industria maquiladora, sólo atiende los efectos ambientales y sociales que ésta genera. Programa que se convierte en un paliativo más, donde la búsqueda del desarrollo sustentable queda sepultada y sólo se fomentan planes/parches (*band-aid*) de limpieza e infraestructura ambiental.

Un ejemplo de esta situación es el informe del grupo de trabajo sobre desechos tóxicos del mencionado programa. En él se establece que la mitad de la industria maquiladora genera desechos tóxicos y no existen confinamientos para este tipo de basura a lo largo de la frontera, situación que orilla a las empresas estadounidenses a regresar la basura tóxica a su país de origen. Por lo tanto, la recomendación de este grupo destaca que todos los estados del norte de México deberán contar con una infraestructura adecuada para el tratamiento, confinamiento y disposición final de estos desechos.

Tanto los acuerdos como las instituciones fronterizas responsables de la dinámica ambiental muestran serios problemas frente a la compleja, multifactorial y altamente industrial realidad de la región. La mayoría ha actuado en marcos parciales, parchando accidentes, limpiando la frontera, sin elaborar planes y programas a largo plazo que erradiquen de raíz los problemas. Estas instancias carecen de una visión

²⁹ Los resultados de la aplicación del Programa Frontera XXI son dispares. El Sistema de Información Geográfica (GIS, por sus siglas en inglés), elaborado por la Universidad de San Diego, la Universidad Autónoma de Baja California y El Colegio de la Frontera Norte, nos permite conocer recursos, industrias, contaminación y ONG que trabajan en la región. La Coalición de Salud Ambiental de San Diego-Tijuana ha utilizado datos del *Toxic Release Inventory* de la EPA para movilizar ciertas comunidades frente a industrias contaminantes. En 1994, la Comisión de Cooperación Ambiental analizó un documento de transferencia de contaminantes de Canadá y Estados Unidos hacia México, con lo cual se evidencia una diversidad de temas e intereses.

³⁰ Alfie y Méndez, *Maquila y movimientos...*, 136.

de prevención de cálculo de riesgos; no incluyen modificaciones radicales y hoy, en muchos sentidos, quedan rezagadas frente a la gran diversidad de actores sociales que cobran auge en la región.

El punto nodal de organización de nuevos grupos ambientalistas en la frontera compartida fue la firma del TLCAN. A inicios de 1990, en Estados Unidos se generó un acalorado debate encabezado por grupos ambientalistas y diversos sindicatos sobre la pertinencia de la firma de un acuerdo comercial con México. Estos grupos objetaban el crecimiento anárquico de la población en la región fronteriza, la escasez de servicios adecuados, la deficiente recuperación de desechos sólidos en la industria maquiladora y las patentes repercusiones del deterioro ambiental en graves problemas de salud. La propuesta *polluter pays* (el que contamina paga) y el movimiento “Not In My Backyard” (NIMBY), aunados a toda la serie de problemas de contaminación en la frontera, eran los signos de alarma que permitieron iniciar las presiones de estos grupos a sus congresistas locales y el cabildeo en contra del TLCAN.³¹ Por otra parte, hubo una serie de contactos directos de asociaciones estadounidenses ambientalistas con grupos mexicanos para, unidos, proponer acuerdos paralelos al TLCAN con el fin de cuidar y respetar las condiciones ambientales y laborales. Los llamados temas paralelos irrumpieron en lo que, en un principio, los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá plantearon como un acuerdo estrictamente comercial.³²

A partir de la votación en el Congreso estadounidense y el triunfo arrollador del TLCAN impulsado por los republicanos, se gestó un clima político en Estados Unidos que provocó que el presidente William Clinton resultara cuestionado por las bases demócratas que lo apoyaban en su mandato: sindicatos, ambientalistas y granjeros, mismos que desde entonces se han organizado, fortalecido y participado en acciones como las emprendidas en Seattle, Davos, Cancún y Génova. La directora de Greenpeace, Barbara Dudley, apuntaba: “La batalla contra el TLCAN la ganamos en las calles, las granjas, en las fábricas y si nuestros representantes no pueden ver esto, si prefieren recibir favores más que votos, pues que se queden con los favores”.³³ Por primera vez, desde los años sesenta, la aprobación del acuerdo trilateral en Estados Unidos abrió la puerta a una nueva serie de acciones que se han convertido en un fenómeno social de consecuencias mundiales.

En nuestro país, el proceso de firma del tratado fortaleció la organización de grupos manifestantes minoritarios que, de alguna manera, habían tenido una experiencia anterior (pequeños grupos, comunidades eclesiales de base, movimientos regionales, etc.). Estos grupos hallaron frente a la desprotección al trabajo y al medio

³¹ La política *polluter pays* fue iniciada en el periodo presidencial de Ronald Reagan y pretendía ser un mecanismo de solución a los problemas ambientales. El movimiento NIMBY está compuesto por grupos que se oponen al racismo ambiental y a la disposición final de desechos tóxicos en barrios latinos y afroamericanos. D. Camacho, *Environmental Injustices, Political Struggles. Race, Class and Environment* (Londres: Duke University Press, 1998).

³² En rigor, tampoco se trata de un acuerdo estrictamente comercial, sino de un intento por facilitar la movilidad regional de los capitales.

³³ *La Jornada*, 18 de noviembre de 1993.

ambiente, un foro para acciones que propiciaron la toma de puentes internacionales y la protesta directa ante los gobiernos mexicano y estadounidense. Por primera vez, grupos de la sociedad civil de ambos países se unieron ante un problema común. Estas movilizaciones se caracterizan por ser localistas, regionalistas-binacionales, con prácticas híbridas, multclasistas y valorativas, movilizaciones llamadas “cáchalo todo”.³⁴

Estos movimientos binacionales dieron pie al auge de organizaciones y redes de defensa ambiental que se han incrementado en número y acciones. Cabe mencionar que el TLCAN fue el motor que impulsó nuevas identidades, interacciones sociales, cúmulo de experiencias, contacto entre grupos ambientalistas de la región, conocimiento de organizaciones y otros movimientos. Pero el éxito no hubiese sido posible ni adquirido la magnitud alcanzada sin las repercusiones que el deterioro ambiental de la región ha causado a la salud y calidad de vida de los residentes de la frontera. Un factor esencial para los sectores mexicanos incorporados a estas redes fue la experiencia que los procesos de transición democrática y participación social provocaron en el norte del país. Así, la firma del TLCAN, las repercusiones del deterioro ambiental en la salud de la población y la transición democrática son tres elementos que han dado pie a estas novedosas movilizaciones y al nacimiento de organizaciones y acciones concretas.

El auge de estos grupos y redes, su acción política y sus diferentes propuestas enriquecen de manera sustancial la posibilidad que la sociedad civil tiene de enfrentar de manera novedosa la dimensión política. Ampliar este espacio conlleva a un mayor conocimiento sobre los problemas ambientales de la región, al fortalecimiento del derecho, a la apertura de canales políticos para la intervención en la solución de problemas ambientales y el incremento de la participación, la negociación y la transparencia.

Convendría señalar que no todas las acciones binacionales y las redes de defensa en la frontera México-Estados Unidos son de la misma magnitud y fuerza. La permanencia, constancia y capacidad de cambio está ligada directamente con la forma en cómo cada estado de nuestro país ha vivido la transición política, así como de los contactos, experiencias e interacciones con grupos extranjeros y, sobre todo, la particularidad que el deterioro ambiental ha ocasionado. Así, en una región como Ciudad Juárez-El Paso, la importancia de las acciones, respuestas y manifestaciones de la sociedad civil frente al deterioro ambiental serán constantes, permanentes y de gran fuerza; mientras en el caso de Matamoros-Bronswville las acciones sociales ambientalistas son reactivas, nacen y mueren rápidamente y no hay un seguimiento de casos ni una organización estable.

En la zona de Tijuana-San Diego el número de grupos y acciones ambientales ha crecido de manera exponencial. Existe registro de más 35 organizaciones, entre las que destacan instituciones académicas, agencias de gobierno, ONG y grupos voluntarios, entre otras, Airesano, Amas de Casa de Playas de Tijuana, Asociación de Ecología de Rosarito, Center for U.S. Mexican Studies, Comisión Estatal de

³⁴ Alfie, ...Y el desierto se volvió verde...

Servicios Públicos de Tijuana, County of San Diego Environmental Services Department, El Colegio de la Frontera Norte, Grupo Ecologista Gaviotas, A.C., Movimiento Ecologista de Baja California, Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental, San Diego Audubon Society, Sierra Club y dos redes The Southwest Network for Environmental and Economic Justice y Environmental Health Coalition.³⁵

En el caso de Matamoros, las dos organizaciones sociales que abordan la problemática ambiental son la Comunidad Ecológica de Matamoros (CEM), pionera en la región y dedicada específicamente a la problemática ambiental, y la Pastoral Juvenil Obrera (PJO) que adopta últimamente la veta trabajo-salud-medio ambiente. Ambas organizaciones pertenecen a la Coalición Pro Justicia de las Maquiladoras, red de defensa a nivel trinacional, preocupada por temas ambientales y laborales.

En Ciudad Juárez-El Paso, los grupos ambientalistas han estrechado lazos con el Alert Citizens for Environment in Sunland Park y el grupo Sierra Blanca, frente a la intención de construir un basurero de desechos atómicos. Desde 1989, la Coalición Pro Justicia de las Maquiladoras también trabaja en esta región y, en 1993, se creó la Alianza Internacional Ecologista del Bravo, formada por organizaciones juarenses y paseñas como el Consejo Ecológico de Ciudad Juárez, el grupo Sierra Blanca y el Alert Citizens de El Paso y Nuevo Mexico. En Juárez existen 26 organizaciones preocupadas por el medio ambiente y cuatro fundaciones: la Alianza Internacional Ecologista del Río Bravo, la Southwest Organizing Project of Environmental Justice, FEMAP Foundation y la Cimarron Foundation.

El avance en la conformación de grupos ha dado lugar al establecimiento de redes de defensa que se dedican a brindar información, consulta y solución a problemas comunes en la frontera. Destacan, por su acción, las situadas en la región de Ciudad Juárez-El Paso y Tijuana-San Diego, por ejemplo, se encuentra la Red Binacional, que reúne grupos de Coahuila, Tamaulipas, Chihuahua y Nuevo León, entre ellos FEMAC, Proydea, A.C., Cosyddhac, Bioconservación, Profauna, A.C., Riverwatch Network y la contraparte estadounidense formada por The National Audubon Society de Brownsville, la Tx. Organization for Endangered Species de Austin, el Sierra Club, Infodema, el Environmental Defense Fund, el Conservation Fund y el Texas Center for Policy Studies.

Otro ejemplo interesante es la Red Fronteriza de Salud y Ambiente, con sede en Hermosillo, Sonora, que contempla entre sus miembros a Enlace Ecológico, A.C., Border Ecology Project, Arizona Toxic Information, Comité Cívico de Divulgación Ecológica y Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental. Entre los problemas que esta red ha tratado de resolver sobresalen las iniciativas para establecer sitios específicos para desechos peligrosos, como Texcor, la Chemical Waste Management y el sitio de desechos de bajo nivel radiactivo de Texas. Otro asunto que la red ataca es la construcción de una planta de carbón en el área del Parque Nacional Big Bend y la Sierra del Carmen. Además, esta red analiza iniciativas de la Comisión Fronteriza de Cooperación Ambiental, del Bandan, así como el manejo

³⁵ F. Lara, "Transboundary Networks for Environmental Management in the San Diego-Tijuana Border Region", en Herzog, *Shared Space...*, 181.

de los préstamos del Banco Mundial a México para la resolución de problemas ambientales de su región.

La forma como estas redes de defensa se han organizado es muy interesante, si analizamos de cerca su constitución inicial, nos percatamos que los grupos se constituyeron a partir de problemas reales y concretos. Básicamente, tuvieron una organización laxa, horizontal y abierta que permitió la discusión y el enriquecimiento de ideas. Sus acciones se concentraron en información, recopilación de datos y resolución de problemas concretos, sus canales estaban abiertos a la comunicación y sus líderes se encontraban en contacto en ambos lados de la frontera. En este sentido, podemos establecer que la globalización da lugar a nuevas organizaciones y redes sociales, pues éstas conjugan el panorama nacional e internacional para aprovechar el nuevo contexto como plataforma para extender y multiplicar la agilidad de sus acciones y generar espacios de lucha y poder.

A manera de colofón

En este artículo he tratado de señalar la importancia que actores como las ONG y redes de defensa adquieren en un contexto de profunda transformación, la capacidad que pueden llegar a tener en la conformación de espacios democráticos, donde la pluralidad, la autogestión y la autonomía sean el centro de sus prácticas cotidianas. Hemos tomado la zona fronteriza en común entre México y Estados Unidos, como ejemplo de múltiples formaciones y organizaciones de corte ambiental. La influencia, presión y constancia de las acciones que estos grupos ejercieron propiciaron la creación de nuevas instituciones ambientales fronterizas. Sin embargo, hoy varias de éstas se hallan en un proceso de reconstrucción y autorreflexión.

El fracaso de la Cocef y el Bandan ha sumido a las diferentes ONG y redes en un *impasse* político. La cooperación entre grupos binacionales es cada vez más difícil y compleja. Mientras que las ONG ambientalistas estadounidenses están regularmente en contacto con universidades y centros tecnológicos recibiendo asesoría e información, las ONG mexicanas carecen de estos contactos permanentes, lo cual dificulta la actualización, la conceptualización y el manejo de los problemas ambientales.

Las ONG estadounidenses se encuentran en una etapa de profesionalización y membresía, en la que además prestan y ofrecen servicios técnicos. Las mexicanas, básicamente, tienen una estructura interna dominada por organizaciones de base, sencillas, de pocos miembros, dedicadas a labores comunitarias o de educación ambiental. En Estados Unidos, estas organizaciones tienen un fuerte peso en las decisiones políticas, sin embargo, para las ONG mexicanas el mayor éxito ha sido el Acuerdo Paralelo sobre Medio Ambiente y la participación en la elaboración de leyes ambientales estatales.

Fue más fuerte el peso de las diferencias en las formas de hacer política, los referentes culturales y los variados presupuestos, que el mantenimiento de la acción permanente y constante de grupos binacionales. Durante varios años, las organizaciones estadounidenses han preparado y estructurado un discurso, así como una

forma especial para apoyar proyectos y obtener financiamiento; sólo pocas organizaciones mexicanas se han beneficiado de esto y no representan la mayoría de los grupos.

Sin embargo, la combinación de dos culturas políticas distintas, la estadounidense y la mexicana, daría pie a experiencias novedosas en el campo de la acción política, cuyos resultados pueden y deben ser un foco de importante atención. La nueva organización que se gestó en la frontera norte abre una posibilidad de enriquecer e incorporar soluciones a la dinámica ambiental. La conjunción de amplios sectores que fomente la participación de las universidades y los académicos, el conocimiento técnico y científico, las alianzas estratégicas con otros grupos y asociaciones, además de la búsqueda de nuevos socios, convierten a las ONG y redes ambientales en un actor potencial de la región. Éstas deben encauzar sus programas y propuestas, ajustar objetivos y metas; plantear negociaciones directas con las industrias maquiladoras y los gobiernos locales.

Sólo a través del fortalecimiento de diferentes sectores de la sociedad civil puede construirse lo público, mientras este espacio esté cerrado, sea intocable e incuestionable, poco podremos hacer contra el autoritarismo político y la posibilidad de concretar con estudios claros, específicos y concisos el llamado desarrollo sustentable.

Las redes ambientales tienen todo el potencial para transformar las formas de hacer política y amortiguar, en la medida de lo posible, los riesgos de un proceso de industrialización que ha provocado incertidumbre y contingencia, pero también tienen que empezar a ejercer formas novedosas de solución a problemas, negociaciones directas, consultas con expertos y un amplio criterio para buscar canales de comunicación.

La globalización puede llegar a crear un amplio marco de nuevas negociaciones, normas y legislación, donde nuevos actores sociales surgen en un contexto acelerado de industrialización, deterioro y riesgo. En última instancia, lo que está en juego son las nuevas formas de hacer política y la infinidad de actores, identidades y movimientos propios de una modernidad distinta.

Fuentes

ALFIE, M,
1998 *...Y el desierto se volvió verde. Movimientos binacionales ambientalistas.*
México: UAM-A-UIA-Fundación Miguel Alemán-Eón Editores.

ALFIE, M. y LUIS MÉNDEZ
2000 *Maquila y movimientos ambientalistas. Examen de un riesgo compartido.*
México: UAM, A-Conacyt-Eón Editores.

ALFIE, M. *et al.*
2001 "El nuevo gobierno y el medio ambiente: ¿realidades o promesas?". *El Cotidiano*, no. 105 (enero-febrero).

BECK, ULRICH

1998 *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Paidós.

1998 *¿Qué es la globalización?* Barcelona: Paidós.

2000 *La democracia y sus enemigos*. Barcelona: Paidós.

2001 “El poder de la impotencia”. *El País*, 29 de enero.

BERIAIN, J., comp.

1996 *Las consecuencias perversas de la modernidad*. Barcelona: Anthropos.

CAMACHO, D.

1998 *Environmental Injustices, Political Struggles. Race, Class and Environment*. Londres: Duke University Press.

CVETKOVICH, A. *et al.*

1997 *Articulating the Global and the Local*. Nueva York: Westernview Press.

FISHLOW, ALBERT, SHERMAN ROBINSON y RAÚL HINOJOSA-OJEDA

1991 “Proposal for a Regional Development Bank and a North American Adjustment Fund”, 14 de junio.

GARCÍA CANCLINI, Néstor

1999 *La globalización imaginada*. México: Paidós, 1999.

HERZOG, L.

2000 *Shared Space. Rethinking the U.S.-Mexico Border Environment*. San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California at San Diego.

KECK, M. y KATHRYN SIKKINK

2000 *Activistas sin fronteras*. México: Siglo XXI.

KEOHANE, R. y JOSEPH NYE JR.

2000 *Governance in a Globalizing World*. Nueva York: Donahue, 2000.

LARA, F.

2000 “Transboundary Networks for Environmental Management in the San Diego-Tijuana Border Region”, en Herzog, *Shared Space...*

LUHMAN, N.

1998 *Sociología del riesgo*. México: Triana Editores-UIA.

SARTORI, GIOVANNI

1998 *Homo videns. La sociedad teledirigida*. Madrid: Taurus.

SASSEN, SASKIA

1998 *Globalization and Its Discontents*. Nueva York: The New York Press.

SMITH, M.

1999 *Thinking Through the Environment*. Londres: Routledge.

1991 *U.S.-Mexico Free Trade Reporter*, 8 de marzo.

U.S. EPA-Sedue

1992 *Plan Integral de Ambiente Fronterizo*. U.S. EPA-Sedue, 20 de marzo.

PLANIFICACIÓN BILATERAL MÉXICO-ESTADOS UNIDOS: INSTITUCIONES, PLANIFICADORES Y COMUNIDADES (CIUDADANOS)

*María Teresa Vázquez Castillo**

Introducción

Antes y después de la firma del TLCAN se intentó varias veces planificar bilateralmente en los estados fronterizos de México y Estados Unidos. Esos intentos han abarcado desde la firma de tratados internacionales y la creación de instituciones bilaterales, hasta la negociación de políticas bilaterales para planificar el ambiente y para coordinar la planeación del transporte y los usos de suelo. Tales intentos han incluido el desarrollo vecinal y comunitario, así como la participación ciudadana en los estados fronterizos. Estos intentos bilaterales resaltan la importancia de re-conceptualizar la planificación regional más allá de los límites del Estado-nación en ambos países. Asimismo, estos intentos llaman la atención sobre el hecho de que, independientemente de la división política que la línea fronteriza representa, las políticas de planificación urbana y regional en esta área afectan por igual a las comunidades fronterizas de ambos países.

En este contexto, el argumento central de este artículo es que los procesos de globalización e integración regional coadyuvan a la transformación de las responsabilidades de los actores que participan en la planificación bilateral, como las instituciones de planificación, los planificadores y las comunidades en el área fronteriza. Un segundo argumento es que tal transformación cambia el significado de la planificación en la región fronteriza entre México y Estados Unidos, y pasa de ser un proceso exclusivamente diplomático entre instituciones a un proceso transfronterizo y translocal, dirigido por los planificadores y las comunidades de esta área. Para sustanciar tales afirmaciones, este trabajo examina tres niveles de planificación y colaboración bilateral entre México y Estados Unidos (véase el cuadro 1). El primer nivel se lleva a cabo, diplomáticamente, a través de instituciones gubernamentales a nivel nacional y binacional. En el segundo nivel, planificadores o comunidades fronterizas colaboran en proyectos de planificación transnacional y transfronteriza. El tercer nivel ocurre a través de la movilización política y la colaboración translocal de comunidades fronterizas y de ONG que influyen en las decisiones y en las políticas de planificación bilateral.

* Profesora de la University of Texas. Correo electrónico: <tere@uta.edu>. Una primera versión de este artículo se publicó en inglés en la revista *European Planning Studies* 9, no. 5 (julio de 2001).

CUADRO 1
PLANIFICACIÓN BILATERAL MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

<i>Nivel</i>	<i>Actores</i>
Diplomático	Instituciones nacionales y bilaterales
Colaboración bilateral	Planificadores y comunidades en ambos lados de la frontera
Movilización política	Comunidades fronterizas y ONG en ambos lados de la frontera.

Con el fin de proporcionar un contexto para entender el desarrollo de estos niveles contrastantes de la planificación bilateral México-Estados Unidos, este trabajo empieza con la definición de lo que es la planificación bilateral y analiza cómo cambia en el actual contexto de integración económica y de libre comercio fomentado por el TLCAN. Después, se ofrece una revisión de las instituciones de planeación creadas antes y después del TLCAN. A esta revisión le sigue un examen de la colaboración bilateral en esta materia, con el propósito de discutir dos casos: el Plan Comprensivo de los Ambos Nacos, elaborado en 1994, y el Plan Binacional 2020 de Transporte y de Uso del Suelo, que se halla en proceso de preparación en las ciudades de Brownsville y Matamoros. Estos casos resaltan el carácter transfronterizo y translocal de la planificación regional bilateral en el área fronteriza. Posteriormente, se presenta un tercer caso, el del tiradero de baja radioactividad de Sierra Blanca, cuya construcción se propuso en Texas, cerca de la frontera mexicoamericana. Este último caso ilustra el surgimiento y la efectividad de la movilización política en las comunidades fronterizas, cuando las instituciones y los planificadores no son capaces de proporcionar soluciones bilaterales que contemplen los problemas y demandas de las comunidades locales fronterizas.

¿Qué es la planificación bilateral?

Es el proceso en el que dos países, mediante sus instituciones, sus planificadores y comunidades colaboran con el fin de abocarse a la resolución de problemas en común, la elaboración conjunta de alternativas y oportunidades de planificación a nivel local, estatal y regional o internacional. Para los fines de este trabajo, la planificación bilateral se enfoca en los estados que constituyen la región fronteriza entre México y Estados Unidos.

Aunque la planificación bilateral en la zona fronteriza entre México y el país vecino no es un proceso nuevo, el uso formal de este término es relativamente reciente.¹ A los problemas de planificación fronteriza relacionados con las preocupaciones comunes sobre el medio ambiente, transporte, recursos naturales y suelos, se les ha denominado “cuestiones fronterizas” o “problemas transfronterizos”.² En el pasado, los esfuerzos para resolver estas cuestiones y problemas se daban usualmente a través de medios diplomáticos, proceso al que se denominaba “cooperación bilateral”.³

Tensiones a nivel interno e internacional han surgido históricamente, a medida que actores privados y públicos en ambos lados de la frontera citada han afectado el espacio de esa región. Ejemplos de éstas han sido la contaminación del Río Colorado, que dañó la agricultura mexicana;⁴ la contaminación del aire en San Diego y Tijuana⁵ y el problema de los desechos tóxicos y radioactivos entre Texas y México,⁶ entre otros.⁷ El interés por planificar el medio ambiente y resolver los problemas de uso de suelo fronterizo no han sido los únicos elementos en la ya de por sí problemática relación México-Estados Unidos. Problemas sobre la planificación social, específicamente los relacionados con el bienestar de las comunidades fronterizas y la migración, han complicado históricamente la cooperación diplomática y de planificación entre los dos países.

En términos generales, la planificación bilateral entre ambas naciones ha tenido lugar en un contexto asimétrico, redundando en la falta de elaboración de mecanismos para el cumplimiento y ejecución de leyes y acuerdos pactados en negociaciones bilaterales. Las relaciones diplomáticas se caracterizan por su enfoque vertical, es decir, las decisiones se toman desde la cúpula de poder, sin tomar en cuenta a las comunidades. Sin embargo, cabe mencionar que los dos países han negociado instrumentos de cooperación regional bilateral y han acordado la creación de instituciones bilaterales. Esas instituciones han existido durante casi un siglo y, como se verá en los dos siguientes apartados, la firma del TLCAN ha infundido mayor ímpetu a su desarrollo.

¹ Por ejemplo, Larry Herzog indica que: “A principios de los años ochenta, los términos «planificación bilateral» y «cooperación transfronteriza» habían empezado a aparecer en los medios impresos y en foros públicos”. L. Herzog, ed., *Planning the International Border Metropolis. Trans-Boundary Policy Options for the San Diego-Tijuana Region* (San Diego: University of California, 1986), 5.

² M. Wilcher, “Transboundary Problems between México, The United States and Canada”, en A. Blackburn, ed., *Pieces of the Global Puzzle. International Approaches to Environmental Concerns* (Golden: Fulcrum, 1986).

³ *Ibid.*; Herzog, ed., *Planning the International Border...*

⁴ J. Brown, “Converging Worlds: Environmental Events and the Free Market and Policy Development”, en Blackburn, ed., *Pieces of the Global Puzzle...*

⁵ H. Brown, “Air Pollution Problems in the Tijuana-San Diego Air Basin”, en Herzog, ed., *Planning the International Border...*

⁶ T. Vázquez-Castillo, “Towards Regional Environmental Planning on the U.S.-México Border”, *Environmental Planning Quarterly* 11, no. 1 (primavera de 1994).

⁷ Aspen Institute, *The México-U.S. Border Environment and Economy. A Call to Action to Make the México-US Border Region a Model of Bi-National Cooperation for Sustainability* (Washington, D.C.: Aspen Institute, 2000).

Cooperación e instituciones bilaterales antes del TLCAN

La cooperación bilateral ha tenido, por lo menos en el papel, una larga trayectoria. Tanto México como Estados Unidos han firmado acuerdos internacionales y han establecido instituciones bilaterales para enfrentar la planificación del área fronteriza. La creación y funciones de esas instituciones están enmarcadas en el contexto de las relaciones internacionales, lo cual refleja el carácter diplomático de la planificación bilateral entre México y Estados Unidos,⁸ que era el método a través del cual ambos países decidían el destino de la región fronteriza.

Una de las primeras instituciones de “planificación” bilateral fue la Comisión Internacional Fronteriza, creada en 1906, con el objetivo de regular, distribuir y conservar las aguas del Río Bravo o Río Grande, y las de los ríos Colorado y Tijuana. A esa comisión, que en 1944 se convirtió en la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA [IBWC, por sus siglas en inglés]), también se encargó la protección de las tierras que circundan el área fronteriza.⁹ La CILA es la única institución bilateral que ha sobrevivido desde su creación. Actualmente, su misión es “proporcionar servicios de aguas y límites, a lo largo del área fronteriza entre México y Estados Unidos, que sean sensibles al medio ambiente, oportunos, puntuales y fiscalmente responsables [...] en una atmósfera de cooperación bilateral y de manera que responda a los intereses de la sociedad”.¹⁰ Sin embargo, varias organizaciones comunitarias fronterizas han criticado a la CILA por ser demasiado burocrática y por llevar a cabo proyectos de infraestructura sin ninguna participación (*input*) de la comunidad.¹¹

La Comisión México-Estados Unidos para el Desarrollo Fronterizo y la Amistad, creada en 1967, fue una institución bilateral establecida para promover el desarrollo económico y para responder a las preocupaciones sociales en la región. En la práctica, se enfocó en el desarrollo de infraestructura y protección del medio ambiente. Esta comisión se disolvió en 1970.¹²

Otro ejemplo de cooperación bilateral fue la creación, en 1940, de la Asociación de Salubridad Fronteriza, la cual era responsable de supervisar los “problemas de salud pública” en el área fronteriza. En 1988, esta institución se convirtió en la Organización Panamericana de Salud y trasladó su enfoque a un área geográfica más amplia.¹³

⁸ F. Malagamba, “The Troublesome Equity in the Distribution of Shared Water Resources: The U.S.-Mexican Border”, en P. Ganster y H. Walter, eds., *Environmental Hazards and Bioresource Management in the United States-México Borderlands* (Los Ángeles: University of California Press, 1990).

⁹ *Ibid.*

¹⁰ International Boundary and Water Commission 2000 (El Paso: IBWC, 2000), disponible en <<http://www.ibcw.state.gov>>.

¹¹ Para un resumen de las diferentes críticas al funcionamiento de la CILA, véase Mark J. Spalding, “A Synthesis of Institutional Activities and Practices”, en Aspen Institute, *The México-U.S. Border...*, 86-88.

¹² L. Sklair, “The Maquila Industry and the Creation of a Transnational Capitalist Class in the United States-México Border Region”, en L. Herzog, ed., *Changing Boundaries in the Americas* (1992).

¹³ *Ibid.*

En esta misma senda de colaboración, ambos países firmaron acuerdos bilaterales para responder a diferentes preocupaciones acerca del medio ambiente,¹⁴ entre los principales acuerdos estaban:

1. La Convención para la Protección de Aves Migratorias y Mamíferos de Caza, firmado en 1936.¹⁵
2. El Acuerdo de Cooperación del Medio Ambiente de 1978.¹⁶
3. El Acuerdo de Cooperación para el Medio Ambiente Fronterizo de 1983 (BECA, por sus siglas en inglés), conocido también como el Acuerdo de la Paz.¹⁷

El propósito de este último acuerdo fue el de trabajar para “resolver los problemas del medio ambiente del área fronteriza compartidos por ambas naciones”. La región protegida por este acuerdo comprende cien kilómetros (sesenta millas) a lo ancho de cada lado de la frontera.¹⁸ La Agencia de Protección del Medio Ambiente (EPA) de Estados Unidos y su contraparte en México, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue),¹⁹ fueron designadas como las coordinadoras nacionales de este acuerdo, el cual estipulaba consultas entre México y Estados Unidos acerca de cualquier proyecto que planteara un riesgo potencial al medio ambiente. El artículo 2 del acuerdo también requería que ambos países adoptaran medidas apropiadas para prevenir, reducir y eliminar las fuentes de contaminación que afectarían la ya de por sí severamente contaminada área fronteriza entre México y Estados Unidos. Finalmente, el acuerdo establecía que “sus disposiciones se subordinaban a las políticas y reglamentos nacionales y a las leyes estatales y nacionales ya existentes”.²⁰ En ese tiempo, no se incluyó en el acuerdo ningún proceso de planificación o mecanismos para su cumplimiento; además, ninguna acción gubernamental en relación con el acuerdo ocurrió por casi una década después de haber sido firmado.²¹

¹⁴ Para un resumen de los tratados y acuerdos bilaterales más importantes, véase Lawrence A. Herzog, *Where North Meets South: Cities, Space, and Politics on the U.S.-México Border* (Austin: Center for Mexican American Studies, University of Texas at Austin, 1990), 36-37.

¹⁵ U.S. Government, *Protection of Migratory Birds and Game Mammals. Convention between The United States of America and Mexico. Signed at Mexico City, February 7, 1936* (Washington, D.C.: U.S. Government, 1937).

¹⁶ U.S. Department of State, *Environmental Cooperation: Agreement between The United States of America and Mexico Effected by Exchange of Notes Signed at México and Tlatelolco, 14-19 de junio de 1978* (Washington, D.C.: U.S. Department of State, 1979).

¹⁷ U.S. Department of State, *Environmental Cooperation: Agreement between the United States of America and Mexico Signed at La Paz, 14 de agosto de 1983*, serie Treaties and Other International Acts Series, no. 10827 (Washington, D.C.: Department of State, 1986), también disponible en <<http://www.inel.gov/national/faq.html>>; A. Utton, “Transboundary Water Quality: Institutional Alternatives”, en Ganster y Walter, eds., *Environmental Hazards...*

¹⁸ U.S. Department of State, *Environmental Cooperation...* (1986).

¹⁹ La Sedue se convirtió en la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap).

²⁰ U.S. Department of State, *Environmental Cooperation...* (1986).

²¹ T. Vázquez-Castillo, “Regional Environmental Planning and Mobilization on the U.S.-Mexico Border: The Case of Sierra Blanca” (2000, manuscrito inédito).

Debido a la historia de intervenciones, disputas territoriales y migratorias, combinadas con relaciones económicas desiguales entre ambos países, la mayoría de esos tratados y acuerdos eran documentos que, desafortunadamente, obligaban más a México que al país vecino. Un caso pertinente de mención es el de la salinización de las aguas del Río Colorado, lo que causó pérdidas agrícolas en México. A pesar de que ambos países firmaron tratados internacionales en 1906 y en 1944, el problema no se resolvió. Otro ejemplo fue el del embargo estadounidense al atún mexicano en los años setenta, el cual fue una medida contra México por haber capturado barcos pesqueros de Estados Unidos en jurisdicción mexicana. Posteriormente, este problema culminaría en el caso del atún y del delfín que conllevó a un segundo embargo, basado en la Ley de Protección de Mamíferos Marinos. En ambos casos, analistas mexicanos alegaron que sólo Estados Unidos establecía límites y regulaciones, de acuerdo a sus normas ya existentes,²² es decir, las diferentes disputas fronterizas entre los dos países seguían la “ley del más fuerte”.²³ Por lo tanto, cada vez que surgía un problema fronterizo, se resolvía “diplomáticamente”, a través de la creación de una nueva comisión y posiblemente mediante la firma de un nuevo tratado. La cooperación bilateral, entonces, se encontraba inmersa en el marco de la relación asimétrica de poder existente entre México y Estados Unidos.

Cooperación e instituciones bilaterales después del TLCAN

A pesar de que han existido diferentes intentos por planificar el área fronteriza,²⁴ no fue sino hasta la negociación del TLCAN, en 1992, cuando surgió a nivel público una discusión acerca de un medio ambiente común en la frontera de ambos países. En particular, el intenso debate que los acuerdos relacionados con el medio ambiente incluidos en el TLCAN (Side Environmental Agreements) dio lugar a una más amplia conceptualización pública del área fronteriza como una región única (“as a single region”).

Los Acuerdos sobre el Medio Ambiente de 1992²⁵ también conocidos como Acuerdo Norteamericano sobre Cooperación para el Medio Ambiente (NAAEC),²⁶ establecían lineamientos para la cooperación y la planificación regional del medio ambiente, lo cual resultó en un plan transfronterizo del medio ambiente, el Plan

²² Blanca Torres, “La cuestión del medio ambiente en la agenda bilateral (1991-1992)”, en G. Vega-Cánovas, ed., *México-Estados Unidos-Canadá, 1995-1996* (México: El Colegio de México, 1997).

²³ Malagamba, “The Troublesome Equity...”.

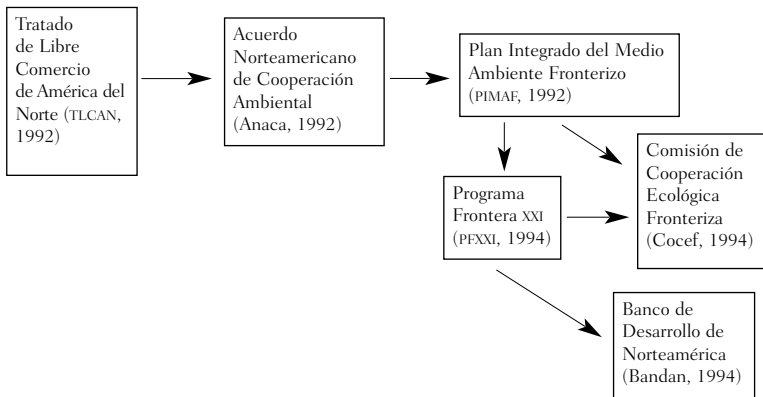
²⁴ Para un resumen de estos esfuerzos en el área de San Diego-Tijuana, véase Lawrence A. Herzog, “San Diego-Tijuana: The Emergence of a Trans-Boundary Metropolitan Ecosystem”, en Herzog, *Where North Meets South...*, 2-10.

²⁵ EPA, *The North American Free Trade Agreement NAFTA and U.S.-Canada-Mexico Environmental Cooperation* (Washington, D.C.: EPA, 2000), disponible en <<http://es.epa.gov/oeca/ofa/iecd/agreement/nafta.html>>.

²⁶ S. Mumme, “NAFTA’s Environmental Side Agreement: Almost Green?”, *Borderlines* 7, no. 2 (febrero de 1999).

Integrado del Medio Ambiente Fronterizo (PIMAF [IBEP, por sus siglas en inglés]).²⁷ Este plan, sin embargo, no especificaba procesos de implementación claros ni tampoco mecanismos para su cumplimiento ni de participación ciudadana. Por lo tanto, diversas organizaciones ambientalistas y grupos ciudadanos de la frontera se opusieron al IBEP. La oposición y el cabildeo tuvieron éxito y se logró en 1994, la creación adicional de la Comisión de Cooperación para el Medio Ambiente Fronterizo (CCMAF-BECC) y el Banco de Desarrollo de América del Norte (Bandan), así como la firma del Programa Fronterizo XXI, el cual reemplazaba al PIMAF (véase el esquema 1).²⁸

ESQUEMA 1
INSTITUCIONES BILATERALES DE PLANIFICACIÓN CREADAS DESPUÉS DEL TLCAN



Las funciones asignadas incluirían la evaluación y certificación de proyectos de desarrollo económico e infraestructura a lo largo de la frontera, “así como en otras comunidades que tuvieran la necesidad de asistencia financiera para ajustarse a los efectos del TLCAN”.²⁹ Se requería que la planificación aspirara a lograr un desarrollo sustentable y una participación ciudadana comprensiva. El Bandan sería la entidad que financiaría los proyectos aprobados por la BECC. A pesar de la “asimetría

²⁷ EPA y Sedue, *Integrated Environmental Plan for the Mexico-U.S. Border Area (First Stage, 1992-1994)* (Washington, D.C.: EPA-Sedue, 1992).

²⁸ Véanse S. Graves, “Citizen Activism and BECC Policymaking”, *Borderlines* 7, no. 2 (febrero de 1999); Border Environmental Cooperation Commission (El Paso: BECC-COCEF, 1996), disponible en <<http://www.cocef.org>>; North American Development Bank (San Antonio: NadBank, 2000), disponible en <<http://www.nadbank.org>>; G. Kourous, “The Border XXI Program: An Overview”, *Borderlines* 7, no. 2 (febrero de 1999) y N. Carter, “State of Binational Cooperation Today. Prospects for the Future”, *Borderlines* 9, no. 1 (2001).

²⁹ R. Hinojosa-Ojeda, “The North American Development Bank”, *American Planning Association* 60, no. 3 (1994).

de liderazgo³⁰ y de la participación de la que frecuentemente se quejaban las ONG y comunidades mexicanas, el hecho de que la BECC pidiese como requisitos que los desarrolladores proporcionaran información a las comunidades afectadas en el área era un avance en las políticas de planificación de la región. Algunos argumentarían que existe suficiente espacio para mejorar esas instituciones, ya que los recursos y participación limitados y los “diferentes estilos de formulación de políticas” podrían superarse, para así permitir una mayor cooperación.³¹

En un intento por llegar a las comunidades fronterizas, la BECC colocó en la Internet una lista llamada BECCNet.³² Probablemente debido a la carencia de computadoras, muchas organizaciones y comunidades mexicanas no utilizaron la lista electrónica. Sin embargo, la existencia de este mecanismo ilustra las nuevas formas en que la colaboración, planificación y comunicación fronterizas se establecen en dicha región, aunque, por ahora, la comunicación electrónica transfronteriza todavía se encuentra en una etapa incipiente de desarrollo.³³

El último fruto de la BECC y del Bandan es la Iniciativa Especial para Pequeñas Comunidades (SISC).³⁴ A través de ésta, creada en 1996, la BECC y el Bandan proporcionarían asistencia a comunidades más pequeñas y de bajos ingresos que no contarán con los recursos o medios para proponer proyectos o para solicitar fondos. La SISC también fue el resultado de la presión que organizaciones y comunidades fronterizas ejercieron en la BECC para que tomara en cuenta el desigual acceso a los recursos que enfrentan algunas comunidades fronterizas.

A medida que se creaban y transformaban las instituciones bilaterales de planificación, los marcos institucionales en que éstas habían surgido también se transformaban. En este contexto, en 1996, se creó el Programa Fronterizo XXI (B21, por sus siglas en inglés) que sustituía al IBEP. La misión del Programa B21 armonizaba con las metas de la BECC y del Bandan en términos de sustentabilidad, desarrollo comunitario y participación ciudadana. Este programa trató de vincular a diferentes entidades de planificación a lo largo de la frontera mediante juntas, acceso a la información y transferencia de tecnología y entrenamiento. El carácter participativo del programa no garantiza su efectividad, incluso algunos especialistas en asuntos fronterizos han afirmado que no ha tenido un impacto significativo en las comunidades, proyectos o formulación de políticas en la frontera,³⁵ ya que la participación ciudadana no se ha incrementado. Con los últimos cambios en las admi-

³⁰ Graves, “Citizen Activism...”.

³¹ M.C. Mello Lemos y A. Luna, eds., “Public Participation in the BECC: Lessons from the *Acuaférico* Project, Nogales, Sonora”, *Journal of Borderlands Studies* 14, no. 1 (1999).

³² La BECC anunció la información acerca de los distintos proyectos que considera y aprueba, así como las conversaciones entre los participantes de la lista electrónica.

³³ La de la BECC no es la única lista electrónica transfronteriza. Para una revisión de las distintas listas, véase R. Mader, “Environmental Contacts in the US/México Borderlands”, *Bridging Borders Across the Americas* (2000), disponible en <<http://www.planeta.com/ecotravel/border/9995contacts.html#MexNGOs>>.

³⁴ T. Faulkner, “BECC Technical Assistance to Small Communities”, *Borderlines* 7, no. 2 (1999).

³⁵ Kourous, “The Border XXI Program...”.

nistraciones presidenciales, tanto de México como de Estados Unidos, el destino y la dirección de estas instituciones y programas está a la expectativa, además de que se evaluarán.

Colaboración transfronteriza: planificadores locales que realizan planificación bilateral

Antes del TLCAN se asumía que las distintas tradiciones de planificación e instituciones de México y Estados Unidos no se traducirían en ningún esfuerzo positivo de planificación, ya que era raro que ocurriera en el pasado. Sin embargo, esta situación ha cambiado gradualmente en algunas ciudades fronterizas de México y de Estados Unidos, a medida que ambos países establecen crecientes relaciones de planificación bilateral. De modo interesante, estas relaciones se han dado fuera del marco diplomático de las relaciones internacionales. En cambio, las ciudades fronterizas, específicamente sus oficinas y departamentos de planificación han empezado a preparar planes bilaterales.

Aun cuando, en el pasado, la planificación se llevaba a cabo de manera internacional, regional y bilateral por medios diplomáticos, actualmente se realiza de ciudad a ciudad o de departamento de planificación a departamento de planificación. Es decir, los planificadores en cada ciudad son los actores, de hecho se han convertido en los que median en los acuerdos locales de planeación bilateral. Esta colaboración translocal y transfronteriza parece ser un nuevo elemento en el proceso de planificación bilateral.

El papel del medio ambiente en la planificación bilateral entre México y Estados Unidos

Los intentos de México y Estados Unidos por cooperar bilateralmente tienen una larga historia, sin embargo, fueron las preocupaciones ambientales originadas por el TLCAN las que ofrecieron una atmósfera favorable para iniciar una discusión sobre la planificación bilateral. Ecologistas y ONG de ambos lados de la frontera pugnaron por un acuerdo comercial “más verde”, y fueron ellos los primeros en iniciar esta discusión.³⁶ En consecuencia, el tipo de planificación que surgió de estas discusiones se relacionaba principalmente con normas y leyes sobre el ambiente.

Las coaliciones y redes bilaterales de las ONG, como la Red Binacional del Medio Ambiente y la Alianza Ambiental han colaborado para influir en la creación de

³⁶ D. Vogel, “International Trade and Environmental Regulation”, en N. Vig y M. Kraft, eds., *Environmental Policy in the 1990s* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1997); D. Peña, *The Terror of the Machine. Technology, Work, Gender, & Ecology on the U.S.-México Border* (Austin: University of Texas Press, 1997) y C. Zabin, “Nongovernmental Organizations in Mexico’s Northern Border”, *Journal of Borderlands Studies* 12, nos. 1-2 (1997).

políticas ambientales en el área fronteriza. Anticipando que las condiciones del medio ambiente se deteriorarían, debido a la ubicación de capital a consecuencia del TLCAN, tales organizaciones bilaterales se agruparon y colaboraron a través de las fronteras. Algunas llegaron a participar en la elaboración de los Acuerdos sobre el Medio Ambiente del TLCAN. Desde que se formularon dichos acuerdos, la comunicación y la colaboración continua han fortalecido el trabajo de estas coaliciones y redes fronterizas.³⁷

En otras palabras, a pesar del enfoque explícito del TLCAN en la integración económica y el libre comercio, el tratado también promovió una discusión de los problemas de planificación ambiental en los países miembro del TLCAN. Esta conversación se llevó a cabo en el contexto de los tres países como un bloque regional. El TLCAN, como acuerdo regional para liberalizar el comercio y la inversión de capital, se ha centrado en el desarrollo económico, pero no en sus consecuencias en el ámbito de la planificación. No obstante, podemos afirmar que una consecuencia no intencional del TLCAN fue el hecho de que obligó a los tres países a mirarse a sí mismos y a sus territorios como una región, y considerar las consecuencias de planificación regional de aquel instrumento supranacional.

Como resultado de las presiones de los ambientalistas y de las ONG, los tres países negociaron normas, cumplimientos y financiamientos, que fueron parte de los Acuerdos del Medio Ambiente del TLCAN.³⁸ Irónicamente, el polémico tratado ha borrado fronteras no sólo para el movimiento de capitales para la inversión, sino también para la reconceptualización de la planificación del medio ambiente, en un contexto regional a través de las fronteras.

La integración económica y el libre comercio han permitido una reflexión sobre la región, más allá de la línea fronteriza en cada país. Estos elementos también han conducido a la redefinición de la planificación regional, más allá de los límites del Estado-nación. La planificación pasó de hacerse en o entre las agencias de cada país, dentro de sus contextos nacionales, al trabajo regular y al establecimiento de normas regionales o a través de las fronteras entre cada país miembro.³⁹

Esta consecuencia no intencionada sugiere que los procesos globales actuales, como el libre comercio y la integración económica regional, han tenido un mayor efecto en varios aspectos de la planeación regional internacional y bilateral. Este trabajo ilustra tal efecto con dos casos de planificación que se han realizado en ciudades hermanas a lo largo de la frontera México-Estados Unidos. El primero es el caso de los Ambos Nacos; el segundo es el Plan Bilateral 2020 de Transporte y de Uso del Suelo entre Brownsville y Matamoros. Ambos proyectos ilustran los in-

³⁷ En 1997, Zabin identificó doce ONG que trabajaban en problemas relacionados con el ambiente. En julio de 2000, Mader había compilado una lista de 44 ONG ambientalistas mexicanas y estadounidenses. Véanse Zabin, "Nongovernmental Organizations..." y Mader, "Environmental Contacts...".

³⁸ Vogel, "International Trade..."; Peña, *The Terror of the Machine...*; B. Lenderking, "The U.S.-Mexican Border and NAFTA: Problem or Paradigm", en O. Martínez, ed., *The U.S.-Mexico Borderlands. Historical and Contemporary Perspectives* (Wilmington: Scholarly Resources, 1996) y Zabin, "Nongovernmental Organizations...".

³⁹ Kourous, "The Border XXI Program...".

tentos de llevar a cabo la planificación bilateral después de la firma del TLCAN. La descripción de estos casos sirve de contexto para explorar la función que tienen los planificadores bilaterales.

El caso del Plan Comprensivo de los Ambos Nacos

El caso de los Ambos Nacos fue un intento de planificar regionalmente y a través de las fronteras.⁴⁰ Los dos Nacos eran dos ciudades diferentes, en cada lado de la frontera: Naco, Sonora, y Naco, Arizona. En su artículo, “Un Plan Comprensivo de los Ambos Nacos”, Luna y Chundur cuentan su participación en este proyecto de planificación regional cuando eran estudiantes de la Universidad de Arizona, en Tucson. Luna y Chundur indican que las cambiantes leyes de uso de suelo y otras transformaciones legislativas provocadas por el TLCAN en México sirvieron como catalizadores para que distintos actores públicos y privados se involucraran en propuestas de desarrollo inmobiliario (*land development*) y de planificación en la región.⁴¹

En 1994, la Facultad de Planificación de la Universidad de Arizona trabajó en el “primer plan comprensivo de uso de suelo, el cual trataba de integrar tanto el lado mexicano como el estadounidense de estas” ciudades fronterizas. Al preparar el plan, los estudiantes tenían que “reconciliar las distintas tradiciones de planificación y las organizaciones administrativas de Estados Unidos y de México”.⁴² Los estudiantes concibieron el Plan para los Ambos Nacos, tomando en cuenta las perspectivas y demandas de diferentes actores en ambos lados de la frontera, entre los que se encontraba la Alianza Comercial de Naco o Naco Trade Alliance (NTA), la cual era una organización empresarial bilateral; la Asociación de la Comunidad de Naco o Naco Community Association (NCA), un grupo de residentes, y las diferentes entidades de planificación en ambos lados de la frontera.

Luna y Chundur pusieron énfasis en que el principal reto de este plan era el acceso a la información, la cual en México o no existía, o la que estaba disponible había sido recopilada usando criterios diferentes de los utilizados en Estados Unidos. Consecuentemente, era difícil armonizar los datos de la región, ya que diferían cuando se comparaban. No obstante, la habilidad tecnológica de Luna y Chundur facilitó generar los datos faltantes y posteriormente integrarlos a un plan maestro regional. Encuestas e investigaciones de campo, junto con sistemas de información geográficos (GIS) y fotografías aéreas, les permitieron reunir diferente tipo de información en el plan regional bilateral.

Según su artículo, el plan incorporaba las visiones de los distintos grupos involucrados en el proceso de planificación. Para identificar esas visiones, ambas

⁴⁰ Este estudio de caso se basó en el artículo de T. Luna y R. Chundur, “A Comprehensive Plan for «Ambos Nacos»: Building Bridges Across the Border—A Case Study”, *Colloqui* 10 (primavera de 1995): 69-72.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

ciudades llevaron a cabo una encuesta. A pesar de que Luna y Chundur no lo mencionan, es evidente que tal encuesta tenía que ser bilingüe. Los resultados de la misma se “presentaron a todos los grupos” involucrados, tras lo que se generaron los principios básicos del plan a través de lo que Luna y Chundur denominaron “un consenso de ideas”. Sin embargo, su colaboración menciona que el propósito de la NTA era el “beneficio económico”, y que las oficinas y agencias federales “no estaban dispuestas a adaptarse a un plan comprensivo que reflejara las necesidades de la comunidad”.⁴³ Luna y Chundur no ofrecen mayor explicación de estas afirmaciones.

A pesar de los obstáculos para preparar un proceso de planificación más equitativo en el área fronteriza, Luna y Chundur consideraron positivo el esfuerzo de la NTA, debido a la conciencia que despertó el proyecto en términos de planificación regional y de acción coordinada a través de las fronteras. En este caso, la planeación bilateral se estableció a través de la iniciativa de actores públicos y privados en ambos lados de la frontera, así como en colaboración con la universidad.

El Plan Binacional 2020 de Transporte y de Uso del Suelo entre Brownsville y Matamoros

El Plan Regional Bilateral entre Brownsville y Matamoros fue una iniciativa que nació en 1997, cuando Matamoros, Tamaulipas, se comunicó con Brownsville, Texas. La primera ciudad disponía de fondos locales del Instituto Municipal de Planeación (Implan) y solicitó asistencia de Brownsville para planificar, zonificar y preparar su Plan Maestro.⁴⁴ A esta solicitud le siguieron una serie de reuniones en las que se concibió el Plan Bilateral 2020 de Transporte y Uso del Suelo. El objetivo del plan era acordar bilateralmente la planificación del transporte, el desarrollo comunitario, la zonificación y las subdivisiones relacionadas con materiales industriales y de desechos peligrosos, así como con los asentamientos ilegales en el área fronteriza. Los principales actores participantes eran los empresarios, la industria maquiladora y los planificadores.

Actualmente, estos últimos, en ambos lados de la frontera, diseñan el plan. La idea de un plan regional común surgió durante las reuniones convocadas por las oficinas y departamentos de planificación de Brownsville y Matamoros. Como declarara Larry Brown, director de Planificación de la Ciudad de Brownsville: “[...] compartimos una región en común, por lo tanto tiene sentido que preparemos un plan conjunto y bilateral de transporte y de uso de suelo”.⁴⁵

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ T. Vázquez-Castillo, entrevista de la autora, vía telefónica, con José Gavito, planificador de Brownsville, 23 de octubre de 2000.

⁴⁵ City of Brownsville, *Binational 2020 Land Use and Transportation Plan* (video) (Brownsville: City Planning Office, 1999).

La historia de cooperación entre estas ciudades empezó en 1910, cuando la construcción del ferrocarril conectó a ambas. Hacia los años setenta, Brownsville y Matamoros ya tenían establecida una relación de planificación que incluía la cooperación, relacionada principalmente con la planificación del transporte y del ambiente. De la misma manera que en el caso de Ambos Nacos, el TLCAN propició una mayor cooperación entre Brownsville y Matamoros.

Los principales retos que ambas ciudades enfrentan son similares a los del Plan de los Ambos Nacos. Distintas tradiciones de planificación y tecnologías frenan el plan. Según Mark Lund, Coordinador de Planificación de Transporte de la ciudad de Brownsville, su personal tuvo que invertir mucho tiempo en armonizar las distintas maneras en que cada ciudad había diseñado sus planes, datos y mapas. Por ejemplo, Lund señala que la falta de perspectiva histórica acerca de cómo la tierra y los usos del suelo están organizados en México ha demostrado ser un obstáculo para completar el plan. Otros usos del suelo, diferentes de los que el plan propone, ya se encuentran asentados en Matamoros, entonces pregunta: “¿Cómo vamos a implementar el plan? ¿Va a ser voluntario u obligatorio? Necesitamos reconocer que manejamos sistemas legales completamente distintos”.⁴⁶

Además de los obstáculos técnicos, históricos y legales, la falta de consenso entre las dos ciudades ha retrasado el proceso de aprobación del plan. José Gavito, planificador de Brownsville, mencionó que “el plan podría finalizarse en dos semanas, pero no hay consenso”.⁴⁷ Aparentemente, ciertas decisiones de planificación dirigidas desde la cúpula e impuestas en Matamoros por la ciudad de Brownsville han generado una serie de preguntas acerca de quién paga la infraestructura que se necesita y que se propone en el proyecto, y de quiénes serán las tierras afectadas por la aplicación del plan bilateral.

A pesar de los obstáculos y las experiencias vividas en Ambos Nacos y por el Plan Binacional 2020 de Transporte y de Uso del Suelo, cabe subrayar la reconceptualización de la planeación regional observada en el área fronteriza y más allá de los límites del Estado-nación. Independientemente de la división política que la línea fronteriza representa, diferentes actores en esta área trabajan en las posibles maneras de planificar bilateralmente. Esta nueva relación se ha establecido entre agencias de planificación, entidades privadas, ONG y grupos comunitarios. Quienes residen en esta zona actúan regionalmente sin importar la línea fronteriza.

Comunidades locales con movilizaciones bilaterales: el caso de Sierra Blanca

Los ejemplos hasta ahora discutidos ponen énfasis en la planificación bilateral entre México y Estados Unidos, como se realizaba a través de instituciones transnacio-

⁴⁶ T. Vázquez-Castillo, entrevista de la autora, vía telefónica, con Mark Lund, coordinador de Planificación de Transporte de Brownsville, 23 de octubre de 2000.

⁴⁷ Vázquez Castillo, entrevista con José Gavito.

nales creadas diplomáticamente o a través de proyectos de planificación transfronterizos iniciados por los gobiernos locales. Otro enfoque ha sido el de la emergencia de la movilización ciudadana para responder a los problemas y coyunturas surgidos en la región fronteriza. Un ejemplo es el caso de Sierra Blanca, en el oriente de Texas, lugar donde residentes fronterizos tanto en México como en Estados Unidos se organizaron entre 1992 y 1998 para detener la construcción de un depósito de desechos de baja radioactividad. El tiradero de Sierra Blanca se localizaría a 27 kilómetros de la frontera con México, lo cual violaba el Acuerdo de la Paz. Las protestas en México no se hicieron esperar, ya que se proponía la construcción del mismo en las cercanías de ciudades fronterizas altamente pobladas: a 95 kilómetros de Ciudad Juárez, Chihuahua, con una población de más de un millón de habitantes y a 130 kilómetros al este de El Paso, cuya población es de 654 000 habitantes.

Los grupos opositores al tiradero de Sierra Blanca hicieron repetidas referencias al Acuerdo de La Paz, pero cuando el gobierno de Texas dio luz verde al proyecto de Sierra Blanca, las buenas intenciones del acuerdo, respecto de proteger bilateralmente el ambiente fronterizo, se ignoraron por completo. Los legisladores texanos estaban conscientes de su postura y de la posibilidad de crear un serio conflicto internacional entre México y Estados Unidos.

Además, las poblaciones cercanas al sitio propuesto eran principalmente de bajos ingresos y de origen mexicano. Debido a las características socioeconómicas y étnicas de las comunidades de Sierra Blanca, los manifestantes en ambos lados de la frontera denunciaron el proyecto Sierra Blanca como un caso de racismo ambiental,⁴⁸ y como el proyecto tendría un impacto regional en ambos lados de la frontera, se puede argumentar incluso que el tiradero de Sierra Blanca se convirtió en un caso internacional de racismo ambiental o de “imperialismo tóxico”.⁴⁹ Estas protestas fueron sublimadas por el hecho de que al atravesar el Río Bravo un país tercermundista como México, saldría perjudicado debido a la construcción de ese depósito radiactivo.

Supuestamente, Sierra Blanca había sido seleccionado con base en criterios técnicos y poblacionales como el “mejor” sitio para colocar desechos de baja radioactividad. El tiradero se construiría con tecnología de punta; se había seleccionado por su baja densidad de población; sin embargo, esos criterios técnicos y poblacionales no tomaron en consideración que la frontera no divide los problemas ambientales en el área. De esta manera, mientras los técnicos habían seleccionado Sierra Blanca en Texas porque se hallaba en un área “despoblada” de mexicanos y mexicoamericanos, al atravesar la frontera, en Ciudad Juárez, Chihuahua, vivía aproximadamente un millón de personas.

En ese momento, el caso de Sierra Blanca reveló que, a pesar de la legislación bilateral para proteger el ambiente, como el Acuerdo de La Paz (firmado en 1983)

⁴⁸ G. Fryling, “Will Vermont Be Sued for Environmental Racism?”, en New England Coalition on Nuclear Pollution, *Vermont Times*, 1998, disponible en <<http://www.necnp.org/sbvttime.htm>>.

⁴⁹ D. Harvey, *Justice, Nature and the Geography of Difference* (Malden: Blackwell, 1996).

y el Plan Integrado para el Medio Ambiente del Área Fronteriza entre México y Estados Unidos (firmado en 1992), esta zona limítrofe no había sido concebida ni tratada como una región única. La planificación bilateral para el caso de Sierra Blanca demostró la necesidad de repensar esta área en términos regionales.

A pesar de que se había sugerido un enfoque de planificación ambiental tanto internacional como regional para resolver el conflicto provocado por el tiradero de Sierra Blanca,⁵⁰ el problema no se resolvió mediante ese enfoque de planificación ni lo hicieron las instituciones de planeación ya existentes. En su lugar, la movilización y la acción política llenaron el vacío de respuestas que la planificación apropiada generaba. En 1992, las comunidades en ambos lados de la frontera iniciaron un largo proceso de movilización ciudadana a nivel transnacional y transfronterizo, cuyo objetivo era detener la construcción del tiradero de desechos de baja radioactividad en Sierra Blanca. En 1994, el resultado de dicha movilización condujo a la organización del Fondo de Defensa Legal de Sierra Blanca (Sierra Blanca Legal Defense Fund, SBLDF), cuya misión era “usar los sistemas políticos y legales para [...] prevenir [...] el inicio de la construcción del propuesto sitio de Sierra Blanca”.⁵¹

El SBLDF inició intensas actividades políticas en ambos lados de la frontera: marchas bilaterales, escolares protestando, huelgas de hambre, pliegos petitorios, campamentos de huelga que se extendían más allá del área fronteriza y alcanzaban lugares como Vermont, Nueva York y la ciudad de México.⁵²

Los años de movilización política organizada por el SBLDF originaron que se establecieran coaliciones sin precedente entre grupos ecologistas, activistas de derechos humanos, intelectuales y políticos locales de ambos lados de la frontera.⁵³ Las comunidades fronterizas fueron capaces de reunir tal apoyo del lado mexicano que, en 1997 y por primera vez en la historia, todos los partidos políticos mexicanos representados en el Congreso se unieron en la firma de un documento para oponerse al proyecto de Sierra Blanca. Los partidos también demandaban que las instituciones mexicanas de planificación ambiental se opusieran oficialmente a la construcción del basurero. En el contexto de un creciente activismo político y del apoyo del Congreso que el SBLDF había procurado, se incrementó la intervención del gobierno mexicano.

En esos momentos, Texas enfrentaba crecientes respuestas políticas en ambos lados de la frontera, así como la intervención del gobierno mexicano. En tales condiciones, Texas decidió el 22 de octubre de 1998 cancelar el proyecto de Sierra Blanca. Los medios de comunicación subrayaron la importancia de la cooperación y movilización bilateral ciudadana para detener la construcción de este depósito

⁵⁰ Vázquez-Castillo, “Towards Regional Environmental Planning...”.

⁵¹ SBLDF (Austin, 1998), en <<http://www.compassionate.org/sbldf/html>> y <<http://www.marfalights.com/sierra.html>>.

⁵² *Ibid.*

⁵³ E. Cody, “México Seeks Halt in U.S. Waste Plan; Texas Sites Raise Pollution Concerns”, *The Washington Post* 115, no. 1, 22 de marzo de 1992.

de desechos radioactivos. Además, este fenómeno de colaboración y participación ciudadana transfronteriza cuestionó, una vez más, la creencia en que los gobiernos y el capital global son los principales promotores de la integración, en tanto que a la sociedad civil se le considera un actor pasivo. El caso de Sierra Blanca demuestra la efectividad de la respuesta política transfronteriza, así como la efectividad de las comunidades organizadas allende la frontera. En contraste con quienes formulan las políticas de planificación en ambos países, las comunidades se asumieron como regionales, se organizaron y actuaron de acuerdo con tal definición. Como los esfuerzos de planificación diplomática y convencional habían fracasado para lograr una solución satisfactoria de este caso, las comunidades fronterizas se organizaron y lograron detener el proyecto. Este movimiento bilateral de justicia ambiental logró reunir a diferentes organizaciones comunitarias, ONG y ambientalistas de ambos lados de la frontera.

Redefinición de la planificación bilateral

Las instituciones de planeación bilateral, los planificadores y las comunidades que se presentan en este trabajo ilustran una nueva etapa en la planificación bilateral del área fronteriza de México y Estados Unidos; muestran que, en la práctica, diferentes actores en ese espacio geográfico no sólo reflexionan sobre sí mismos, sino que lo hacen sobre su región en términos diferentes. Simultáneamente, los planificadores también reflexionan sobre la planificación del área, como Larry Brown lo describió: “una región en común”.⁵⁴

En el caso de Sierra Blanca, por ejemplo, llamó la atención el hecho de que, independientemente de la demarcación entre países de la frontera, las comunidades de ambos resultarían afectadas por el basurero de desechos de baja radioactividad, aun cuando su construcción se había planeado en suelo estadounidense. La línea fronteriza no obraría el milagro de volver invulnerables a la radioactividad del basurero a las poblaciones del otro país. En consecuencia, ya que los mecanismos diplomáticos y la planificación convencional fracasaron en resolver este problema, las comunidades se organizaron considerando su lado bilateral y regional. La demanda de estas comunidades era que la planificación tenía que contemplar, de manera efectiva, a las comunidades en ambos lados de esta zona, ya que éstas eran como un todo.⁵⁵

La planeación regional bilateral requiere una reconceptualización de la región fronteriza más allá de los límites geográficos. Los planificadores de este enclave saben que las comunidades fronterizas van y vienen entre los dos países y que comparten la región sin importarles la división política que la línea representa.

⁵⁴ City of Brownsville, *Binational 2020 Land Use...*

⁵⁵ Vázquez-Castillo, “Towards Regional Environmental Planning...”.

La ubicación y el papel que desempeña en el lado mexicano la industria maquiladora⁵⁶ y el de la industria de alta tecnología del lado estadounidense han dado un carácter especial a la economía regional de la frontera. Este carácter económico define las presiones de planificación que actualmente la actividad económica de la región y su fuerza de trabajo ejercen sobre terrenos, recursos y el ambiente de la región. Por lo tanto, la planificación bilateral regional ha de considerar la economía regional como Barnes y Ledebur lo explican: no “usando los límites de Estados Unidos para distinguir entre «nuestra» economía y la de los demás”.⁵⁷ En la frontera entre México y Estados Unidos la relación complementaria que existe entre las maquiladoras en el lado mexicano y la industria de alta tecnología, en el estadounidense, ilustra esa explicación. De la misma manera, la planificación regional no debe distinguir entre “nuestro” espacio y el de ellos.

Algunas cuestiones de soberanía nacional surgen de los intentos bilaterales por definir las normas y reglamentos de planificación. Estos asuntos emergen particularmente en México, donde regularmente se han tenido que “adoptar” y “aceptar” las normas, reglamentos y toma de decisiones de planificación de Estados Unidos, y no a la inversa. La heterogeneidad de las normas y reglamentos de planificación tienen el potencial de convertirse en un aspecto conflictivo de ésta tanto a nivel internacional como bilateral. Comparaciones de experiencias similares de integración económica y planificación, como las de la Unión Europea, el Mercosur o Estados Unidos-Canadá, iluminarían la tarea de replantear bilateralmente criterios adecuados para llevar a cabo procesos de planificación y toma de decisiones. Si bien es cierto que se requieren leyes, reglamentos y normas, éstos no son elementos suficientes para lograr una colaboración a través de la frontera. Al contrario, aplicar estos elementos de una realidad en otra, darían lugar a un enfoque elaborado por las cúpulas de la planificación. Un proceso de este tipo —aunque apropiado— contemplaría la diversidad de las comunidades de la frontera entre México y Estados Unidos. Los criterios de planificación establecidos desde la cúpula hacia las bases o establecidos unilateralmente conducirán a un proceso de planificación autoritario.

⁵⁶ Las maquiladoras son plantas fronterizas de ensamblaje para exportación, establecidas a mediados de los años sesenta; son propiedad, principalmente, de capital estadounidense y asiático. Ensamblan partes para la industria electrónica y emplean en su mayoría fuerza de trabajo femenina. Las ONG ambientalistas y los residentes de la frontera consideran que las maquiladoras son la fuente principal de contaminación ambiental en la región. Los esfuerzos de los planificadores por mejorar los servicios urbanos básicos para la fuerza de trabajo atraída por la industria maquiladora no han tenido éxito. Hacia fines de 2000, se calculaba que un millón de personas trabajaría en las maquiladoras de las regiones industriales. Véanse N. Iglesias, “Border Industries and Environmental Damage”, en Ganster y Walter, eds., *Environmental Hazards...*; Peña, *The Terror of the Machine...* y D. Lorey, *The U.S.-Mexican Border in the Twentieth Century* (Wilmington: Scholarly Resources, 1999).

⁵⁷ W. Barnes y L. Ledebur, *The New Regional Economies. The U.S. Common Market and the Global Economy* (Londres: Sage, 1998).

Conclusiones

Aquí se ha expuesto cómo la planificación y colaboración bilaterales ocurren en diferentes niveles, uno de éstos es el diplomático que entra en juego cuando los gobiernos mexicano y estadounidense firman tratados y bilateralmente crean instituciones de planificación. Después del TLCAN, dichas instituciones bilaterales de planificación han definido aún más sus objetivos y han respondido a las demandas de las comunidades fronterizas de ser incluidas en los procesos de planificación que resuelven problemas que les afectan.

Un segundo nivel es el de los planificadores y comunidades en ambos lados de la frontera, quienes han empezado a concebirla en términos regionales, sin importar la línea política ni el límite fronterizo que representa. El Plan Comprensivo de los Ambos Nacos y el Plan Binacional 2020 de Transporte y Uso del Suelo entre Brownsville y Matamoros indican que cada vez más la planificación bilateral se logra y realiza a través de las fronteras. En estos procesos, se colabora transnacionalmente, así como con otros actores, por ejemplo, universidades, estudiantes de planificación y comunidades.

Finalmente, el caso de Sierra Blanca revela el surgimiento de un tercer nivel de planificación bilateral, el que está influido por la colaboración y la movilización de residentes, grupos ciudadanos y ONG de ambos lados de la frontera. Fox ve estas asociaciones como un signo del surgimiento de una “sociedad civil transnacional” que está “promoviendo en cada país una equidad social e instituciones públicas y privadas más responsables”.⁵⁸ La exploración que él hace de las coaliciones binacionales lo lleva a afirmar que éstas “comparten cada vez más el punto de vista de que lo local es binacional y viceversa”.⁵⁹

Por lo tanto, debido al TLCAN, la planificación en la región fronteriza ha rebasado la esfera diplomática y cada vez más se hace a nivel translocal, es decir, de departamento de planificación a departamento de planificación o de comunidad a comunidad. Los casos citados en este texto son sólo tres de los muchos que evidencian la proliferación de la movilización y de la planificación regional bilateral entre México y Estados Unidos. Otros casos que vale la pena mencionar son el Ecoparque en la zona de Tijuana-San Diego,⁶⁰ así como las numerosas reuniones bilaterales sobre el medio ambiente fronterizo que se han llevado a cabo⁶¹ y la Conferencia Bilateral sobre Investigación y Política del Medio Ambiente.⁶² Estos esfuerzos bilaterales testimonian una cooperación creciente y efectiva. Es importante, sin embargo, no

⁵⁸ J. Fox, “Assessing Civil Society Coalitions: Lessons from the México-US Experience”, *Chicano/Latino Research Center*, Working Paper no. 26 (Santa Cruz: University of California Press, 2000).

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ M. Bedar, *Ecoparque: A Documentary* (San Diego: Environmental Productions, 2000), disponible en <<http://www.bisn.org/eco.eco.html>>.

⁶¹ Latin America Area Center, *Annual Meeting on the Border Environment* (Tucson: University of Arizona, 2000), disponible en <<http://www.encuentrofronterizo.org>>.

⁶² K. Pezzoli, “Bilateral Conference on Environmental Research and Policy” (San Diego: University of California Press, 2000), disponible en <<http://www.sdsc.edu/niehsconference/index.html>>.

repetir el viejo patrón de reproducir un marco dominante de planificación. Por ejemplo, a pesar de que varias reuniones se han llevado a cabo para “encontrar consenso” en el Plan Bilateral 2020 de Transporte y Uso del Suelo entre Brownsville y Matamoros, la colaboración casi rozaba en el autoritarismo, ya que la toma de decisiones, el proceso de planificación, la zonificación y otras regulaciones las preparaban principalmente los planificadores estadounidenses. Los de Brownsville indicaban que el motivo de esta unilateralidad era la aparente falta de recursos tecnológicos y destrezas de planificación entre sus homólogos de Matamoros. Sin embargo, el hecho de que el plan aún no haya sido aprobado revela que obstáculos “no tecnológicos” se han interpuesto para la aprobación final.

Por lo tanto, el reto es aprender de las actuales experiencias de planificación bilateral y de movilización política en la frontera México-Estados Unidos. El reto también radica en aprender de otras regiones y, sobre todo, de cada uno; de otra manera, se llevará a cabo una planificación autoritaria o los planificadores y las instituciones enfrentarán movilizaciones políticas como las de la emergente sociedad civil binacional que detuvo la construcción del basurero de desechos de baja radiactividad de Sierra Blanca. Las demandas de las comunidades de esta zona no se resolvieron por la implementación de esfuerzos de planificación ambiental, sino más bien como consecuencia de la movilización de las comunidades afectadas, las cuales habían sido ignoradas en el proceso de toma de decisiones, diseño y planificación del basurero. Por lo tanto, el reto continúa.

Nuevos actores en América del Norte, volumen 1, *Seguridad, energía, economía y medio ambiente* de Edit Antal (editora), se terminó de imprimir en la ciudad de México durante el mes de junio de 2005. La impresión estuvo a cargo de Grupo Edición, S.A. de C.V., Xochicalco 619 col. Vértiz Narvarte, México, D.F. En su composición se usaron tipos Fairfield LH Light y Formata Light y Medium de 8, 10, 12, 14 y 18 puntos. Se tiraron 500 ejemplares más sobrantes sobre papel cultural de 90 gramos. La formación la realizó María Elena Álvarez Sotelo. La edición estuvo al cuidado de Hugo Espinoza y Astrid Velasco Montante.

