

Política ligada y medio ambiente

el pragmatismo de la política exterior mexicana en los foros ecológicos internacionales

Karla Noemí Padilla Martínez

Introducción

El tema ambiental –entendido como el deterioro, la protección, el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales– ha tenido cabida en las relaciones internacionales a través de dos vías: la práctica o diplomática y la teórica o conceptual. La vía diplomática tiene que ver con la realización de cumbres y foros que ponen en la mesa de negociación acuerdos generales específicos y multilaterales ecológicamente vinculantes a la política pública nacional de los países participantes. La vía teórica o conceptual se refiere a la construcción – aún inconclusa– del concepto de desarrollo sustentable, así como de otros conceptos derivados (desarrollo sostenible o durable, calentamiento global, efecto invernadero, etc.). La diplomacia ambiental¹ ha sido la vía por la cual la política exterior de México ha afianzado su imagen y participación política y económica en la escena internacional.

La política exterior de México en materia ambiental se ha caracterizado por ser pragmática y propositiva a nivel internacional, sin embargo este discurso ambientalmente dinámico no llega a nivel nacional-local. Así, la política ambiental nacional está poco vinculada a los compromisos adquiridos internacionalmente, ya que entre el nivel internacional y el nivel nacional, generalmente, no se cuenta con me-

1. Para revisar a detalle este concepto véase: Glender & Lichtinger (1994).

canismos e instrumentos claros de vinculación política. En este contexto cabe hacerse dos preguntas: ¿cuáles son los intereses que mueven al Estado mexicano para adquirir compromisos internacionales en un contexto nacional poco propicio para cumplirlos? Y ¿qué fin se persigue y se ha perseguido con el pragmatismo ambiental en la política exterior de México? Para responder a tales cuestiones, en el presente trabajo se analiza el tratamiento al tema ambiental a través la vía diplomática, así como los alcances y fines de la política exterior de México en la materia, todo bajo la idea transnacionalista de que los actores transnacionales e instituciones internacionales influyen las políticas a través de la adopción de normas generadas desde el sistema internacional generando así la llamada “política ligada” (*linkage politics*).

La estructura de este trabajo presenta en el primer apartado la evolución del interés ambiental en la escena internacional, con el fin de establecer el marco político de la política exterior ambiental de México, tema que se presentará en el siguiente apartado; para concluir, se explican los intereses internos y externos que mueven el pragmatismo ambiental mexicano en la escena internacional. Al finalizar este trabajo, existirán las condiciones para responder a las preguntas planteadas al inicio.

Evolución de la diplomacia ambiental en la escena internacional

Algunas de las preocupaciones sobre el tema del medio ambiente comenzaron con la realización de las primeras detonaciones nucleares en 1945, así como por el uso indiscriminado de pesticidas organoclorados (el DDT)² para el control de plagas en usos agrícolas y forestales. Sin embargo, fue en los años sesenta cuando este tema tomó auge debido a que en los países más industrializados, especialmente los europeos, comenzaron a sufrir inconvenientes como la acumulación de

2. El DDT (dicloro difenil tricloroetano) es un pesticida organoclorado que comenzó a utilizarse de forma extensa durante la II Guerra Mundial para controlar enfermedades que se transmitían a través de insectos denominados “vectores”. Durante décadas, el DDT tuvo un uso agrícola y forestal, pero debido a su impacto medioambiental se prohibió casi universalmente. Desde entonces numerosos investigadores han documentado los riesgos de los compuestos organoclorados bioacumulativos para los seres humanos y para la vida salvaje en general (Disponible en: www.greenpeace.org/espana)

desechos, contaminación del aire, del suelo y del agua, los cuales les estaban causando serios problemas de salud.

En el entendimiento de que la política ecológica internacional atiende a los bienes comunes globales,³ ésta requería de una participación universal para ser efectiva, por lo menos en teoría. Bajo este contexto se puso de manifiesto la necesidad de poner en marcha medidas políticas que atacaran los problemas que recién se presentaban, por lo que — a diferencia de otros problemas sociales — fue en la arena internacional, y no en los gobiernos nacionales, donde se comenzaron a plantear medidas de protección al medio ambiente y mitigación de los problemas ecológicos a través del establecimiento de compromisos políticos globales.

Pero, ¿cómo se vinculó el tema ambiental y las relaciones internacionales? El elemento articulador entre el tema ambiental y las relaciones internacionales ha sido la diplomacia ambiental, entendida como el marco político de los compromisos ambientales. La diplomacia ambiental se liga a la política nacional a través de instrumentos de cooperación internacional como las cumbres, las conferencias, los protocolos y los tratados, mismos que fungen, a su vez, como marco operativo y normativo de los compromisos ambientales adquiridos por esta vía.

Pero, ¿cuándo comienzan a vincularse el tema ambiental y las relaciones internacionales? La diplomacia ambiental comenzó en 1968, cuando el gobierno de Suecia presentó al Consejo Económico y Social (Ecosoc) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) la iniciativa para realizar una conferencia internacional sobre medio ambiente humano. El objetivo era, por un lado, aumentar el conocimiento y la conciencia del carácter y seriedad de la amenaza al medio ambiente; y por otro, hacer uso de las facilidades que ese sistema institucional podría ofrecer — a pesar de sus limitaciones — para que los gobiernos nacionales adoptaran medidas concretas tanto en el plano nacional como

3. Estos bienes son los recursos abiertos para el uso de la comunidad, y no bajo la jurisdicción de algún Estado, tales como: océanos, atmósfera, etc. En 1968 Garrett Hardin proponía un modelo particularmente influyente para explicar por qué las comunidades pueden sobre-explotar los recursos ambientales compartidos aun donde ellos saben que lo están haciendo y están concientes que es contra sus intereses de largo plazo. Esto es conocido como “la tragedia de los comunes”. Es útil para introducir y explorar esta noción de que los problemas ambientales pueden ser generados y pueden provocar algunas respuestas potenciales. Esto también ayuda a introducir algunos retos particulares para enfrentar los problemas ambientales internacionales (Baylis *et al.*, 1997, p. 321).

en el internacional. De esta manera los que plantearon la propuesta dejaron en manos del Secretario del Comité Preparatorio de la Conferencia, Maurice Strong, la tarea de identificar los problemas ambientales imperantes del mundo en desarrollo y proponer una nueva agenda general y así, después de numerosas visitas personales y encuentros con especialistas en los países en desarrollo y el apoyo de las Comisiones Económicas Regionales y en el Ecosoc, organizó cuatro reuniones que tuvieron su sede en Tailandia, Etiopía, México y Líbano.

El más importante de los trabajos se llevó a cabo en Suiza, en junio de 1971, y dio como resultado el llamado *Informe Founex*, que fue un gran avance conceptual, base de las negociaciones subsecuentes, particularmente en las que definieron el concepto de desarrollo sustentable. Así, después de algunos años de investigación y trabajo, la propuesta para la realización de la primera cumbre ambiental llamada Conferencia Internacional sobre Medio Ambiente Humano, fue aceptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, que fijó la celebración de tal conferencia en junio de 1972, con sede en la capital sueca (Jiménez, 1998, pp. 7, 10).

Posteriormente, la comunidad internacional planteó en dos ocasiones más la necesidad de considerar un foro global como respuesta a los problemas del medio ambiente y desarrollo. Así a principios de los años noventa, en la comunidad internacional, entendida como las OIG y ONG, se planteaba la necesidad otro foro global dedicado a la discusión de los medios y formas para lograr la adecuada integración de las dimensiones ambientales a las políticas y prácticas de desarrollo y lo hizo a través de la convocatoria a conferencias internacionales.

Así pues, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) de 1992 en Río de Janeiro, fue la segunda ocasión –en términos de cumbre internacional y con una participación sin precedentes– en que la comunidad internacional se reunió para continuar con el progreso logrado veinte años antes en Estocolmo respecto a la protección del planeta, el retroceso de la degradación ambiental y la planeación de nuevas estrategias para asegurar el futuro común de los pueblos (Adede, 1995, p. 25). La CNUMAD dejó muchas tareas pendientes en todos los ámbitos de la vida nacional e internacional, por lo que se llevaron a cabo otras cumbres, foros, convenios, que marcaron la pauta para la tercera cumbre global de medio ambiente o la II Cumbre de ONU sobre Desarrollo Sostenible llamada

Río + 10 ó JHO 2002, la Cumbre Mundial para el Desarrollo Sustentable en Johannesburgo, Sudáfrica.

En esta última cumbre el argumento principal fue que se agravaron los problemas ambientales ya planteados en 1992, lo cual se acentuó por una grave falta de voluntad política en la implementación de los compromisos adquiridos por parte de los países signatarios. Por esto se concentraron los esfuerzos en emitir dos documentos clave: la Declaración Política, que básicamente estableció retomar los principios de la Cumbre de la Tierra y la Agenda 21, que da una mayor importancia a la participación del sector privado, entendiéndolo como: las empresas transnacionales, la sociedad organizada en ONG, la mujer y los pueblos indígenas, entre los más importantes.

¿Pero cuáles fueron los objetivos de estas cumbres? En un primer momento la Conferencia llevada a cabo en Estocolmo en 1972, ponía énfasis sobre la “primera generación” de problemas ambientales, es decir, la contaminación del agua, el aire y el suelo provenientes de actividades industriales o de actividades asociadas con la pobreza y el subdesarrollo. Mientras tanto, para la década de los noventa (Río de Janeiro 1992), la “segunda generación” de problemas ambientales entró en escena: la lluvia ácida, el agotamiento del ozono estratosférico, el calentamiento global (cambio climático), la deforestación y la desertificación, la preservación de la biodiversidad, el tráfico internacional de productos y desechos tóxicos peligrosos, y la cuestión de la protección del medio ambiente en tiempos de conflicto armado. En la siguiente conferencia, en 2002 (Johannesburgo), el enfoque se centró en cinco problemas clave: agua, energía, salud, agricultura y biodiversidad, entrelazados sobre el tapiz de la lucha contra la pobreza y la defensa del medio ambiente (www.elpais.es). En esta última conferencia se retomaron los problemas de “segunda generación” planteados en Río, pero al mismo tiempo se recuperó la lucha contra la pobreza planteada en y desde Estocolmo.

A partir de estas conferencias internacionales de medio ambiente (Estocolmo, Río, Johannesburgo), se derivaron compromisos ambientales concretos de los cuales México fue parte, pero ¿cuál fue el interés nacional que enmarcó la política exterior mexicana en las cumbres ambientales? ¿Cuál fue la política ligada derivada de la diplomacia ambiental mexicana? En el siguiente apartado se plantean algunas respuestas a estos cuestionamientos.

Evolución de la diplomacia ambiental mexicana y el interés nacional al exterior

¿Qué fin se persigue y se ha perseguido con el pragmatismo ambiental en la política exterior mexicana? México tiene una larga tradición diplomática y de cooperación internacional en lo concerniente a la protección del medio ambiente, tanto a nivel regional como global. Su participación ha destacado en diversas negociaciones internacionales, particularmente en cuestiones marinas y nucleares, y en varias ocasiones ha tomado la iniciativa para fomentar la cooperación entre países latinoamericanos. Desde hace tiempo ha apoyado muchas iniciativas de la ONU relativas a la protección del medio ambiente, y con frecuencia fue el principal portavoz del Grupo de los 77 (G-77) de países en desarrollo (OCDE, 1998, p. 181).

El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), concede a los tratados internacionales firmados por México todas las prerrogativas y obligaciones de las leyes mexicanas, siempre y cuando no se contrapongan a la Constitución. Además, México ha defendido la tesis pluralista de que es a través de la cooperación entre los países como se deben resolver los problemas ambientales que trascienden las fronteras nacionales.

En el caso de México, ¿cuál ha sido el interés nacional para participar en las cumbres de medio ambiente? Antes de responder esta pregunta es pertinente plantear brevemente el concepto de interés nacional. Aunque no existe un consenso respecto al concepto de "interés nacional", para los fines de este trabajo, el planteado por Silvio Brucan (en el libro *Introducción a la política exterior de México*, de Rafael Velásquez) es útil pues propone que el interés nacional comprende los deseos que son estímulos fundamentales de la actividad de una nación en la política internacional y su contenido, por consiguiente, puede aprenderse con mayor facilidad mediante el estudio de las relaciones sociales y nacionales que dan origen a estos deseos, aunque dichas relaciones dependen de las condiciones históricas y sociales (Velásquez, 1999, pp. 31-33).

De esta manera es pertinente identificar la evolución del interés ambiental de México (interno y externo), así como la activa diplomacia mexicana en los foros ecológicos más importantes en la política mundial. Si bien no sólo han sido tres los foros ambientales (Estocolmo, Río de Janeiro y Johannesburgo), se puede afirmar que a partir de estos

eventos se dieron los cambios más importantes en la política ambiental mexicana.

Para México el interés ambiental mostrado al exterior durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano en 1972, radicaba en deseos y estímulos que tenían que ver con la contienda Norte-Sur, en la cual los países industrializados del Norte culpaban a la pobreza y la sobrepoblación de los países del Sur por la sobreexplotación de los recursos naturales; mientras que por su parte los países del Sur culpaban a la industrialización del Norte de los problemas ambientales del planeta. El punto principal del debate, y por supuesto de la postura mexicana como portavoz del G77, era superar el subdesarrollo en el que estaban inmersos los países del Sur (Glender, 1994, p. 399).

El contexto que enmarcó el CNUMAD (Río de Janeiro, 1992) fue la posguerra fría y sus nuevos dilemas de seguridad, que si bien no eran del todo dilemas de seguridad por no tener a un enemigo ideológico o común, sí representaron una elección para las potencias mundiales respecto a si se liberaran los recursos destinados al gasto militar para encauzarlos hacia la cooperación para el desarrollo, la protección del medio ambiente y la construcción para una paz duradera.

Por otro lado, durante la participación de México en la Cumbre de la Tierra (CNUMA, 1992) quedó planteado el nuevo interés nacional al exterior en esta materia, cuando el presidente Carlos Salinas de Gortari defendió una posición de conciliación integradora o dual, al proponer ampliar la noción de desarrollo sustentable con la visión conceptual de un desarrollo global; de esta manera instó a evitar que en el camino de la protección ecológica lo único sustentable sea el subdesarrollo o la pauperización. La propuesta mexicana quedó encarnada en un llamado a ampliar el apoyo internacional al crecimiento ecológicamente responsable de los países en desarrollo, pues el desarrollo y protección ambiental no son excluyentes, sino más bien complementarios, siempre y cuando se promueva la tecnología que permita la armonía entre un mayor crecimiento económico y una adecuada protección ambiental (Yúnez-Nauade, 1994, pp. 123-124).

Para la doctora Blanca Torres, del Colegio de México, la Conferencia de Río puede considerarse la última en materia ambiental en la que México participó con una identidad bien definida, ya que 1994 su ingreso a la OCDE le exigiría el abandono del Grupo de los 77 y el inicio de su participación en las discusiones ambientales en esa distancia; sin

embargo, el Estado mexicano procuró mantener sus posiciones tradicionales de país en desarrollo, con claros indicios de que se esforzó también por servir de mediador entre el Norte y el Sur. El papel dual de México en cuestiones ambientales internacionales le brindó oportunidades y responsabilidades especiales, sobre todo *vis-á-vis* de los demás países de América Latina. Su progreso relativamente rápido respecto al desarrollo de la gestión ambiental nacional, y los beneficios derivados de la integración de las disposiciones de la OCDE en su legislación y de la cooperación en el marco del TLCAN influyeron sobre otros países latinoamericanos (Torres, 1994, p. 307).

Ya en Johannesburgo (JHO) 2002 por otra parte, se registró una fractura en el G-77 sobre energías renovables, ya que entre los más de cien países en vías de desarrollo (PVD) hubo diferencias radicales, y los Estados productores de petróleo bloquearon toda alternativa a los combustibles fósiles. A pesar de esto, se puede decir que los PVD asistieron con una gran voluntad política y con la certeza de llegar a arreglos concretos, siempre y cuando se establezca como prioridad la erradicación de la pobreza y la garantía de que antes del 2015 se reducirían a la mitad el número de personas sin acceso a agua potable y saneamiento básico. Lamentablemente, y a pesar de la voluntad, no se logró que se cohesionaran lo suficiente en una sola voz para hacer valer su perspectiva.

En este contexto poco propicio, el Estado mexicano, a través de una diplomacia ambiental pragmática, presentó explícitamente su interés ambiental al exterior en la propuesta sobre diversidad biológica, llamada la Declaración de Cancún, signada por el Grupo de Países Megadiversos Afines y suscrita a la fecha por Bolivia, Brasil, China, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Filipinas, India, Indonesia, Kenia, Malasia, México, Sudáfrica y Venezuela, como un mecanismo de cooperación para promover los intereses nacionales asociados a la diversidad biológica, y en particular para la protección del conocimiento tradicional, el acceso a los recursos genéticos y la distribución justa de los beneficios derivado de su uso.

La creación del Grupo de Países Megadiversos Afines es un logro inédito de cooperación entre países de diferentes regiones, con un alcance global y de largo plazo. Cada uno de los Estados miembros tiene una presencia significativa en el escenario internacional, en términos políticos y económicos, tanto en el ámbito regional como en el global. Este es el tema que México, individualmente y como miembro

del Grupo de Países Megadiversos, promovió en la Cumbre de Johannesburgo. (www.semarnat.gob.mx).

A manera de resumen se pueden identificar tres de las características más importantes del interés nacional de la diplomacia ambiental durante las tres cumbres de medio ambiente más importantes:

1. Política exterior pragmática: México ha participado activamente y de manera directa, antes, durante y después de las cumbres ambientales, tanto en los trabajos preparatorios, así como en la preparación de compromisos y foros ambientales intercumbres –entre otras: Seminario de Cocoyoc 1974; Reunión Regional sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1991; Reunión de Países Megadiversos y Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Cumbre del Milenio) en 2002; todas celebradas en México–, por lo que se puede decir que la política exterior en el tema ambiental es pragmática, por lo menos por la vía diplomática.
2. Intereses paralelos al exterior: el discurso ambiental de la diplomacia mexicana ha fungido indirectamente como un mecanismo de negociación –paralela– a las negociaciones comerciales y de otra índole frente a los bloques y organismos internacionales (ingreso a la OCDE), por lo que se puede decir que existen fuertes intereses paralelos en el exterior que motivan o han motivado el pragmatismo ambiental de la política exterior mexicana. Esto puede ser clasificado como un proceso reactivo, concepto que explicaré más adelante.
3. Política ligada: o *linkage* es la práctica que vincula la actividad diplomática con el sistema político al interior de cada país. Esta práctica del Estado construye capacidad institucional a partir de criterios y/o normas emanadas de los compromisos adquiridos internacionalmente. Esta última es el impacto común después de cada una de las cumbres en que la diplomacia mexicana ha participado. Dicho impacto ha gestado cambios, si no importantes ni de gran alcance, sí que tienen que ver con la inclusión de criterios, normas y construcción de capacidad institucional en materia de protección ambiental.

En el siguiente apartado presentaré brevemente la evolución de la política ligada en México como resultado de la actividad diplomática en las cumbres ambientales de 1972, 1992 y 2002.

Origen y evolución de la política ligada: diplomacia ambiental e interés nacional al interior

La política ligada es la que se deriva de los compromisos y actuación internacional de un Estado e impacta el aparato político y la toma de decisiones en una materia dada al interior de ese mismo Estado. La política ligada es una formulación teórica de la teoría del *linkage* a través de la cual se puede interpretar que los Estados, como entidades adaptables a lo que se plantea por los compromisos y apoyos internacionales, se ven impactados a nivel nacional por políticas, criterios y normas del sistema internacional. Dichos compromisos y apoyos institucionales son las respuestas a problemas similares en un contexto interdependiente.

Existen, pues, tres tipos de *linkage*: el proceso penetrativo, que es cuando un actor internacional penetra de forma directa en el sistema nacional; por otro lado está el proceso reactivo, que tiene que ver con la reacción del sistema nacional frente a la actividad internacional del propio Estado y de otros actores internacionales, y por último el proceso emulativo que es la reacción de la política nacional en el sentido contrario al cual se pretendía inicialmente por el actor internacional.

En el tema ambiental se puede decir que el tipo de *linkage* o vínculo que da como resultado la política ligada es de dos maneras: en primer lugar, a través de un proceso penetrativo, cuando actores transnacionales como los organismos financieros internacionales propician y dirigen de manera directa los cambios institucionales y la creación de capacidad institucional ambiental, a través de criterios y mecanismos creados por estos mismos actores transnacionales; en segundo lugar, la política ligada surge a través del proceso reactivo, como por ejemplo los cambios institucionales emanados de los compromisos adquiridos en las cumbres de medio ambiente, a través de criterios y mecanismos creados o planteados desde la postura interior del Estado (interés nacional).

Para Steven Bernstein y Benjamín Cashore existen cuatro de las llamadas “formas de internacionalización política”, pero que para fines de este trabajo llamaré “fuentes de la política ligada” o “mecanismos de *linkage*”: 1. Dependencia en el mercado: se refiere al uso que dan los actores transnacionales a las fuerzas del mercado para forzar cambios políticos domésticos; el éxito de esta forma de impacto radica en la dependencia relativa o grado de dependencia del Estado frente

a ciertos mercados; 2. Reglas internacionales: son aquellas emanadas de tratados, políticas de actores transnacionales fuertes, entre otros, de un régimen internacional específico; el éxito de esta forma de impacto radica en los compromisos legalmente vinculantes que las reglas internacionales le establecen al Estado firmante, más si estas reglas vinculantes tienen que ver con inversiones, acceso a mercados y libre comercio; 3. Discurso normativo internacional: se desarrolla internacionalmente para expresar el propósito de influenciar las prácticas domésticas, por ejemplo: transparencia y la llamada *accountability* o rendición de cuentas, democracia, etc.; para que de esta forma tenga un buen impacto doméstico es importante la resonancia ideológica y cultural del sistema nacional con el discurso entrante; 4. Sistema de diseño y ejecución política doméstica infiltrado: esto tiene que ver con los esfuerzos de un actor transnacional para participar en el proceso de toma de decisiones domésticas, el éxito de esta forma de impacto radica en la vulnerabilidad y la estructura interna del Estado objetivo, así como las redes entre grupos domésticos e internacionales.

Así pues, de las fuentes de política ligada o mecanismos de *linkage* antes descritos, se puede afirmar que la dependencia del mercado y el discurso normativo internacional son instrumentos o mecanismos utilizados dentro del proceso reactivo de política ligada, debido a que no existen reglas vinculantes que establezcan un mecanismo coercitivo, por lo que el Estado al interior debe reaccionar desde su interés nacional frente al impacto internacional; por otro lado, las reglas internacionales y la infiltración política como mecanismos de impacto internacional se pueden clasificar dentro del proceso penetrativo de la política ligada, ya que de forma directa y con criterios internacionales se impactan las políticas públicas nacionales.

En este contexto, ¿qué procesos ha llevado la política ligada derivada de la diplomacia ambiental mexicana? Tomando los procesos de política ligada, se observa que la política ambiental en México ha sido en mayor medida resultado de un proceso reactivo basado en la dependencia mexicana en el mercado global, particularmente en el de EEUU, y en el discurso normativo internacional, en el cual México siempre ha aportado, aun sin llevarlo a la práctica. Se puede afirmar, sin embargo, que a partir de principios de la década de los noventa, más instrumentos de política ambiental fueron resultado de un proceso penetrativo, resultado del interés del Estado mexicano por integrarse a la llamada globalización económica a través de compromisos inter-

nacionales legalmente vinculantes (reglas internacionales) o a través de la obtención de créditos o apoyos de los organismos financieros internacionales (infiltración política).

¿Cuáles fueron los impactos institucionales de la participación de la diplomacia mexicana en cada cumbre ambiental? En 1972 el interés ambiental interno no tenía bases fuertes, pues desde su origen la política ambiental mexicana recogió sólo una parte del problema —había nada más un organismo en la Secretaría de Salud dedicado a los problemas ambientales—, el relacionado con la corrección de los efectos ambientales de la estrategia de desarrollo, sobre todo en el área de la salud, los asentamientos urbanos y la contaminación generada por algunas actividades productivas. El interés ambiental al interior respondía de manera directa a la necesidad de desarrollo económico a través de un proceso reactivo.

El interés ambiental al interior en 1992 se reflejó dentro de la estructura institucional a partir de la transformación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), creándose dentro de ésta dos organismos desconcentrados, tendientes a llevar a cabo la política ambiental de manera más integral e intersectorial: el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa).

Ya en la administración que se inició en 1994 y con estos nuevos compromisos, el tema medioambiental se pasa a primer plano y se convirtió en secretaría de Estado, por lo que, tanto la Profepa como el INE pasan a formar parte de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap). Así mismo se plantearon compromisos explícitos en Plan Nacional de Desarrollo (Gutiérrez, 2000: 114-115). Todo esto demostró un cambio de la visión gubernamental pues se incorporaron políticas ambientales más integrales. De las tres cumbres ambientales más importantes, la de Río ha sido la que en mayor medida marcó el parteaguas en la política ambiental mexicana. El interés ambiental al interior tenía que ver con la reciente apertura económica y la inminente incorporación de México en los bloques comerciales internacionales; de tal forma que esta cumbre impactó la política ambiental mexicana a través de dos procesos: uno reactivo (desde el interior) y uno penetrativo (desde la Agenda 21 de Río).

Con el paso de algunos años, el interés ambiental del Estado mexicano en 2000 se concretó a través del Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales, integrado de esta manera por prime-

ra vez, e incluía los programas operativos ambientales de sus órganos desconcentrados: como la Comisión Nacional del Agua, la Comisión Nacional Forestal y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. La política ambiental planteada a partir del año 2000 buscó, teóricamente, ir más allá de un enfoque puramente ecológico al incorporar las implicaciones sociales y económicas del manejo de los recursos. A pesar de esto, fue evidente la marginalidad del tema pues no se vieron avances significativos en la materia, ya que no se logró integrar plenamente el manejo del desarrollo sustentable a nivel intersecretarial (entre secretarías de Estado, participación horizontal), ni la participación vertical fue la constante.

Durante y después de la cumbre JHO 2002, la participación mexicana se denotó mucho al exterior (propuesta de Países Megadiversos), pero al interior no se realizaron cambios sustantivos en la política ambiental, tanto que hubo una ruptura al interior de la Semarnat a mitad del sexenio de Vicente Fox, lo que reflejó la existencia de visiones contrastantes al interior del Estado mexicano respecto al manejo del tema ambiental. En ese momento, el interés ambiental al interior tenía que ver con la inercia de la política ambiental (desde los cambios realizados a partir de Río de Janeiro y sus promesas incumplidas) y con la necesidad de dar continuidad a los compromisos con los organismos internacionales, especialmente con los organismos financieros internacionales y los tratados comerciales. Así pues, al no presentar mayores cambios en la gestión ambiental durante y después de JHO, fue lógica la continuidad de los procesos reactivo y penetrativo como fuente internacional de la política ambiental nacional.

A manera de resumen, se pueden identificar dos procesos y cuatro mecanismos o fuentes para la puesta en marcha de la política ligada resultado de la práctica diplomática durante las tres cumbres ambientales:

- a) Proceso reactivo: es la reacción del Estado mexicano para ejecutar una política ligada en materia ambiental. Las fuentes que generan el proceso reactivo de la política ambiental ligada son:
 - La dependencia mexicana en el mercado global.
 - El discurso normativo internacional en el cual México siempre ha aportado.
- b) Proceso penetrativo: es la infiltración directa de un actor transnacional (organismos financieros internacionales o tratados de libre comercio) en el sistema político mexicano, resultado del interés del

Estado mexicano por integrarse a la llamada globalización económica a través de dos mecanismos de política ligada: los compromisos legalmente vinculantes (reglas internacionales) y/o a través de la obtención de créditos o apoyos financieros (infiltración política).

- Reglas internacionales: tratados, acuerdos, protocolos, o cualquier otro instrumento legalmente vinculante.
- Infiltración política: construcción de capacidad institucional a través de condicionalidad política y financiera de un actor transnacional.

Conclusiones

La preocupación ambiental en la agenda internacional ha tenido cabida desde la segunda mitad del siglo xx; sin embargo, tres han sido las conferencias o cumbres internacionales más importantes en las que la humanidad se ha reunido con el objetivo de poner fin a la creciente problemática ecológica (Estocolmo 1972, la segunda en Río de Janeiro 1992 y la tercera en Johannesburgo en 2002). El tema ambiental, por ser un tema considerado en constante transformación, no vinculante, de baja política y con un tratamiento ad hoc, no ha permitido un *linkage* que impacte de manera positiva a la gestión ambiental nacional. La participación de México antes, durante y después de dichas cumbres, ha sido muy activa en su planeación, declaración e implantación.

Pero, ¿cuáles son los intereses que mueven al Estado mexicano para adquirir compromisos internacionales en un contexto nacional poco propicio para cumplirlos? Los intereses más fuertes que mueven al Estado mexicano a adquirir dichos compromisos internacionales son, por una parte, la dependencia mexicana en el mercado global, que plantea la necesidad de mostrar al exterior una imagen vanguardista de sociedad civilizada y ambientalmente no depredadora; y por otra, el interés de participar en el discurso normativo internacional, el cual da prestigio y vigencia a los principios pluralistas de política exterior del Estado mexicano.

En cuanto a la política ligada, se observa que los mayores resultados o mayores impactos han sido producto de un proceso reactivo, pues la dependencia mexicana en el mercado global (firma y entrada en vigor TLCAN, ingreso a la OCDE, préstamos del BM, firma del TLCUE) y el discurso normativo (participación mexicana en las tres cumbres) se

reflejaron en la adopción de criterios legales, institucionales y técnicos en la política ambiental mexicana, particularmente derivados de los acuerdos de la CNUMAD en 1992.

A pesar de lo anterior, en la realidad el gobierno de México ha hecho poco por llevar a cabo los compromisos internacionales en materia ambiental, y a diferencia del pragmatismo en la política exterior, la política interior resultado del *linkage*, ha presentado un avance lento en la construcción de capacidad institucional y normativa desde 1994, año en el que se presentó el mayor avance.

El pragmatismo de la política exterior mexicana en todos los ámbitos no ha garantizado la consecución de los compromisos internacionales resultado el *linkage* o la política ligada. Asimismo, el pragmatismo ambiental mexicano no ha ido acompañado de un interés ambiental sólido, integral y consensuado de los sectores involucrados, que permita sacar provecho de las negociaciones tanto a nivel internacional como nacional

Bibliografía

- Adede, Andrónico O. (1995). *Digesto de Derecho Internacional Ambiental*. México, DF: SRE.
- Baylis, John y Smith, Steve (1997). *The Globalization of World Politics*. Nueva York: Oxford.
- Bernstein, Steven & Cashore, Benjamín (2000). "Globalization, four paths of internationalization and domestic policy change: The case of Ecoforestry in British Columbia, Canada". *Canadian Journal of Political Science*, vol. 33, núm. 1 (Mar., 2000), pp. 67-69. Disponible en: www.jstor.org. Consultado: octubre 2006.
- El País* (2004 enero-marzo). Disponible en: <http://www.elpais.es>.
- Glender A. & Lichtinger, V., (1994). *La diplomacia ambiental*. México, DF: FCE-SRE.
- Greenpeace España (2007). Disponible en: www.greenpeace.org/espana.
- Gutiérrez Nájera, Raquel (2000). *Introducción al estudio del derecho ambiental*. México, DF: Editorial Porrúa.
- Jiménez Hernández, Miriam (1998). "¿Puede generarse un régimen ecológico global? Reflexiones sobre un tema nuevo en la agenda internacional". Avance de investigación, México, DF: Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).
- OCDE (1998). *Análisis del desempeño ambiental en México*. México, DF: OCDE.

- (2003). *Evaluación del desempeño ambiental México*. México, DF: Semarnat-OCDE.
- Rosenau, J. N. (1969). *Linkage Politics*. Nueva York: Free Press.
- Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del DF (1998). *Institucionalidad pública y políticas ambientales Explícitas e implícitas. El impulso de los años noventa*. Disponible en: http://www.sma.df.gob.mx/acuerdos/CEPAL_01.html.
- Semarnat (2006). Disponible en: www.semarnat.gob.mx.
- Torres Ramírez, Blanca (1998). *México al fin de la Guerra Fría*. México, DF: Colmex.
- Vásquez, John A. (2002). *Relaciones internacionales: el pensamiento de los clásicos*. México, DF: Noriega Editores.
- Velásquez Flores, Rafael (1999). *Introducción al estudio de la política exterior de México*. México, DF: Editorial SRE.
- Yúnez-Naude, Antonio (1994). *Medio ambiente problemas y soluciones*. México, DF: Colegio de México.