

# Relaciones intergubernamentales, actores emergentes y mecanismos de influencia

Las ONG ejercen influencia sobre los gobiernos, misma que ha sido estudiada con poca sistematicidad. En este trabajo, se examina el elusivo concepto de influencia y se establece un recorte teórico y analítico para el estudio de la influencia de las ONG ambientalistas sobre las relaciones entre diferentes niveles de gobierno en México. Se analiza el caso de la construcción de un confinamiento de residuos peligrosos en Guadalcázar (cerca de la ciudad de San Luis Potosí). En dicho caso, las relaciones entre gobierno federal, gobierno estatal y gobierno municipal en México se vieron afectadas por la presión externa del gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica. Más aún, la influencia de la sociedad civil potosina, a través de ONGA cuya esfera de atención se concentraba en el área geográfica de San Luis Potosí, ejerció un impacto decisivo sobre la forma en la cual se desarrollaron los eventos que culminaron en una disputa formal en los tribunales a la luz del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En este trabajo examinamos el caso de Metalclad a la luz de un marco teórico interdisciplinario, y definimos hasta qué punto las ONGA lograron influir sobre las relaciones intergubernamentales entre gobiernos federal, estatal y municipal.

**Palabras Clave:** relaciones intergubernamentales, actores no-estatales, mecanismos de influencia, Guadalcázar, residuos peligrosos

## I. Introducción<sup>1</sup>

En la búsqueda de una sociedad democrática en la cual existe una lucha activa para que la voz de los ciudadanos se vea reflejada en la política pública, el papel de la sociedad civil se ha tornado preponderante. Los gobiernos en un sinnúmero de naciones, así como las organizaciones internacionales, han empezado a tomar una serie de medidas conducentes a fortalecer la participación de la sociedad civil en los procesos de gobierno, tanto en las arenas políticas domésticas como internacionales. Las organizaciones no-gubernamentales ambientalistas (ONGA) han conseguido posicionarse tanto

---

1. Agradecemos como siempre los acertados y oportunos comentarios editoriales de Sigfrido Pacheco Vega. Así como el apoyo financiero del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en México (Conacyt) por el periodo de 1999 a 2003.

---

♦ Universidad Complutense de Madrid, España.

ovega@ciatec.mx.

♦♦ The University of British Columbia, Vancouver, Canadá.

pachecoh@interchange.ubc.ca.

en la esfera de la política ambiental doméstica como en la internacional. Estos logros han sido el fruto de esfuerzos realizados a lo largo de los últimos 50 años, y en diferentes países, mediante los cuales las ONGA han obtenido distintos niveles de poder e influencia. Si bien existen arenas en las cuales su influencia se hace notar y es distintiva, hay otras en las cuales no es clara su función y el alcance de su poder de persuasión. En este trabajo el concepto de influencia se pone bajo el microscopio, específicamente en el caso de política ambiental doméstica. Mientras que otros trabajos han estudiado la influencia de las ONGA sobre política ambiental doméstica e internacional, este trabajo es novedoso en tanto que estudia las relaciones entre diferentes niveles de gobierno. La pregunta clave en el trabajo es: ¿Qué tanta capacidad tienen las ONGA para incidir en las relaciones intergubernamentales? Es decir, ¿qué tipo de mecanismo de influencia utilizan las ONGA y cuál es el resultado neto de la aplicación de estos mecanismos? ¿Cuáles son las estrategias formales para cambiar las trayectorias de las decisiones de los agentes gubernamentales? Y, ¿habrían sido dichas decisiones las mismas de no haber recibido la influencia de las ONGA?

Este trabajo tiene dos partes cruciales. En primer lugar se construye un marco conceptual, partiendo de tres vertientes: la teoría de redes, los estudios de movimientos sociales (movilización de recursos) y los trabajos sobre relaciones intergubernamentales. En el caso del estudio analítico, en este artículo se expande sobre el marco diseñado por Pacheco-Vega (Pacheco-Vega, 2003, 2002) y Pacheco y Vega (Pacheco y Vega, 2003), estableciendo una tipología de mecanismos de influencia que es más adecuada para los propósitos de este trabajo. En segundo lugar, los marcos teóricos y analíticos se aplican a un caso de estudio específico: la construcción de un confinamiento de residuos peligrosos

en la zona de Guadalcázar (muy cercana a la zona urbana de San Luis Potosí).

Este caso ha sido estudiado previamente por Costero Gabarino (2000), Borja Tamayo (2001), Durazo Herrmann (2003) y Ugalde (2002). Sin embargo, sus trabajos han utilizado lentes teóricos y analíticos diferentes a los utilizados en este trabajo. Por ejemplo, Costero (2000) propone que las relaciones internacionales entre México y Estados Unidos se vieron regionalizadas. Borja Tamayo (2001) hace una revisión del caso de Metalclad a través de los lentes teóricos de Putnam y sus juegos de dos niveles. Ugalde (2002), por su parte, examina las relaciones intergubernamentales y cuál fue el efecto de este caso en la forma en la que los gobiernos se relacionaban entre sí. Finalmente, Durazo Herrmann (2003) estudia la regionalización de las relaciones internacionales y cómo las regiones se ven insertas en el sistema internacional a raíz de los problemas de negociación de los tratados multilaterales de comercio. Ninguno de ellos estudia específicamente la influencia de las organizaciones civiles sobre las relaciones intergubernamentales.

Este trabajo contribuye a la literatura académica sobre organizaciones no-gubernamentales y al estudio de las relaciones intergubernamentales, tanto en el aspecto teórico como en el empírico.

En primer lugar, es un examen riguroso del concepto de influencia, un concepto que en la literatura académica en español ha sido solamente evaluado de manera cualitativa y con poca profundidad.<sup>2</sup> En este trabajo se examina el concepto de influencia y se ponen a discusión las diferentes nociones que de dicho vocablo se tienen. En particular, es

2. Por ejemplo, los trabajos previamente publicados en español por Pacheco y Vega (2001, 2003) han sido pioneros en el estudio de la noción de influencia. En el caso de la literatura académica en inglés, existen otros trabajos que analizan la influencia de las ONGA sobre política ambiental internacional y doméstica. Este es el caso por ejemplo de Corell y Betsill (2001), Betsill y Corell (2001), Corell (1999), Arts (1998, 2001) y Pacheco-Vega (2002, 2003).

de hacer notar que la vaguedad de la noción de influencia ha dado lugar a que los mecanismos que los actores utilizan para alterar la forma en la cual la política pública es diseñada sean poco estudiados. Por ende, una noción clara de la idea de influencia nos permite determinar qué factores inciden en el diseño, construcción e implementación de la política pública.

En segundo lugar, la literatura está plagada de estudios de caso con poca profundidad teórica. Dado que el estudio de caso no construye teoría en sí mismo (Yin, 1989), muchos investigadores tienden a desdeñar las oportunidades que el estudio de casos ofrece. En cambio, en este trabajo, al utilizar un marco teórico-analítico interdisciplinario y novedoso, un caso de estudio sirve para confirmar los conceptos teóricos a ser examinados. En tercer lugar, este trabajo es innovador en tanto que establece un nuevo marco de estudio de los mecanismos de influencia de las ONGA, mismo que puede ser aplicado a las ONG en otras áreas de trabajo (derechos humanos, prohibición de las minas terrestres, derechos de la mujer, combate a la pobreza, etcétera).

Finalmente, el análisis presentado aquí permite establecer categorías específicas de estrategias y maniobras utilizadas por las organizaciones no-gubernamentales en su intento por influir en las relaciones entre diferentes niveles de gobierno. Los trabajos anteriormente mencionados han estudiado otros ámbitos de influencia de las ONGA (las negociaciones internacionales ambientales, la construcción de la agenda de política pública, los procesos de implementación de políticas). Sin embargo, las relaciones entre niveles de gobierno y la influencia que los actores emergentes ejercen sobre dichas relaciones jamás ha sido objeto de estudio. Por ello, este trabajo presenta una innovación teórica y empírica que contribuye a nuestro entendimiento de los procesos de gobernabilidad ambiental.

## 2. Marco conceptual

### 2.1 Sociedad civil, política pública y medio ambiente: nuevos actores emergentes

Tradicionalmente, el estudio de la política pública tiende a dejar de lado la importancia de actores no-estatales en la construcción de las agendas de gobierno, el diseño de instrumentos de política y la implantación de estrategias y proyectos gubernamentales. En años recientes, la importancia de dichos actores-no estatales (organizaciones no-gubernamentales u ONG, grupos industriales, grupos religiosos y activistas) se ha visto gracias al creciente interés en las modalidades de participación ciudadana (un prerequisite en las sociedades democráticas contemporáneas).

Existe una diversidad de arenas en las cuales la participación de actores emergentes se ha visto estudiada en años recientes. Los procesos de negociación de tratados internacionales ambientales, por ejemplo, es una de ellas. Sin embargo, en la literatura poco se ha examinado la influencia que tienen estos actores en otras arenas. Por ejemplo, al examinar la arena de las relaciones intergubernamentales entre estados y federación, poca o nula mención se hace de la importancia de actores que no sean gubernamentales. Muchas preguntas quedan en el aire, entre ellas tenemos por ejemplo: ¿Qué grado de influencia tienen estos actores emergentes sobre los gobiernos [en cada una de sus escalas de competencia, federal, estatal, municipal]? ¿Hasta dónde permiten los gobiernos que estos actores participen en los procesos de toma de decisiones? ¿Cambia el grado de influencia de las ONG sobre los actores gubernamentales en la medida que los ámbitos de competencia cambian también? ¿Afectan estos actores emergentes únicamente a los gobiernos como actores unitarios o ejercen alguna influencia sobre la forma en la que los diferentes niveles de gobierno interactúan entre sí?

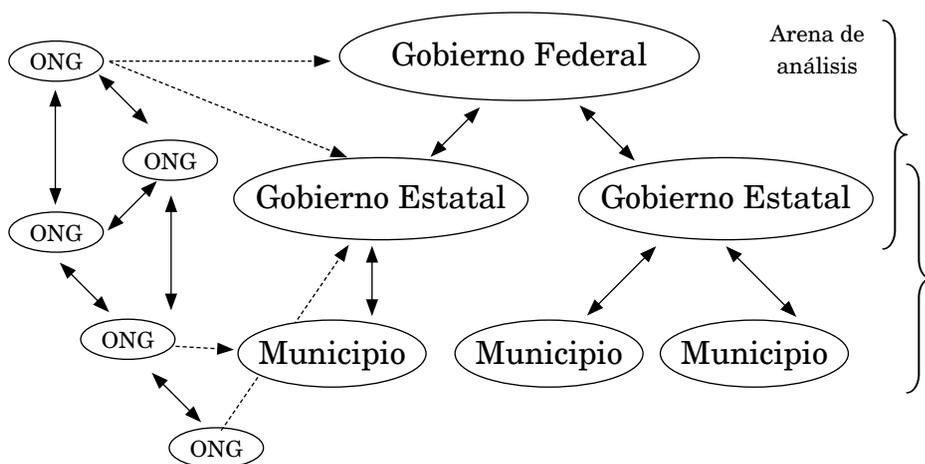
## 2.2 Hipótesis y argumento central del trabajo

El argumento central inicial de este trabajo es que la forma y los mecanismos de influencia de las ONG cambian en diferentes arenas. El interés central de este artículo es examinar las estrategias de influencia de las ONG y el efecto que esta influencia tiene sobre la relaciones gobierno-gobierno. ¿Existe tal influencia? ¿Es este tipo de influencia diferente a la que tendrían otros actores? ¿Por qué ejercen las ONG influencia sobre algunos actores gubernamentales y no otros? Este tipo de preguntas son las que el caso de estudio pretende responder.

## 2.3 Teoría de redes

¿Por qué utilizar teoría de redes? En primera instancia, permite examinar las ligas existentes entre diversos actores unitarios. Las ONG tienden a ser analizadas en la literatura como actores unitarios que forman coaliciones o redes (de tipo doméstico o internacional). La misma perspectiva puede tomarse con los diferentes niveles de gobierno, para posteriormente descomponer (o desagregar) los niveles de cohesión y analizar los actores individuales (personas) y sus interacciones. Este análisis de doble nivel se encuentra ilustrado en la figura 1. En segunda instancia, la teoría de redes de políticas públicas permite el estudio de las interacciones entre actores localizados en distintos niveles y esferas de gobierno, así como el análisis del proceso de gobernación en sí mismo. El marco conceptual de redes de política pública reconoce que existen una gran variedad de actores políticos y sociales, y que su inserción en las diferentes estructuras de gobernabilidad tiene diversos matices, grados de influencia y ámbitos de interacción. El marco analítico de la teoría de redes es utilizado para describir las interacciones entre diversos actores en múltiples niveles de gobierno.

Figura 1. Niveles de análisis de las redes de actores en las relaciones intergubernamentales



Un marco de análisis para estudiar la influencia de las ONG sobre las relaciones intergubernamentales en materia de política ambiental

## 2.4 Mecanismos de influencia

¿De qué manera influyen los actores no-estatales sobre las decisiones gubernamentales? ¿Cuál es el real impacto que dicha influencia tiene y cómo varía en términos de las circunstancias en las cuales se desarrollan los procesos de toma de decisión? ¿Qué diferencias existen en las trayectorias de las políticas públicas diseñadas e implementadas a posteriori de la influencia de una ONG? Todas estas preguntas requieren que describamos las estrategias y mecanismos que las ONG utilizan para ejercer influencia. Más aún, dado que dichas estrategias no forman parte de un repertorio común de técnicas para ejercer presión sobre los agentes gubernamentales, es requisito indispensable explorar a profundidad las formas más efectivas en las cuales un actor emergente logra ejercer un cambio en la manera en la cual las decisiones son analizadas, tomadas y llevadas a cabo.

## 2.5 Relaciones intergubernamentales

En estudios previos sobre ONG y sus ámbitos de influencia, el *locus* u objeto de investigación ha sido tradicionalmente el actor influido (en algunos casos, el gobierno como entidad unitaria —la noción del Estado-nación—, en otros casos, las organizaciones internacionales tales como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA). Ha sido en el marco de estos estudios que se han estudiado las estrategias de influencia de las ONG. Sin embargo, existen diversos niveles de gobierno (municipal, estatal y federal) que no tienen las mismas esferas de competencia ni tampoco las mismas atribuciones. Por el contrario, en el caso de México, las atribuciones y competencias de la federación tienen mucho más peso que las de los gobiernos estatales y municipales.

Sin embargo, en años recientes, la federación ha tratado de establecer ligas o vínculos más sólidos y cooperativos con los otros niveles de gobierno en la jerarquía de la estructura gubernamental. En la literatura sobre federalismo, esto forma parte de las nuevas relaciones intergubernamentales. Bajo este esquema, el gobierno federal delega el poder y el control de las actividades burocráticas en los niveles de gobierno subordinados a la federación. Sin embargo, la transferencia de responsabilidades y atribuciones no es inmediata, ni tampoco pretende ser libérrima. Por el contrario, la federación establece convenios con los diferentes niveles de gobierno (estatal y municipal) para que el proceso de delegación sea efectivo y la transferencia de poderes y prerrogativas no sea ilimitada ni tampoco problemática.

## 2.6 Las innovaciones teóricas y metodológicas de este trabajo

Armados con un marco conceptual que combina la teoría de redes con las nociones de federalismo y relaciones

intergubernamentales y el estudio de los mecanismos de influencia, es posible empezar a examinar las innovaciones que el presente trabajo ofrece. En primer lugar, el estudio de la influencia de los actores emergentes sobre las relaciones entre gobierno y gobierno es novedoso. Durante algún tiempo, el estudio de los actores emergentes y sus mecanismos de influencia ha sido de cierta relevancia para aquellos que estudian movimientos sociales, teoría de coaliciones y redes de política pública. Sin embargo, en ningún trabajo publicado hasta ahora se ha examinado *la influencia de los actores emergentes sobre las relaciones intergubernamentales*. Es decir, en este artículo no se estudian los mecanismos de influencia de un actor A sobre un actor B (mecanismos de primer orden) ni de un actor A sobre un actor B para influir sobre un tercer actor C (mecanismos de segundo orden). Por el contrario, fundamentando estos desarrollos teóricos en los trabajos publicados previamente por Corell y Betsill (2001), Betsill y Corell (2001), Arts (Arts, 1998; Arts y Verschuren, 1999) y Pacheco-Vega (2002, 2003), en este trabajo se define un tercer tipo de mecanismo: el mecanismo de presión de tercer orden. Este mecanismo puede ser descrito como un mecanismo de influencia directa y simultánea sobre dos actores en dos niveles de gobierno distintos.

### 3. Para definir el término “influencia”

Influencia es una noción fundamentalmente elusiva desde el punto de vista conceptual. La idea de que un actor pueda modificar el comportamiento de otro es el meollo de la definición de influencia. Un actor A “influye” sobre un actor B cuando es capaz de alterar el comportamiento de B (quien de otra manera hubiera tomado una decisión distinta). El cambio de comportamiento de un agente puede ser debido a varios factores. Tres de ellos (generalmente utilizados en la literatura sobre instrumentos de política ambiental) son el

*respeto a la autoridad*, con la consecuente sanción (coerción), la *necesidad de un bien material* (incentivo económico), o un *cambio en las normas y valores* de los agentes objetivo (*persuasión*). En todos estos factores, el actor objetivo modifica su decisión de la ruta original como resultado de la obtención de nueva información (la amenaza de una sanción, la oferta de un incentivo económico o la persuasión de una nueva norma moral) (Vega-López y Pacheco-Vega, 2000).

En la literatura académica sobre ONGA existe muy poco publicado sobre aspectos de la influencia de las ONGA sobre el diseño e implementación de política pública ambiental. Excepciones a esta regla son Arts (1998), Arts y Verschuren (1999), Newell (2000), Corell y Betsill (2001), Pacheco-Vega (2002) y Betsill y Corell (2001). Más aún, en la literatura en español no es de sorprender que la cantidad de trabajos sobre el estudio de esta influencia sea muchísimo menor. Dos notables excepciones son el trabajo de Torres (1998), y el reciente trabajo de Pacheco y Vega (2003). Corell y Betsill proponen un marco de análisis y una estrategia de investigación para analizar la influencia de las ONGA sobre las negociaciones ambientales internacionales. Dicho marco se reproduce traducido en la tabla 1.

Si bien para el alcance del presente artículo, adaptar el marco teórico de Betsill y Corell queda más allá de los objetivos del trabajo, es importante hacer notar que existen dos dimensiones que se deben tomar en cuenta en el análisis de la influencia de las ONGA (independientemente de la arena en la que se estudie dicha influencia). En primer lugar, que exista la transmisión intencional de información por parte del actor influyente sobre el actor (o los actores) objetivo. En segundo lugar, que exista un cambio de comportamiento en el actor objetivo. De la misma manera, es importante resaltar los aspectos metodológicos. Primeramente, se requiere conocer los mecanismos causales que ligan la variable dependiente y la independiente. Posteriormente,

*Tabla 1. Marco teórico para analizar la influencia de las ONGA sobre las negociaciones ambientales internacionales (las celdas contienen ejemplos de las preguntas que pueden hacer los investigadores)*

|                            |   |  |
|----------------------------|---|--|
|                            | Actividad de investigación: Colectar evidencia de la influencia de las ONGA (dos dimensiones)   |  |
| Triangulación a través de: | 1. Transmisión intencional de información   | 2. Comportamiento de otros actores   |
|                            | Participación de la ONGA  | Consecución del objetivo   |
| Tipo de datos              | <p><i>Actividades:</i><br/>¿Qué hicieron las ONGA para transmitir información a los tomadores de decisiones?</p> <p><i>Acceso:</i><br/>¿Qué oportunidades tuvieron las ONGA para transmitir información?</p> <p><i>Recursos:</i><br/>¿Qué fuentes de influencia utilizaron las ONGA para transmitir la información?</p>   | <p><i>Producto:</i><br/>¿Contiene el acuerdo final texto que haya sido provisto por la ONGA?</p> <p>¿Refleja el acuerdo final los objetivos y principios de las ONGA?</p> <p><i>Proceso:</i><br/>¿Discutieron los negociadores asuntos propuestos por las ONGA (o dejaron de discutir asuntos a los cuales las ONGA se opusieron)?</p> <p>¿Diseñaron las ONGA algún término que formara parte de la jerga de la negociación?</p> |
| Fuentes de datos           | <p><i>Textos primarios</i> (p. ej. decisiones en borrador, enunciados de las posiciones de cada país, el acuerdo final, materiales del cabildeo de las ONGA)</p> <p><i>Textos secundarios</i> (p. ej. ECO, <i>Earth Negotiations Bulletin</i>, reportes de los medios masivos, comunicados de prensa)</p> <p><i>Entrevistas</i> (delegados gubernamentales, observadores y ONGA)</p> <p><i>Observaciones del investigador</i> durante las negociaciones</p> |  |
|                            | Actividad de investigación: Analizar la evidencia de la influencia de las ONGA (dos métodos)  |  |
| Metodología                | <p><i>Trazado de procesos</i><br/>¿Cuáles fueron los mecanismos causales que ligan la participación de la ONGA en negociaciones ambientales internacionales con su influencia?</p>  | <p><i>Análisis contra-factual</i><br/>¿Qué hubiera ocurrido si las ONGA no hubieran participado en las negociaciones?</p>  |

Fuente: Betsill y Corell, 2001: 79.

se necesita dilucidar lo que habría ocurrido de no haber existido la transmisión de información por parte del actor influyente. Estos aspectos serán iluminados en el caso de estudio que se presenta a continuación.

#### 4. Federalismo, relaciones intergubernamentales y política ambiental

Durante los últimos 30 años, la literatura sobre federalismo ha tenido una evolución distintiva. Mientras que en los años setenta la tendencia era distinguir a los estados (integrantes de una nación) como entidades burocráticas y “letárgicas”, en palabras de algunos investigadores, en los años ochenta los papeles han cambiado. Con el advenimiento de la corriente del “nuevo federalismo”, los gobiernos (federales o centrales) han comenzado a buscar formas alternativas de obtener los mismos logros en distintas materias con menores esfuerzos. Así, se espera que la descentralización de responsabilidades hacia los estados (y en algunos casos, los municipios) posibilite la obtención de mayores eficiencias en el consumo de recursos, manejo administrativo y carga de responsabilidad. Ya no es el gobierno central (o federal) el encargado de llevar a cabo todas las tareas necesarias para la consecución de logros a nivel sociedad.

En países tales como Canadá, la Unión Europea y los Estados Unidos de Norteamérica, el federalismo en conexión íntima con la política ambiental ha sido ampliamente estudiado —baste mencionar los estudios de Kathryn Harrison (Harrison, 1996) y Patrick Fafard en Canadá (Fafard y Harrison, 2000), Barry Rabe en los Estados Unidos de Norteamérica y Richard Revesz (Arts, 1998; O’Toole, et al., 1997; Revesz, 1997; Scheberle, 1997) en la Unión Europea—. Sin embargo, un examen analítico sobre la descentralización de la autoridad regulatoria (y las capacidades financieras, así como también de recursos materiales y humanos) de las

federaciones hacia los gobiernos estatales y municipales en México está ausente tanto en la literatura en inglés como en español.

En el presente trabajo se pretende llenar este hueco a través del estudio de la respuesta del gobierno mexicano frente a un caso de contradicción entre los poderes y jurisdicciones federales, estatales y municipales, cuando el desarrollo y construcción de un basurero de residuos peligrosos en el municipio de Guadalcázar, en el estado de San Luis Potosí, en México, fue detenido tanto por la acción de organizaciones ambientalistas como por el conflicto de relaciones intergubernamentales entre la federación (quien dio la aprobación) y los estados/municipios (quienes cedieron a la presión de ambientalistas y lo negaron).

Rabe indica que “los años noventa requieren la transferencia extendida de recursos y autoridad regulatoria de Washington, DC, hacia los estados y localidades” (Rabe, 2000: 32). En su capítulo, Rabe indica algunos casos en los cuales documenta el desempeño de los estados en materia de política ambiental. Obviamente, el incremento de la “federalización” de las responsabilidades ambientales puede tener un efecto positivo o negativo. Sin embargo, este efecto positivo o negativo en el caso de México no ha sido analizado en profundidad en la literatura (ni en español ni en inglés).

Entender cómo las ONGA afectan las relaciones intergubernamentales también ayuda a la comprensión del federalismo. El estudio del federalismo mexicano de manera sistemática se encuentra en una etapa de reformulación. ¿Es una nación más federal, más democrática? ¿Por qué? ¿Bajo qué circunstancias deberá federalizar más un gobierno? ¿Cuáles son los resultados tangibles de dicha federalización? Si bien estas preguntas no son las estudiadas aquí, sí resultan de primordial importancia para comprender la variabilidad de resultados que se obtienen ante distintos grados de federalización y descentralización.

## 5. Examen de los mecanismos de influencia de las ONGA

Pacheco y Vega (2003), basados en el trabajo previo de Pacheco-Vega (2002) proponen dos tipos primordiales de mecanismos de transmisión de presión: *directos* o de *primer orden*, e *indirectos* o de *segundo orden*.

En su definición, un mecanismo de *primer orden* o *directo* es “aquella influencia que ejerce un actor presionante (A) sobre un actor objetivo (B) para modificar su conducta” (Pacheco y Vega, 2003: 424). La utilización de un mecanismo de primer orden por parte de una ONGA implica que el acceso al actor objetivo es relativamente sencillo, que la inversión en cabildeo es razonable y que la ONGA ha evaluado la estrategia por seguir y determinado que es factible. Un ejemplo de mecanismo de primer orden es el cabildeo directo por parte de las ONGA participantes en la Conferencia de las Partes del Protocolo de Kyoto para la Convención Marco sobre Cambio Climático. Dichas ONGA realizaron actividades de interacción directa con los delegados de los diferentes países, así como con el Secretariado de la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sustentable.<sup>3</sup>

Los mecanismos de *segundo orden* o *indirectos* son “aquellos en los cuales un actor influyente (A) transmite información a un actor intermediario (B) para que éste a su vez influya sobre un determinado actor objetivo (C)” (Pacheco y Vega, 2003: 425). Por ejemplo, en el caso de la controversia del atún-delfín, donde una coalición de ONGA promovió la aplicación de prácticas de captura de atún sin perjuicio del delfín, es factible detectar un mecanismo de presión de segundo orden. Cuando la coalición de ONGA percibió que sus esfuerzos de cabildeo sobre el Congreso de los Estados Unidos de América eran insuficientes para lograr un cambio efectivo en las prácticas de captura de atún, dicha coalición

3. Para una revisión a detalle de este proceso, véase por ejemplo Newell (2000).

ejerció presión sobre la Inter-American Tropical Tuna Commission (Comisión Interamericana de Atún Tropical) para que a su vez ésta ejerciera presión sobre el gobierno de los Estados Unidos (Wright, 2000).<sup>4</sup>

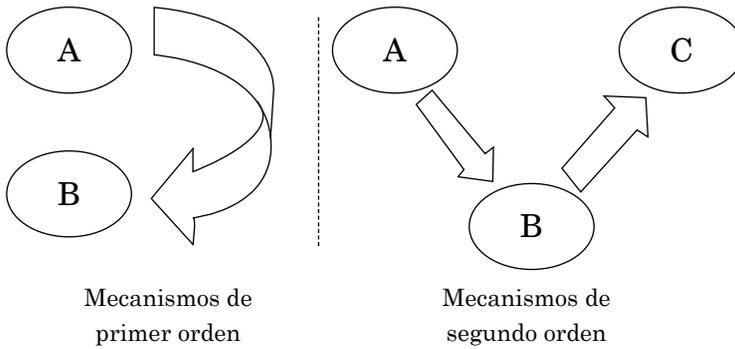
Metodológicamente hablando, estos mecanismos de segundo orden resultan más difíciles de rastrear y de analizar por métodos empíricos ya que las modificaciones en el comportamiento que experimentan los actores objetivo (C) pueden ser el resultado de los esfuerzos de los actores influyentes (A), o pueden ser el resultado de la estrategia seguida por los actores (B) o incluso originarse internamente. En este caso, es mucho más sencillo establecer relaciones causales entre los esfuerzos de presión ejercidos a través de mecanismos de primer orden que de segundo, a través del trazado de procesos (*process tracing*).

Pacheco y Vega (2003) indican que el éxito de los esfuerzos de las coaliciones de ONG ambientalistas por modificar la conducta de los diversos actores involucrados en el proceso de formación de política ambiental es dependiente del tipo de mecanismo de transmisión de la presión utilizado. Su tesis central es que las ONG seleccionan primordialmente mecanismos de transmisión de la presión de primer orden para ejercer influencia sobre los actores objetivo (sean gobiernos, organismos intergubernamentales y/o empresas). Y que cuando las ONG no logran ejercer suficiente presión a través de mecanismos de primer orden, o dicha presión produce resultados poco efectivos, entonces tenderán a formar coaliciones para poder utilizar una combinación de estrategias de primer y segundo orden combinadas. La figura 2 muestra una descripción gráfica de los dos tipos de mecanismos de transmisión de presión utilizados, según Pacheco y Vega.

---

4. Para una descripción a detalle del caso, véase Wright (2000).

*Figura 2. Mecanismos de transmisión de la presión utilizados por ONGA*

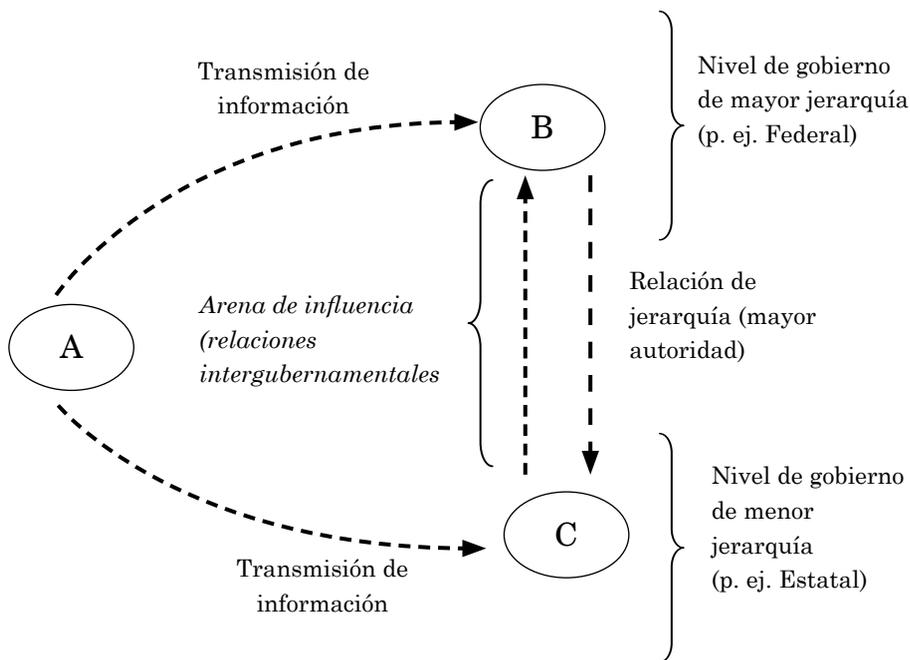


Fuente: Pacheco y Vega, 2003: 426.

En un intento por enlazar el marco analítico de los mecanismos de influencia de primer y segundo orden con el hecho de que las relaciones entre actores emergentes y diversos niveles de gobierno no son unidireccionales y tampoco son horizontales y verticales únicamente, en este trabajo se sugiere un mecanismo de tercer orden, o de presión simultánea. En este mecanismo, la transmisión de la información es simultánea a dos actores en distintos niveles de gobierno (véase la figura 3).

Como se puede observar en la figura 3, el efecto neto combinado de la transmisión de presión por parte del agente presionante A a los actores objetivo B y C (que se encuentran ubicados en la red de política pública en nodos con diferentes niveles de competencia y en jerarquía el uno con el otro) es que el ámbito de influencia se amplía del limitado efecto sobre uno de los actores, y en su lugar existe una transformación de las relaciones entre ambos actores (B y C). Dado que en el caso específico de este trabajo los actores B y C pertenecen a distintos niveles de gobierno, la arena de influencia es entonces las relaciones intergubernamentales.

Figura 3. Los mecanismos de presión de tercer orden



Fuente: Elaboración propia.

## 6. Evidencia empírica: el confinamiento de residuos peligrosos en Guadalcázar, San Luis Potosí

### 6.1 Contexto: La política ambiental mexicana y el federalismo

En sobradas ocasiones, los conflictos generados por la poca o nula colaboración existente entre los grupos de interés, las agencias gubernamentales y los usuarios de los recursos naturales, originan problemas de estancamiento en materia de política ambiental. Los asuntos no pueden ser resueltos unilateralmente por el gobierno federal, ni por el estatal (correspondiente a cada estado de la República Mexicana) ni por el municipal, sino que tiene que haber cooperación y congruencia en todas las actividades de pro-

tección de los ecosistemas de la nación. Es por ello que una verdadera cooperación de las agencias gubernamentales en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) se hace necesaria para atacar de una manera más integral los problemas de índole medioambiental.

El caso del confinamiento de residuos peligrosos de Guadalcázar (ubicado en el estado de San Luis Potosí, en México) ofrece una oportunidad interesante para poder evaluar el grado de cooperación o enfrentamiento que tuvieron los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) al encarar la controversia originada por el cierre de un relleno sanitario controlado para el manejo de residuos peligrosos, originalmente construido por la compañía mexicana COTERIN, la cual fue posteriormente adquirida por la empresa estadounidense Metalclad Corporation.

En el caso de este trabajo, es de particular interés determinar el grado de influencia (alto, medio o bajo) y el efecto neto (positivo o negativo) de dicha influencia sobre las relaciones entre diferentes niveles de gobierno. Esta es un área de creciente interés ya que la federación tiene áreas de competencia directa establecidas por la ley que forma el marco jurídico de la protección del medio ambiente en México, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA). Dichas áreas de competencia frecuentemente presentan choques frontales cuando existen problemas que tienen límites difusos con áreas de la competencia de los estados y de los municipios. Sin embargo, los problemas de índole ambiental no tienen únicamente una esfera de competencia. Por las mismas características de cada asunto (por ejemplo, deforestación o manejo de pesquerías), es prerrequisito indispensable para su manejo y atención desde una perspectiva de desarrollo sustentable, la integración de perspectivas tanto de la población objetivo como de los grupos de interés, las organizaciones no-guber-

namentales (ONG) así como de las agencias de gobierno encargadas de la gestión ambiental en los tres niveles.

## 6.2 Contexto: El manejo de residuos peligrosos y la distribución de competencias entre niveles de gobierno

En la legislación ambiental mexicana, el manejo de residuos peligrosos es de competencia directamente federal. Los municipios tienen como prerrogativa la disposición de residuos de tipo no-peligroso en rellenos sanitarios. Sin embargo, los municipios no están autorizados a manejar residuos de tipo peligroso (este tipo de residuos son evaluados mediante un análisis denominado CRETIB, en el cual se determina si el residuo o material en cuestión es corrosivo, reactivo, explosivo, tóxico, inflamable o biológico-infeccioso). En caso de que el análisis CRETIB de un material dé positivo en cualquiera de las características (C, R, E, T, I, B), el residuo o material se convierte en peligroso y debe ser manejado de manera especial y dispuesto en confinamientos controlados.

Este tipo de confinamientos es sumamente común en los Estados Unidos de América, pero desafortunadamente en México sólo existe uno legalmente autorizado para el manejo y disposición de residuos peligrosos, específicamente el caso del confinamiento operado por RIMSA (Residuos Industriales Multiquímicos) en el municipio de Mina, Nuevo León, en la parte del norte de la República Mexicana. La deposición de residuos peligrosos en dichos confinamientos requiere tanto de un permiso especial por parte de la federación como el cuidadoso y controlado manejo de los mismos. Cuando la cantidad de residuos peligrosos generados en los ámbitos regional y nacional crece de manera desproporcionada, se hace necesario encontrar un lugar específico para continuar disponiendo de dichos residuos. Sin embargo, obviamente, las comunidades y asentamientos humanos localizados alrededor de la zona en la cual se construirá dicho confinamiento

tienden a preocuparse por su estado de bienestar (Hunter y Leyden, 1995; Munton, 1996; O'Toole, Yu, Cooley, Cowie, Crow, DeMeo y Herbert, 1997; Rabe, et al., 1994) y a rechazar que dichos tiraderos de residuos tóxicos sean localizados en sus zonas geográficas —el llamado síndrome de “no-en-mi-jardín-trasero” (NIMBY-ism, o *Not-In-My-Backyard*).<sup>5</sup>

### 6.3 El caso de Guadalcázar y el confinamiento de “La Pedrera”<sup>6</sup>

El municipio de Guadalcázar se encuentra en el noroeste del estado de San Luis Potosí. De acuerdo con cifras publicadas de manera oficial, cuenta con una superficie de 4,244 kilómetros cuadrados y tiene aproximadamente 28,000 habitantes. La empresa mexicana Coterin (Confinamiento Técnico de Residuos Industriales, SA de CV) construyó un confinamiento en un predio de 814 hectáreas localizado en Guadalcázar alrededor de 1989. Aun cuando el gobierno federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), había otorgado un permiso para que el confinamiento operara (en 1990), la gran oposición por parte de la sociedad civil potosina logró que el confinamiento se cerrara en 1991. Posteriormente, Coterin cabildeó para que el confinamiento se abriera nuevamente y logró la autorización por parte del Instituto Nacional de Ecología (INE) para re-abrir, en mayo de 1993. En un aspecto sumamente interesante del caso, en el transcurso de estos actos de cabildeo, Coterin fue adquirida por Metalclad Corporation (una empresa estadounidense fundada en 1933, que se dedicaba inicialmente al manejo de asbesto, considerado

5. Este fenómeno ha sido ampliamente estudiado. Para ejemplos, véanse Hunter y Leyden (1995), Munton (1996), O'Toole et al. (1997) y Rabe et al. (1994).

6. Existe un gran número de trabajos que hacen una descripción histórica del caso, y los párrafos aquí escritos pretenden realizar una nueva interpretación de lo que otros autores ya han escrito. Primordialmente, se pretende dar una nueva perspectiva a la influencia de actores emergentes sobre las relaciones entre gobierno y gobierno. Por ello se deja al lector la posibilidad de consultar otros trabajos que han profundizado sobre los aspectos históricos del caso.

un material peligroso). Cuando Metalclad (después de absorber a Coterin u crear la subsidiaria Ecosistemas del Potosí, SA) intentó iniciar nuevamente las operaciones del confinamiento, la empresa se enfrentó al rechazo por parte de la sociedad de San Luis Potosí para que el confinamiento operara. Metalclad solicitó a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente la autorización para llevar a cabo una auditoría ambiental (instrumento de gestión ambiental que sirve para detectar y corregir deficiencias en los procesos de producción) y lograr la operación del confinamiento. A esto se opusieron varias ONGA (entre ellas Pro-San Luis Ecológico y Greenpeace) quienes solicitaron la elaboración de un “Dictamen ciudadano a la auditoría ambiental de la estación de transferencia de residuos peligrosos ubicada en el sitio La Pedrera, Guadalcázar, San Luis Potosí”, en septiembre de 1995. Dada la intensa oposición a que se permitiera la operación del confinamiento, Metalclad inició una vigorosa campaña de cabildeo con el gobierno mexicano, el gobierno estatal de San Luis Potosí e, indirectamente, el gobierno municipal de Guadalcázar. Incluso el senador Paul Simon, del estado de Illinois, y la senadora Barbara Boxer, del estado de California, enviaron cartas en las cuales urgían al gobernador del estado a otorgar los permisos necesarios para la operación del confinamiento.

Como resultado de la presión internacional a la que se vio sometido el gobierno mexicano, éste comenzó a presionar fuertemente a los gobiernos estatal y municipal para que se otorgaran los permisos de construcción, primordialmente preocupados por el aspecto de la participación de los EEUU en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y las implicaciones que tendría a escala internacional una demanda en contra del gobierno mexicano por expropiación.<sup>7</sup> Eventualmente, la demanda de Metalclad fue exitosa y

7. Sobre este aspecto específico, véase Costero (2000), Durazo Hermann (2003) y Borja Tamayo (2001).

México tuvo que indemnizar a la compañía por las complicaciones que se le presentaron al no poder operar el confinamiento. Este caso ha sido muy sonado por los precedentes que sentó en la aplicación del capítulo XI del TLCAN.

La parte histórica de este caso ha sido ampliamente documentado por Costero (2000), Borja Tamayo (2001), Ugalde (2002) y Durazo Hermann (2003), por lo cual aquí no se hace un detallado estudio histórico del mismo. Por el contrario, este trabajo compila y analiza los trabajos ya previamente escritos sobre el caso Guadalcázar, tratando de escudriñar los ámbitos en los cuales las relaciones intergubernamentales se vieron afectadas y especificando qué efecto tuvieron los actores no-estatales sobre dichas relaciones intergubernamentales.

#### 6.4 Análisis: Influencia de los actores no-estatales sobre las relaciones intergubernamentales

Los trabajos previamente escritos sobre el tema han dado grandes oportunidades de exploración del aspecto de relaciones intergubernamentales, y el marco teórico-analítico interdisciplinario descrito en secciones anteriores nos permite ver el caso del confinamiento con un nuevo enfoque. Los documentos publicados sobre el caso permiten descubrir *cuatro* aspectos sumamente importantes del caso de Guadalcázar en cuanto al desarrollo y validación de la teoría:

1. La formación de una coalición de ONGA que se opusieron a la apertura y operación del confinamiento fue natural y obedeció a la necesidad de ejercer presión en contra tanto del gobierno mexicano como de la empresa Metalclad y del gobierno de los Estados Unidos. En este sentido, la formación de la coalición fue resultado de la comunidad de objetivos y metas específicas (cerrar el confinamiento), lo cual concuerda con los constructos teóricos presentados por Pacheco y Vega (2003).

2. Dicha coalición logró que el gobierno municipal y estatal formaran una alianza con las ONGA en contra del gobierno federal y de los actores interesados en la apertura del confinamiento, como lo eran el gobierno norteamericano y Metalclad. Este aspecto, no explorado en la literatura teórica, indica que los actores gubernamentales también pueden formar parte de las coaliciones heterogéneas (Pacheco y Vega, 2003: 421).

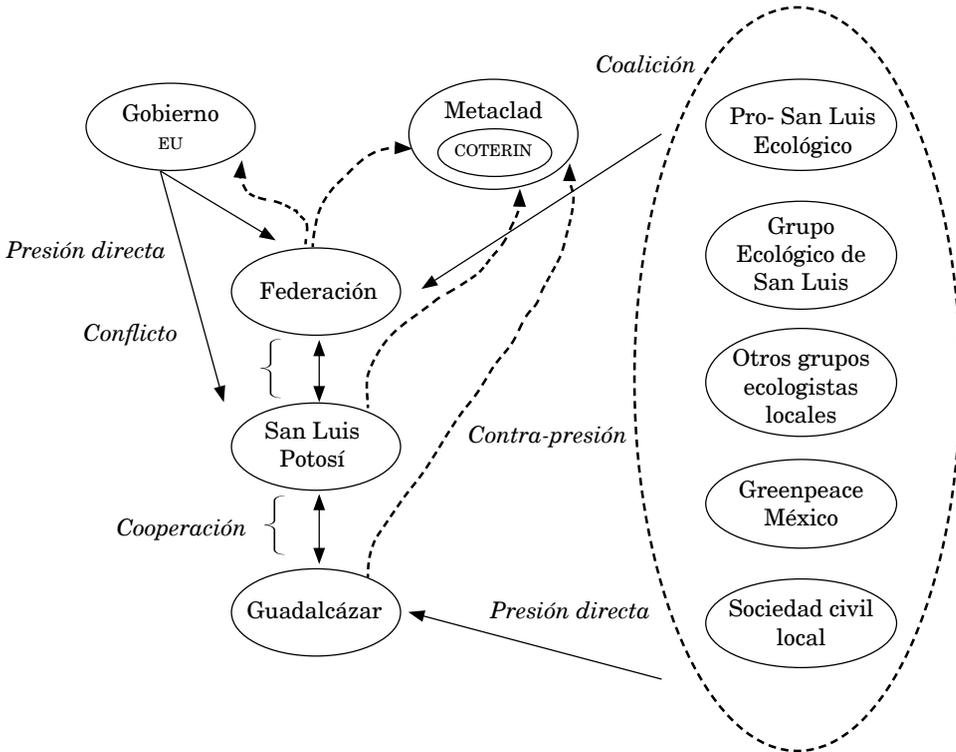
3. Aún más interesante, la participación del gobierno estatal y municipal en la coalición tuvo un efecto importante en las relaciones intergubernamentales, ya que por una parte el gobierno municipal y estatal cooperaron en contra de las decisiones del gobierno federal, y por otra parte, se “rebelaron” en contra del gobierno (situación conflictiva). En este sentido, las observaciones de Ugalde (2002) son bastante acertadas en el sentido de que el modelo de autoridad inclusiva (caracterizado por relaciones de jerarquía) se ha venido erosionando, y que ahora existen relaciones intergubernamentales que requieren de la negociación entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales.

4. Finalmente, y en este sentido los trabajos de Borja Tamayo (2001) y Ugalde (2002) confirman las hipótesis presentadas en este artículo, el desenlace de la historia de Metalclad fue extraordinariamente influido por la presión de la sociedad civil mexicana, en específico de las ONGA locales. La utilización de estrategias de presión y cabildeo fue fructífera para las ONGA, tanto así que incluso los gobiernos estatal y municipal llegaron a formar un frente común de oposición en contra del gobierno mexicano, el gobierno norteamericano y la empresa Metalclad. En este sentido, la utilización de mecanismos de influencia de tercer orden fue clave para lograr un cambio en la relación entre el gobierno del estado de San Luis Potosí y el gobierno municipal de Guadalcázar, así como entre el gobierno estatal y el gobierno federal en México.



La figura 4 presenta un análisis esquemático de la red de política pública del caso de Guadalcázar.

Figura 4. La red de política pública del caso Metalclad



Fuente: Elaboración propia.

Para lograr abstraer lecciones teóricas del caso de Metalclad con respecto a la influencia de las ONGA sobre las relaciones intergubernamentales en materia de política ambiental, la tabla 2 ofrece un resumen analítico.

*Tabla 2. Afectación de las relaciones intergubernamentales por parte de la coalición de ONGA en el caso Guadalcázar*

|                    | Gobierno federal | Gobierno estatal | Gobierno municipal |
|--------------------|------------------|------------------|--------------------|
| Gobierno federal   |                  | Conflicto        | Conflicto          |
| Gobierno estatal   | Conflicto        |                  | Cooperación        |
| Gobierno municipal | Conflicto        | Cooperación      |                    |

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de Guadalcázar, la relación entre el gobierno municipal de Guadalcázar y el gobierno del estado de San Luis Potosí evolucionó desde una posición de conflicto inicial hasta una de cooperación en contra del gobierno federal. Por el contrario, el gobierno federal se vio en conflicto con los gobiernos subnacionales desde el primer instante, ya que estaba en juego la adecuada participación de México en el contexto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

## 7. Conclusiones

Al revisar los objetivos planteados al inicio del artículo, es posible observar si las expectativas fueron cubiertas a profundidad. En primer lugar, se analizaron las estrategias y mecanismos de influencia de las ONGA, y se avanzó la noción de un mecanismo de influencia de tercer orden o simultáneo. El marco analítico utilizado combina las nociones de teoría de redes, mecanismos de influencia y relaciones intergubernamentales. Este marco analítico permite encontrar que los actores no-estatales sí tienen influencia sobre los actores gubernamentales ubicados en niveles jerárquicos de la red de gobernabilidad con distintos ámbitos de competencia jurisdiccional.

El caso de estudio de Guadalcazar indica que la influencia de las ONGA logró consolidar la cooperación entre gobierno municipal y estatal, a la vez que ambos gobiernos formaron un frente común en su conflicto en contra del gobierno federal.

Obviamente, para consolidar o desarrollar nuevos constructos teóricos respecto a la influencia de las ONGA sobre las relaciones intergubernamentales, se requiere utilizar métodos comparativos y un número mayor de casos de estudio (lo cual está fuera del ámbito de este trabajo, pero presenta una oportunidad para avanzar en este rubro de investigación a futuro). 📖

## Bibliografía

- Arts, Bas, *The Political Influence of Global NGOs: Case Studies on the Climate and Biodiversity Conventions*, Utrecht, Países Bajos, International Books, 1998.
- y Piet Verschuren, “Assessing Political Influence in Complex Decision-Making: An Instrument Based on Triangulation”, en *International Political Science Review*, vol. 20, núm. 4, 1999, pp. 411-424.
- Betsill, Michele M. y Elisabeth Corell, “NGO Influence in International Environmental Negotiations: A Framework for Analysis”, en *Global Environmental Politics*, vol. 1, núm. 4, 2001, pp. 65-85.
- Borja Tamayo, Arturo, “The New Federalism in Mexico and Foreign Economic Policy: An Alternative Two-Level Game Analysis of the Metalclad Case”, en *Latin American Politics and Society*, vol. 43, núm. 4, 2001, pp. 67-90.
- Corell, Elisabeth y Michele M. Betsill, “A Comparative Look at NGO Influence in International Environmental Negotiations: Desertification and Climate Change”, en *Global Environmental Politics*, vol. 1, núm. 4, 2001, pp. 86-107.
- Costero Gabarino, Cecilia, “La regionalización de las relaciones internacionales. El caso del confinamiento de

Bibliografía

- ‘La Pedrera’ en el Municipio de Guadalcázar, San Luis Potosí”, en *El Cotidiano*, núm. 101, 2000, pp. 55-64.
- Durazo Herrmann, Julián, “Regiones y conflictos internacionales. El caso de San Luis Potosí”, en *Federalism and Trans-Border Integration in North America*, Carleton University, Ottawa, ON, 2003.
- Fafard, Patrick C. y Kathryn Harrison (eds.), *Managing the Environmental Union. Intergovernmental Relations and Environmental Policy in Canada*, Kingston, ON, School of Policy Studies, Queen’s University, 2000.
- Harrison, Kathryn, “The Regulator’s Dilemma: Regulation of Pulp Mill Effluents in the Canadian Federal State”, en *Canadian Journal of Political Science*, vol. 29, núm. 3, 1996, pp. 469-496.
- Hunter, Susan y Kevin M. Leyden, “Beyond NIMBY: Explaining Opposition to Hazardous Waste Facilities”, en *Policy Studies Journal*, vol. 23, núm. 4, 1995, pp. 601-619.
- Munton, Donald (ed.), *Siting by Choice. Waste Facilities, NIMBY, and Volunteer Communities*, Washington, DC, Georgetown University Press, 1996.
- Newell, Peter, *Climate for Change: Non-State Actors and the Global Politics of Greenhouse*, Cambridge, UK; Nueva York, NY, Cambridge University Press, 2000.
- O’Toole, Laurence, Chlik Yu, James Cooley, Gail Cowie, Susan Crow, Terry DeMeo y Stephanie Herbert, “Reducing Toxic Chemical Releases and Transfers: Explaining Outcomes for a Voluntary Program”, en *Policy Studies Journal*, vol. 25, núm. 1, 1997, pp. 11-26.
- Pacheco, Raul y Obdulia Vega, “Cooperación internacional para la protección ambiental: la formación de coaliciones en perspectiva”, en *Foro Internacional*, vol. 43, núm. 2, 2003, pp. 403-428.
- , “Democracy by Proxy: Environmental NGOs and Policy Change in Mexico”, en Romero, Aldemaro y Sarah West

Bibliografía

- (eds.), *Environmental Issues in Latin America*, Madison, WI, University of Wisconsin-Madison Press, 2003.
- , “Non-State Actors and Environmental Policy Change in North America: A Case Study of the Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC) in Mexico”, en Biermann, Frank et al. (ed.) *Global Environmental Change and the Nation State. Proceedings of the 2001 Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change*, Potsdam, Alemania, Potsdam Institute of Climate Research, 2002.
- Rabe, Barry, “Power to the States? The Promise and Pitfalls of Decentralization”, en Vig, Norman J. y Michael E. Kraft (eds.), *Environmental Policy. New Directions for the Twenty-First Century*, Washington, DC, Congressional Quarterly, 2000.
- , William C. Gunderson y Peter T. Harbage, “Alternatives to NIMBY Gridlock: Voluntary Approaches to Radioactive Waste Facility Siting in Canada and the United States”, en *Canadian Public Administration*, vol. 37, núm. 4, 1994, pp. 644-666.
- Revesz, Richard, “Federalism and Environmental Regulation: Lessons for the European Union and the International Community”, en *Virginia Law Review*, vol. 83, núm. 6 1997, pp. 1331-1430.
- Scheberle, Denise, *Federalism and Environmental Policy. Trust and the Politics of Implementation*, Washington, DC, Georgetown University Press, 1997.
- Torres, Blanca, “Las organizaciones no gubernamentales: avances de investigación sobre sus características y actuación”, en Méndez, José Luis (ed.), *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*, México, DF, AMIPP-ISTR-Miguel Ángel Porrúa, 1998.
- Ugalde, Vicente, “Las relaciones intergubernamentales en el problema de los residuos peligrosos: el caso de

Bibliografía

Guadalcázar”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 17, núm. 1, 2002, pp. 77-104.

Vega-López, Obdulia y Héctor Raúl Pacheco-Vega, “Zanahorias, palos y sermones: una revisión de la teoría de instrumentos de política ambiental”, en *Revista Mexicana de Legislación Ambiental*, año 2, núm. 4, 2000, pp. 25-33.

Wright, Brian G., “Environmental NGOs and the Dolphin-Tuna Case”, en *Environmental Politics*, vol. 9, núm. 4, 2000, pp. 82-103.

Yin, Robert, *Case Study Research. Design and Methods*, Newbury Park, Sage Publications, 1989.