

Instituciones, sociedad civil y Estado de derecho

Mark Aspinwall*

Resumen: ¿Qué es lo que provoca el cambio normativo en los Estados en vías de desarrollo con historias de corrupción y mal gobierno? México post-Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) nos da una oportunidad única para estudiar una sola norma (Estado de derecho) en dos diferentes sectores (medio ambiente y trabajo). Se puede controlar en gran medida la sincronización de las nuevas presiones de supervisión del exterior (TLCAN y Estados Unidos) así como del interior (el Congreso y la libertad de los organismos de información). La socialización de las normas del Estado de derecho es, por lo tanto, mejor explicada al ver de cerca las diferencias entre los organismos relevantes. Yo muestro la variación en 1) niveles de profesionalización entre los funcionarios de los organismos y 2) la permeabilidad de los organismos nacionales a la influencia exterior, lo cual explica en gran medida la variación entre los funcionarios de trabajo y del medio ambiente sobre las actitudes del Estado de derecho. Los organismos laborales estaban más constreñidos por los muy influyentes legados de intereses creados y esto limitó su capacidad para adaptarse a las nuevas presiones normativas. Estos hallazgos agudizaron nuestro entendimiento de cómo una cultura pro Estado de derecho puede ser absorbida, porque los dos sectores fueron simultáneamente sujetos a la nueva supervisión y presiones que los tenían en la mira.

Palabras clave: socialización normativa, Estado de derecho, gobernanza, TLCAN, políticas ambientales, políticas laborales.

Institutions, Civil Society, and Rule of Law

Abstract: What brings about normative change in developing states with histories of corruption and poor governance? Post-NAFTA Mexico gives us a unique opportunity to study a single norm (rule of law) in two different sectors (environment and labor). Much can be

* Mark Aspinwall es profesor de ciencia política del Departamento de Política y Relaciones Internacionales de la Escuela de Política y Ciencias Sociales de la Universidad de Edimburgo. Actualmente se encuentra como profesor visitante en la División de Estudios Internacionales del CIDE. 58 George Square Edinburgh UK EH8 9LD. Tel. 44 (0)13 16 51 17 30. Correo electrónico: mark.aspinwall@ed.ac.uk. El autor agradece a sus colegas de la División de Estudios Internacionales del CIDE sus valiosos comentarios a una versión anterior a este ensayo.

Artículo recibido el 25 de febrero de 2013 y aceptado para su publicación el 11 de julio de 2013.

Traducción: Danielle Stern.

controlled—the timing of new oversight pressures from outside (NAFTA and the US) as well as inside (courts and freedom of information agency)—. Socialization of rule of law norms is therefore best explained by looking carefully at differences between the relevant agencies. I show that variation in 1) levels of professionalization among agency officials and 2) permeability of domestic agencies to outside influence, explains much of the variation between labor and environmental officials over attitudes to rule of law. Labor agencies were far more constrained by legacies of highly influential vested interests, and this limited their capacity to adapt to new normative pressures. These findings sharpen our understandings of how a pro-rule of law culture can be embedded, because the two sectors were simultaneously subject to the new oversight and spotlighting pressures.

Keywords: normative socialization, rule of law, governance, NAFTA, environmental politics, labor politics.

En el año 2008, el Centro Mexicano de Derechos Ambientales (Cemda) celebró su cincuenta aniversario en la ciudad de México con una reunión de activistas, partidarios, servidores públicos y civiles. El orador principal, Juan Elvira, secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) fue una señal para ver qué tan lejos ha llegado la política ambiental. Hace doce años, Cemda presentó una relevante denuncia a la institución de supervisión ambiental del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) sobre la incapacidad de México para respetar su propia legislación ambiental, la cual fue rechazada por la Semarnat.¹ Esta secretaría rompió toda interrelación con el incipiente grupo acusándolo de ser antimexicano. Ahora, doce años más tarde, Cemda ha sido el pilar central de la gobernanza ambiental mexicana, aceptada e incluso celebrada por los organismos ambientales federales.

Pero lo más extraordinario sobre las celebraciones por el aniversario del Cemda se hubiera perdido con alguien no familiarizado con las políticas *laborales* mexicanas, porque sólo pensar que el secretario de Trabajo y Previsión Social (STPS) haría lo mismo en una reunión independiente, con activistas laborales no elegidos, parece inimaginable, aun ahora. Finalmente, las disidentes y problemáticas organizaciones de la sociedad civil (osc) fueron aceptadas por las autoridades ambientales; no ocurrió lo mismo para el trabajo, donde la política aún parece una pregunta (para parafrasear a Harold Lasswell) de quién, qué, cuándo y cómo roba.

¹ El CCA es la organización trilateral del Acuerdo Norteamericano de Cooperación Ambiental (NAAEC, por sus siglas en inglés), el acuerdo lateral ambiental del TLCAN.

¿Por qué esa diferencia? Sostengo que la profesionalización de los burocratas y las OSC y la permeabilidad de los organismos a las influencias externas, mediada por importantes legados históricos, explica cómo la gobernanza ambiental mejoró más rápido que la gobernanza laboral. Los dos “acuerdos paralelos” del TLCAN —sobre el trabajo y el medio ambiente— nos dan la oportunidad de comparar actitudes cambiantes sobre el Estado de derecho; porque su propósito principal era asegurar que los Estados miembros (México principalmente) observaran sus propias leyes ambientales y laborales. El TLCAN era un punto de partida importante para las nuevas presiones normativas porque proporcionaba mecanismos de supervisión junto con los reportes públicos de determinación de hechos y la posibilidad de sanciones comerciales, lo cual permitió a grupos civiles de la sociedad realizar denuncias y alentaba nuevos contactos transfronterizos entre los funcionarios públicos y la sociedad civil.² Aumentó el riesgo, pero México estaba fortaleciendo sus organismos internos, especialmente el Congreso y el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) establecido en 2002. Esto se añadía a las presiones de considerar el Estado de derecho seriamente.

En este trabajo examino a México con precisión, por ser abiertamente atacado en los acuerdos paralelos; era el único Estado, entre los tres, al que la actitud arrogante ante el cumplimiento le hubiera dado una ventaja competitiva en los sectores de exportación. Los acuerdos paralelos fueron creados por México, y todo el mundo coincidía (incluyendo los mexicanos) que México también era el más necesitado de mejorar el Estado de derecho de entre los tres Estados miembros. De hecho, el acuerdo de comercio preexistente entre Estados Unidos y Canadá no incluía tales estipulaciones. México también se oponía con energía a tal supervisión de los otros Estados miembros, especialmente de Estados Unidos.

¿Por qué estos dos grupos de instituciones internas, de trabajo y medio ambiente? Son las instituciones que deberían ser examinadas porque 1) los acuerdos paralelos del TLCAN estipulan que las normas laborales y del medio ambiente deben ser aplicadas, con posibles sanciones por no cumplirlas, y 2) estos mismos organismos fueron y son responsables de asegurar el cumplimiento del sector privado; por lo tanto tenemos que ver sus reaccio-

² Para un análisis más detallado de cómo las instituciones del TLCAN hicieron una diferencia, véase Aspinwall (2013).

nes y comportamiento después del aumento de la supervisión. Sí, existen varias diferencias importantes entre los dos organismos. La organización de las instituciones de trabajo se terminó en 1941 y las políticas laborales están muy arraigadas en los ideales de la Revolución. La Constitución concede protección muy detallada y fuerte a los trabajadores. Estos estaban organizados en sindicatos y confederaciones elegidas (*co-opted*) que, además de ayudar a administrar el sistema de derecho del trabajo, aseguraban el control social, que era un objetivo importante de cada gobierno. La política laboral tuvo décadas para atrincherarse como un sistema altamente politizado en el cual los intereses creados aseguraban que su propio bienestar se antepusieran al Estado de derecho (véanse Bensusán, 2006a y 2006b; Bouzas, 2006). La ley laboral era rutinariamente desobedecida para preservar la estabilidad en los lugares de trabajo y para alentar la inversión. La habilidad de los intereses no elegidos, tales como un sindicato independiente pro derechos laborales, podría quejarse de que la ley no estaba siendo aplicada y el cumplimiento era inexistente. El cumplimiento del Estado de derecho no era el objetivo, y aquellos que discutían a favor de él no tenían acceso en lo absoluto a quienes estaban en el poder, ya sea en los organismos o en las confederaciones elegidas.

En contraste, las instituciones ambientales, como están actualmente constituidas, surgieron en 1990. Fueron una reacción a varios acontecimientos en curso, que incluyen las negociaciones del TLCAN y el deseo de México de presentarse como un socio responsable, el surgimiento de las preocupaciones internacionales ambientales seguidas de la cumbre de Río en 1992, la democratización interna de México, los esfuerzos por modernizarse y los problemas internos ambientales (Azuela, 2006). Las instituciones ambientales crecieron rápidamente desde principios de los años noventa y crearon miles de nuevos empleos en el proceso. Desde un principio, fueron más abiertas (a las ideas, con los empleados, al mundo exterior) que los organismos laborales. No se vieron obstaculizadas por los caminos de la dependencia de los intereses de renta retrógrados y escleróticos. Después de un difícil comienzo en el cual excluían intereses críticos, los organismos ambientales se abrieron y aceptaron que el Estado de derecho era crucial.

Sin embargo, a pesar de estas diferentes historias institucionales y legales, tiene sentido comparar los dos sectores por dos razones: 1) tanto en los organismos laborales como en los ambientales los funcionarios mexicanos rechazaron las presiones de reforma tanto del interior como del exterior, y

2) compartían una preferencia original (antes del TLCAN) por grupos elegidos por la sociedad civil sobre grupos independientes y críticos. La supervisión del ejercicio de la autoridad ejecutiva mexicana fue rechazada por ambos por razones de soberanía (México no quería la interferencia de Estados Unidos o de los organismos del TLCAN) y también porque el gobierno federal quería retener poderes discrecionales para aplicar la ley, sin supervisión del Congreso o de las agencias de información (principalmente para resolver problemas de desarrollo para fomentar la inversión).

Al mismo tiempo, importantes diferencias entre los dos sectores proporcionan parte de la explicación de la variación en los resultados. Históricos legados de corporativismo, control social y autoritarismo en la gestión del trabajo significaban que los burócratas estaban más politizados y limitados. Fuertes intereses aseguraron el camino de la dependencia del gobierno. Esto fue superado hasta cierto punto en un consejo laboral local, y su experiencia es instructiva, porque muestra la relevancia del profesionalismo y la permeabilidad. Sin embargo, para la mayoría de los consejos laborales, las confederaciones sindicales muy influyentes y parciales bloquearon la aplicación de la ley donde entraban en conflicto sus intereses. En los organismos ambientales, un legado de control de la sociedad civil y un rechazo por el escrutinio exterior rápidamente dieron paso a una actitud más abierta a la aplicación de la ley y una aceptación de que la crítica de la sociedad civil tenía un interés especial en ellos.

En este ensayo analizo cómo la cultura del Estado de derecho ha sido planteada y cómo dos importantes instituciones se han adaptado a nuevas presiones para mejorar el gobierno. Argumento que, aunque continúan los problemas de aplicación, las actitudes están cambiando y que los organismos del medio ambiente han adoptado actitudes en pro del Estado de derecho mucho más firmes que los organismos laborales, lo cual se facilitó debido a la profesionalización de los funcionarios de los organismos y las OSC así como a una mayor movilidad de personal capacitado en los organismos de medio ambiente. En términos teóricos, este ensayo amplía el conocimiento de las causas del cambio normativo en países en desarrollo, donde los estudios están dominados por el enfoque de que la variación en socialización es causada por diferencias en los “mecanismos externos de socialización normativa”.

El cambio de actitud significa que los organismos han interiorizado (o socializado) una norma pro Estado de derecho y los actores son atraídos a las “normas y reglas de una comunidad dada” (Checkel, 2005, p. 804). Apli-

cado a la norma del Estado de derecho, significa que los funcionarios creen en la ejecución no arbitraria de la ley. Se respeta el debido proceso, se encuentran disponibles las apelaciones y se siguen los procedimientos legales. La socialización pro Estado de derecho no significa que la aplicación de la ley sea perfecta —México tiene grandes retos y sigue padeciendo la corrupción en su aplicación, especialmente por parte de los funcionarios locales—, pero la actitud es una buena señal porque las autoridades se están moviendo hacia un buen gobierno. Donde los problemas se descubrieron a través de denuncias e investigaciones, los organismos del medio ambiente ofrecieron explicaciones y planes de mejora, prueba de que están empezando a tomar en serio su compromiso de respetar el Estado de derecho (Risse y Sikkink, 1999). Los organismos de trabajo negaron la existencia de problemas y acusaron a los investigadores de interferencia en la soberanía nacional.

¿Qué queremos decir por Estado de derecho? El Estado de derecho es un concepto resbaloso. Ha sido definido como responsabilidad pública, claridad legal, igualdad en términos de crear y aplicar leyes, y la administración de justicia abierta y justa (World Justice Project, 2011). La investigación patrocinada por el Banco Mundial define el Estado de derecho con más exactitud al considerarlo como uno de los seis indicadores de gobernabilidad (al separarlo de los factores como corrupción, que muchas veces son parte de la definición del Estado de derecho): los otros son voz y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad gubernamental, calidad regulatoria y control de la corrupción (Kaufmann *et al.*, 2009). Un punto de vista jurídico sostiene que el Estado de derecho es “un compromiso con el proceso de la justificación pública”, lo que hace responsables a las autoridades públicas (Finn, 2004, p. 13). Aquí adopto una visión más estrecha para los propósitos de este ensayo, pues mi preocupación está en las actitudes hacia la aplicación de la existente ley nacional. Una actitud pro Estado de derecho es la que respeta las normas y estándares legales existentes, a pesar de las presiones políticas para que la ley sea burlada o se desobedezcan los pasos del proceso.

Después del TLCAN, México nos ofrece una oportunidad para aprender más sobre cómo las instituciones y tradiciones nacionales influyen en la aceptación de las presiones externas, debido a un número potencialmente importante de variables que se mantienen constantes. Los acuerdos se concluyeron al mismo tiempo, por las mismas razones, con los mismos Estados miembros. Todos tenían como propósito principal el requisito de que los

Estados miembros aplicaran sus leyes existentes y que previeran sanciones en el caso de no cumplirlas. Surgieron redes de defensa transnacionales a raíz de los acuerdos para movilizar a la opinión internacional contra los abusos. México reaccionó con energía contra ambos lados de los acuerdos, considerándolos una arrogante imposición por la administración de Clinton para realizar buenas promesas de campaña y aplacar los intereses de los estadounidenses. Más aún, la democratización trajo poderes de supervisión más independientes para los tribunales y —en 2002— un nuevo Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI); estos poderes aplicaban a ambos sectores.

En las siguientes secciones presentaré evidencia de cómo los organismos ambientales han ido más allá en términos de cambio de actitud respecto al Estado de derecho. En segundo lugar, expongo mi teoría acerca de cómo las condiciones nacionales facilitan la norma de socialización. Después examino la evidencia empírica sobre la profesionalización de la élite y la movilidad en los organismos ambientales, laborales y las OSC y, al final, considero que la evidencia de la profesionalización y la movilidad facilitan el cambio de actitud.

Es todo un reto diseñar una prueba válida de la cual se puedan hacer inferencias causales. Con sólo dos casos, existe una pequeña variación en la variable dependiente. Más aún, existen pocas oportunidades para cuantificar los datos; por ejemplo, a través de encuestas de organismos oficiales. La forma más efectiva para obtener evidencia, si es que los funcionarios mexicanos han interiorizado normas, es a través de evaluaciones externas y análisis secundarios (por ejemplo, tan objetivos y neutrales como sea posible), así como entrevistas semiestructuradas, de las cuales se llevaron a cabo más de 60 con los funcionarios federales mexicanos y estadounidenses, funcionarios de Estado mexicanos, representantes de las instituciones del TLCAN, de las OSC, académicos y otros grupos e individuos de la sociedad civil. Los análisis secundarios son de asesores y académicos. Estos métodos se complementan con cuidadosas lecturas de documentos y casos oficiales del gobierno, en los cuales se asientan las denuncias que fueron llevadas a las instituciones de acuerdos laterales del TLCAN para su resolución. Aunque es difícil ser preciso en términos de nivel de confianza en mis hallazgos, estos métodos permiten un conjunto de conclusiones basadas en consideraciones detalladas de variables difíciles de cuantificar y permite un análisis, aunque sea provisional, de los posibles efectos causales de la socialización.

¿Cuánto cambiaron las actitudes?

Los objetivos de desarrollo pueden debilitar el respeto a la ley ambiental y laboral.³ El crecimiento económico y los objetivos de empleo significan que el turismo, las maquiladoras y otros proyectos pueden realizarse si pasan por alto los requisitos legales para proteger el medio ambiente. De igual manera, la competencia por la inversión significa que, haciendo caso omiso de la protección legal de los trabajadores, reduce los costos y promueve la actividad empresarial. Por otro lado, las presiones pro Estado de derecho vienen de diferentes fuentes: primero de grupos de la sociedad civil nacional, como las OSC de derechos ambientales y laborales, despachos de abogados, organizaciones de investigación y sindicatos. Segundo, de instituciones nacionales de supervisión, en especial el Congreso y el IFAI. Tercero, de organizaciones exteriores, principalmente las agencias investigadoras del TLCAN creadas por los acuerdos paralelos, pero también por los acuerdos internacionales del medio ambiente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (véase el diagrama 1).

Las presiones pro Estado de derecho emanan de estas tres fuentes: los grupos ambientalistas y de trabajo de la sociedad civil que persiguen acciones a través del Congreso, organismos federales y locales, y las instituciones del TLCAN. El Congreso hizo juicios que presionaron a los organismos federales para cumplir la ley. El IFAI puso a disposición del público información de las políticas ambientales y laborales sobre temas como los niveles de contaminación, el control de permisos, las evaluaciones sobre el impacto ambiental, los contratos de los sindicatos y los procesos de decisión. Por ejemplo, el IFAI ha forzado a las autoridades laborales a justificar decisiones, lo que hace más difícil ocultar las prácticas corruptas y arbitrarias del escrutinio (Giménez, 2007, p. 32; entrevista con México NAO, 2010). Los ecologistas también se han beneficiado del IFAI porque tienen acceso a las solicitudes presentadas por los intereses de desarrollo y a las evaluaciones sobre el impacto ambiental de la Semarnat. De igual manera, los casos investigados bajo la autoridad de las instituciones del acuerdo paralelo del TLCAN arrojaron luz sobre la toma de decisiones arbitraria y presionaron a las autoridades para regirse con las normas del Estado de derecho.

³ Sobre el Estado de derecho general en México y especialmente sus implicaciones para el sistema de justicia criminal y para los derechos de propiedad, véanse Cornelius y Shirk (2007) y Haber *et al.* (2008).

DIAGRAMA 1. Presiones para el cambio normativo

Fuente: Elaboración propia.

Con seguridad, el cambio es modesto; sin embargo, hay evidencia de analistas externos y de la CCA de que las normas del Estado de derecho están siendo aceptadas ampliamente entre los actores de las organizaciones ambientales. Los estudios de analistas fuera de los organismos ambientales revelan señales claras de socialización (Torres, 2002; Block, 2003). Un funcionario legal de la CCA corroboró la visión de los analistas, en particular respecto de que la calidad de la aplicación de la ley ambiental ha mejorado y que las evaluaciones sobre el impacto ambiental están siendo tomadas en serio (entrevista a Solano, 2008). No existe evidencia correspondiente de los organismos de trabajo.⁴

Más aún, investigaciones sobre denuncias del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte y del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (NAAEC y NAALC, ambos por sus siglas en inglés) muestran cómo difieren las actitudes hacia el Estado de derecho.⁵ Los organismos en ambos sectores han fallado algunas veces en aplicar las leyes, pero la reacción de los mismos fue muy diferente. Los organismos ambientales reconocen las deficiencias en la aplicación y brindan explicaciones (Semarnat, 2007,

⁴ Véase Nolan (2009) como una evidencia de cómo la capacidad técnica fue construida en los organismos laborales.

⁵ NAAEC y NAALC son los acuerdos paralelos de los respectivos organismos ambientales y laborales. Cada uno proporciona espacios para que los intereses afectados presenten sus denuncias.

pp. 99-100; Garver, 2001). Reconocer los errores y tener el compromiso para rectificarlos es un paso importante en la “espiral” hacia la aceptación de las nuevas normas (Risse y Sikkink, 1999). La primera denuncia de la NAAEC marcó el punto en el cual el proceso legal aumentó en importancia dentro de la Semarnat, de acuerdo con un funcionario del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con sede en México (entrevista a Martín, 2008). A pesar de la reacción inicial de enojo por parte de la Semarnat, las actitudes cambiaron claramente. El caso representó un momento crucial para la transparencia, la aplicación de las leyes y el fortalecimiento de las reglas (entrevista a Castillo, 2008).

Por otro lado, la política laboral ha sido prácticamente impermeable a la socialización de las normas pro Estado de derecho. La evidencia de testimonios de primera mano, a partir de las investigaciones realizadas por las autoridades de Estados Unidos según los procedimientos del NAALC (véase, por ejemplo US NAO, 2007), de académicos y de analistas independientes y representantes de las OSC, confirman este punto de vista (entrevista a Gambrill, 2009). Reportes de investigaciones del NAALC mostraron que las autoridades laborales fueron cómplices en las persistentes fallas para asegurar la justicia (Nolan, 2009; Alcalde, 2006, p. 168). Contrario a la Semarnat, que admitió problemas y buscó explicar cómo los rectificarían, los funcionarios de la Secretaría del Trabajo insisten en que las presiones externas no han dado lugar a ningún cambio. El papel de esta secretaría es “explicar” la ley y práctica de trabajo de México, porque su ley está avanzada y no existe la necesidad de acciones intrusivas (entrevistas a STPS, 2007; 2009).⁶

Socialización de la norma y las condiciones de alcance nacional

Los estudios de caso sobre el cambio de norma en países en desarrollo han sido criticados por su “completo estado de prejuicio” —que tratan la forma de gobierno como entidades uniformes, a pesar de que las condiciones nacionales no son iguales en todas las partes del gobierno—. Tienden a cen-

⁶Sólo el jefe de la oficina del NAALC de la Secretaría del Trabajo aceptó ser entrevistado y sólo extraoficialmente. Se le hicieron cuatro entrevistas, pero ningún otro funcionario quiso hablar extraoficialmente, a pesar de repetidas solicitudes. En contraste, entrevisté a quince empleados actuales o anteriores a través de varios organismos ambientales, todos registrados. Incluían al anterior secretario, los anteriores jefes de otros tres organismos del medio ambiente (Profepa, Instituto Nacional de Ecología [INE] y la Comisión de Cooperación del Medio Ambiente en la Frontera), los dos subsecretarios anteriores de la Semarnat y otros.

trarse en la adopción de la norma de derechos humanos a lo largo del tiempo por un solo conjunto de actores nacionales relevantes. Ningún estudio examina la aplicación de una norma única para los *diferentes organismos reguladores en el mismo Estado*, utilizando organismos encargados de hacer cumplir la ley como la unidad de análisis más que el propio Estado. Los distintos organismos asimilan las normas en diversos grados, y nuestros diseños de investigación necesitan distinguir las diferencias entre estos organismos. En esta sección examinaré brevemente la literatura sobre la socialización de la norma antes de pasar (en la siguiente sección) a la discusión de las plausibles condiciones de alcance nacional, deduciéndola de una investigación teórica más general. Después pasaré a un examen empírico de los sectores del medio ambiente y laboral.

En regímenes autoritarios muchas veces se originan presiones pro norma fuera del Estado (Checkel, 2005; Johnston, 2001 y 2005; Kelley, 2004; Schimmelfennig, 2005; Keck y Sikkink, 1998; Risse y Sikkink, 1999). “Mecanismos de socialización” externos pueden ser despolitizados por discusiones técnicas encaminadas a presionar a los actores o, por el contrario, pueden ser muy politizados y presentarse junto con ejercicios de humillación pública destinados a presionar a los actores hacia ciertos tipos de comportamiento. Los mecanismos son facilitados por las redes de trabajo de defensa transnacional (TAN), en la cual las OSC nacionales adquieren influencia a través de la construcción de una coalición fuera de su país de origen (Keck y Sikkink, 1998; Risse y Sikkink, 1999). TAN dio como resultado un “patrón boomerang” de influencia, donde las redes de trabajo de los actores presionaron al gobierno infractor desde el exterior.

Los organismos del medio ambiente y del trabajo fueron objeto de los mismos mecanismos de socialización de origen externo debido a la larga e intensa interacción técnica con los organismos pares de otros Estados miembros del TLCAN, y por los informes de investigación de hechos políticos y públicos. En ambos sectores, las redes de trabajo transnacionales surgieron para desafiar la aplicación laxa de México. Es decir, ni a los burócratas laborales ni a los ecologistas les faltaba presión externa, sabían perfectamente qué es lo que se esperaba de ellos. Por lo tanto, las explicaciones para los diferentes grados de socialización deben venir de distintas condiciones de alcance nacional —los factores contextuales que difieren de un lugar a otro (Checkel, 2005).

Desde hace mucho, los estudiosos han reconocido que las normas internacionales son filtradas a través de las instituciones y de las tradiciones na-

cionales que refractan sus señas e incentivos. Las normas no “proliferan automáticamente” en el gobierno desde la arena internacional (Gurowitz, 1999, p. 432; Acharya, 2004; Checkel, 2001; Cortell y Davis, 2000). Las condiciones nacionales influyen en la aceptación de una norma —pueden incrementarla o debilitarla—. Los patrones de comportamiento social nacional tienen “poder de permanencia”.⁷

¿Pero cómo el Estado de derecho adquiere fuerza en comunidades políticas nacionales? Los juristas y profesionales ponen énfasis no sólo en la necesidad de hacer constituciones e instituciones, sino también en crear una cultura de apoyo para el Estado de derecho. Sin la inclusión, participación, transparencia, consenso y un sentido de propiedad común, el Estado de derecho no puede arraigarse (United States Institute of Peace, 2011; Finn, 2004; Stromseth, 2008 y 2009). Se necesita una cultura de confianza pública en las instituciones formales —sin ésta el Estado de derecho no se puede afianzar—. Es importante que los ciudadanos sean conscientes de las oportunidades disponibles y que sientan que tienen una participación en el resultado de las deliberaciones públicas; esto los comprometerá con el proceso.

También son necesarios los poderes judiciales independientes y las burocracias de méritos con nombramientos limitados de patrocinio (palancas) para reducir las decisiones arbitrarias y las presiones de poderosos intereses (Grindle, 2010; Finn, 2004). Es importante la independencia judicial como un garante porque demanda a las autoridades justificar las razones para el ejercicio del poder. El ejercicio de la autoridad debe ser defendido “contra normas estables, uniformes y publicadas” (Finn, 2004, p. 15). El razonamiento que es abierto y consistente (con precedentes) y que se basa en principios legales conocidos son el fundamento para la contribución judicial al Estado de derecho.

Los hallazgos de los estudios sobre los servicios civiles en América Latina muestran que moverse hacia sistemas de reclutamiento basados en méritos conlleva “avances en el grado de estabilidad, profesionalismo y experiencia en las oficinas públicas” (Grindle, 2010, p. 2). El patrocinio (palancas) puede llevar a la aplicación arbitraria de la ley, ya que aquellos nombrados servirán a los intereses de los patrones políticos sobre los intereses públicos. El reclutamiento meritocrático se refiere a “un proceso de credenciales basado en educación, examinación u alguna otra prueba de mérito, en el cual exista un

⁷ Para argumentos relacionados con la investigación de la europeización, véanse Olsen (2002) y Schmidt (2002).

plan de ascenso y se pueda tener acceso a través de la demostración regular de credenciales de educación, examinación, permanencia en el cargo u otra forma de evaluar el mérito, donde la permanencia es asegurada excepto por prevaricación; en la cual el movimiento hacia dentro o hacia afuera (a través del retiro, por ejemplo) es regulado y compensado” (Grindle, 2010, p. 4).

Profesionalización

La teoría organizacional y sociológica proporciona claves de cómo la profesionalización facilita la socialización de la norma. Es una interpretación refinada y llena de matices de cómo las condiciones de alcance nacional plausiblemente afectan la adopción de la norma. Por profesionalización me refiero a las interpretaciones de relevantes estándares científicos y legales, y el uso de procesos acordados y reconocidos. Cuando los actores civiles de la sociedad y las élites de las secretarías nacionales (aquellos que toman decisiones acerca de la aplicación del Estado de derecho) aumentan su nivel de profesionalización convergen en términos de interpretar los problemas y soluciones viables. Los costos de transacción para evaluar y aceptar los argumentos declinan. A las OSC profesionales les será más fácil persuadir a blancos profesionales similares en burocracias, porque éstos pueden reconocer con mayor facilidad los argumentos de las OSC como legítimos y confiables.

La profesionalización ayuda a la transferencia de la norma porque aumenta la conciencia en aquellos que son capacitados. Sentimientos de obligación moral personal, conciencia de las consecuencias y la atribución de la responsabilidad (la responsabilidad que uno siente cuando no actúa en pro de la socialización) explica bien la intención y el comportamiento pro social (De Groot y Steg, 2009). La conciencia aumenta más fácilmente cuando los profesionales de las OSC y de las secretarías de Estado son capacitados a un mismo nivel profesional porque son capaces de comunicarse de manera más efectiva y, por lo tanto, llegan a un entendimiento común de los problemas.

Las ideas racionales de una organización eficiente y lógica agregan presiones a la norma. La modernidad es importante porque implica

un orden moral más universal, un análisis más científico y estandarizado de la naturaleza y de las relaciones entre medios y fines, una visión ahistórica de la naturaleza humana y la sociedad humana. La construcción de actores alrededor de estas nociones los hace más similares, en formas fácilmente percibidas y comuni-

cadás. [Actores modernos] dependen de las mismas tecnologías legitimadas por los mismos motivos, para que los flujos de las técnicas mejoradas puedan ser rápidos y poco limitados por lealtades tradicionales (Strang y Meyer, 1993, p. 501).

En otras palabras, donde los beneficios colectivos e individuales se demuestran a través de análisis racionales para fluir de ciertas prácticas, éstos son más propensos a difundirse. Las ideas de racionalidad, igualdad, transparencia y atributos similares de “modernidad” son importantes fuerzas motivadoras para la difusión de prácticas legales, tales como el debido proceso. La profesionalización crea fuerzas homogeneizadoras dentro de los campos organizacionales a través de la capacitación, el establecimiento de normas, la literatura profesional y las redes de trabajo sociales (Farrell, 2001, p. 72). La capacitación en métodos científicos y legales promueve interpretaciones similares de causa y efecto. Los actores aprenden a utilizar los instrumentos legales, los procesos de evaluaciones de impacto y las vías de recurso: aprenden a utilizar las fuentes de información.

Más aún, la capacidad, y la experiencia la inteligencia que están asociadas con la profesionalización confieren poder al aumentar la credibilidad. Cuando se aumenta la credibilidad de la fuente, la persuasión es más fácil (Fiske, 2004, pp. 524-525; Latané, citado en Cialdini y Trost, 1998, p. 164; Strang y Meyer, 1993, p. 494). Miembros con fluidez científica de una comunidad política determinada son más capaces de transferir la norma debido a la interpretación y credibilidad que obtienen. La competencia técnica también incrementa la legitimidad. Los representantes de las OSC que están capacitados en métodos legales y han obtenido profesionalización técnica están facultados, ya que son capaces de argumentar con el razonamiento legal, definido por Thomas Franck como “las demandas legítimamente basadas en la consistencia, la coherencia y la adhesión” (citado en Keohane *et al.*, 2000, p. 478).

Un argumento similar (pero que difiere en importantes aspectos) se ha planteado en el estudio de comunidades epistémicas, que desempeñan un papel en “articular relaciones de causa y efecto de problemas complejos, ayudando a los Estados a identificar sus intereses, enmarcando los temas para debates colectivos, proponiendo políticas específicas y la identificación de puntos sobresalientes para su negociación” (Haas, 1992, p. 2). Donde las burocracias requieren conocimiento especializado para la toma de decisiones, los tecnócratas ganarán influencia en relación con los líderes políticos (Legro, 1997, p. 37; Haas, 1992). Las comunidades epistémicas

pueden institucionalizar su poder dentro de las burocracias, teniendo una influencia más permanente en ellas y afectando la visión mundial de los organismos a los cuales están ligados. Sus poderes crecen cuando son respetados como legítimos titulares y usuarios de la información. Los profesionales ganan legitimidad e influencia debido a que su experiencia es necesaria para resolver problemas de incertidumbre en la toma de decisiones y porque su capacitación profesional es valorada.

Permeabilidad

Para que los profesionales influyan en la difusión de la norma, la gente necesita escuchar. La permeabilidad se refiere a la receptividad de los organismos frente a los actores externos, aun los críticos. Un consenso pro Estado de derecho no se puede construir cuando organismos cerrados congelan a los grupos civiles que buscan cambiar el comportamiento. La permeabilidad y profesionalización pueden ser mutuamente reforzadas; por ejemplo, la profesionalización se ve reforzada por la integración de los intereses entrenados con burócratas capacitados en burocracias abiertas (permeables). Comparten experiencia, comunican mejores prácticas y fortalecen la supervisión. De igual manera, los burócratas y grupos civiles altamente capacitados son menos propensos a tolerar organismos cerrados en los cuales las oportunidades de contactar, influir o comunicar son escasas.

La permeabilidad es importante porque también permite a los representantes de las OSC no solamente hablar con los funcionarios de los organismos, sino moverse dentro de éstos. Las interpretaciones de similitud social son más probables en estas condiciones de proximidad —trabajando con frecuencia en la solución de problemas— y estas interpretaciones llevan a que se difundan más rápido entre los individuos dentro de una categoría social (Strang y Meyer, 1993, p. 491). Es más probable ver a los miembros de un grupo como confiables y benevolentes, lo que aumenta la probabilidad de facilitar la transferencia de la norma (Fiske, 2004). Los costos de transacción asociados con el cambio de normatividad son bajos cuando la persuasión se presenta dentro de un grupo (Farrell, 2001, p. 72; Cialdini y Trost, 1998; Meyer y Rowan, 1983).

Los nuevos organismos son más susceptibles a la influencia de la normatividad porque seguramente traerán nueva sangre a través de las nuevas contrataciones, adscripciones, colocaciones, sesiones de capacitación y similares. Los organismos que son cerrados muchas veces tienen claros inte-

CUADRO 1. Características de la profesionalización y la permeabilidad

Profesionalización		
Permeabilidad	Alta	Baja
	Alta	
	Capacidades técnicas comunes y generalizadas (como el conocimiento de las leyes y los reglamentos pertinentes, así como los métodos de aplicación, apelación, resolución de conflictos, etc.). Alto nivel de comunicación entre los funcionarios de los organismos y la sociedad civil. Alto nivel de consenso entre los funcionarios de los organismos y la sociedad civil.	Capacidades técnicas variables o bajas. Alto nivel de comunicación entre los funcionarios de los organismos y la sociedad civil. Puede haber malentendidos respecto a los estándares del debido proceso, aplicación de la ley, consenso incierto.
	Baja	
	Capacidades técnicas comunes y generalizadas. Bajo nivel de comunicación entre los funcionarios de los organismos y la sociedad civil. Puede haber malentendidos respecto a los estándares del debido proceso, aplicación de la ley, consenso incierto.	Capacidades técnicas variables o bajas. Bajo nivel de comunicación entre los funcionarios de los organismos y la sociedad civil. Consenso improbable respecto a los estándares del debido proceso y aplicación de la ley.

Fuente: Elaboración propia.

reses económicos en juego y están menos dispuestos a aceptar nuevos argumentos, porque las prácticas existentes son más dependientes de la trayectoria y difíciles de cambiar. Aquellos que se benefician del sistema actual, no están dispuestos a ceder a nuevos argumentos acerca de la importancia del Estado de derecho; por lo tanto, la permeabilidad se mejora al expandir instituciones y por la ausencia de poderosos intereses creados con una apuesta material en los resultados y con la habilidad de afectarlos. En resumen, cuando la profesionalización y la permeabilidad aumentan, igual lo hacen el grado de consenso entre los actores de la sociedad civil y los organismos. Los representantes de las OSC y los burócratas comienzan a parecerse más en su forma de pensar. Ellos aceptan argumentos entre sí, lo que aumenta las oportunidades de que un consenso sea creado en un Estado de derecho. La comunicación es facilitada y despolitizada. Los consensos dan como resultado presiones para reducir la práctica clientelista y aceptar buenas normas de gobierno (véase el cuadro 1).

Este enfoque es diferente a trabajos anteriores sobre los tecnócratas en la política de México. La influencia de los tecnócratas comenzó tan temprano como el Porfiriato, y una tradición de estudiar su influencia alcanza por lo menos hasta 1960 (Vernon, 1964; Grindle, 1977; Domínguez, 1996; Centeno y Maxfield, 1992; Camp, 2002). Estos estudios carecen de tres cosas: 1) no consideran la influencia de los grupos sociales civiles, 2) tienden a ver los papeles tecnocráticos en la política y la planeación más que en la aplicación de la ley u otros aspectos de la forma de gobierno, y 3) no consideran el papel de los actores externos en la formación del comportamiento de los tecnócratas. La élite de servidores civiles capacitados administra y planea, pero la calidad de su forma de gobernar (como el Estado de derecho, participaciones públicas, transparencia) depende en gran medida de que sean capturados por intereses especiales.

De hecho, estos estudios muestran que los tecnócratas *fueron* politizados a través de sus conexiones con el partido y el presidente. Los tecnócratas no sólo fueron nombrados en muchas ocasiones para puestos a través del patrocinio (palanca), sino que capturaron a los políticos y se volvieron ellos mismos políticos. La distinción entre tecnócrata y político fue menor que lo que parecía en teoría. Las irrupciones periódicas de la tecnocracia no garantizaban una forma propia de gobernar, sólo que las élites tendrían mayor control. El gobierno continuaba sufriendo por los corruptos y los infractores y la capacitación especializada a niveles de graduados no necesariamente conducía a posiciones despolitizadas o al gobierno carente de influencia política.

Políticas ambientales

La gobernanza ambiental mexicana cambió dramáticamente entre 1988, cuando se aprobó una ley ambiental integral, y 1996, cuando se promulgaron nuevas reformas legales. La responsabilidad institucional para el medio ambiente evolucionó de una pequeña subsecretaría con apenas mil empleados en 1990 a una completa secretaría de Estado en 1994.⁸ Para 2007 tenía aproximadamente 30 000 empleados, una nueva autoridad competente y organismos especializados en biodiversidad, áreas protegidas y bosques, entre otros (Gil, 2007; Gilbreath, 2003). Esta misma expansión trajo nuevos funcionarios a los organismos —funcionarios que no estaban

⁸ El principal organismo ambiental federal fue conocido como Semarnap desde su creación en 1994 hasta 2000, cuando cambió el nombre a Semarnat.

agobiados por los legados de prácticas anteriores—. Nuevas reglas, nuevos organismos y nuevos funcionarios que no tenían restricciones de los anteriores legados de influencia de intereses tan evidentes en la gestión del trabajo.

Fue aparente desde el principio de este proceso que era una cultura que favorecía la capacidad científica y legal en la forma de gobierno ambiental. Los científicos de la universidad guiaban los esfuerzos para tratar los problemas de la degradación del ambiente. Trabajaban en estrecha colaboración con los funcionarios de gobierno en un número de estudios y tuvieron una mayor trascendencia en construir la capacidad en el gobierno (entrevista a Reyes, 2008).⁹ Se llevó a cabo un gran intercambio de personal de alto nivel entre el gobierno y la academia y de esta forma se produjo una cultura de intercambio antes del TLCAN. La cultura de una política científicamente informada era también aparente en una serie de reportes de asesoría realizados por Booz Allen & Hamilton a principios de 1990, que describían las capacidades científicas y técnicas requeridas en el INE, incluyendo los niveles de educación para ciertas posiciones y los tipos de estudios que deberían tener los gerentes (Booz Allen Hamilton, 1991). El reporte pedía capacidades científicas y técnicas más importantes en el organismo para mejorar la forma de gobernar.

La base subyacente para la profesionalización de los organismos era la necesidad de basar los estándares reguladores en la mejor evidencia científica disponible. En el periodo 1992-1994 la Subsecretaría de Ecología planeó triplicar el número de los estándares reguladores (Booz Allen Hamilton, 1991). La profesionalización también fue promovida por el NAAEC: programas de origen de capacidad de implementación, especialmente Emisiones y Registro de Transferencia (PRTR) (Semarnat, 2000, pp. 358-359).¹⁰ La PRTR data de 1994 y es un programa en el cual las empresas reportan las emisiones y movimientos de sustancias químicas específicas. La resultante base de datos se encuentra a disposición del público.

⁹ Entre otras cosas, Sergio Reyes fue el primer presidente del Instituto de Ecología Nacional (INE) y fue el signatario en los Protocolos de Montreal.

¹⁰ Véase la página de internet de la Semarnat en <http://app1.semarnat.gob.mx/retc/tema/anteced.html>. [Consulta: 23 de enero de 2009.] Un programa piloto fue diseñado y ejecutado en el estado de Querétaro durante 1995-1996, con talleres, asistencia técnica y equipo de cómputo. De acuerdo con el funcionario de la Semarnat local, la capacidad en las políticas ambientales en Querétaro ha crecido en términos de recursos y capacidad técnica (entrevista a Serrato, 2008; entrevista a Fernández-Ugalde, 2008).

Las OSC ambientalistas se han vuelto aún más profesionales. Hasta mediados de los noventa, el conocimiento del público sobre los procesos políticos era pobre y el gobierno elegía o silenciaba grupos por medio de la censura de la prensa, ofertas de trabajo e intimidación (entrevistas a Puentes, 2008; Reyes, 2008; Martín, 2008; Guerra, 2008). Los grupos que eran críticos del gobierno fueron restringidos en términos de influencia y acceso (Mumme, 1992, p. 137). En comparación con las OSC globales como Greenpeace, que comisionó o condujo investigación original, las OSC mexicanas no estaban capacitadas y eran propensas a tomar acción directa en asuntos específicos.

La Semarnat comenzó a llegar más allá de la élite científica y se abrió a la sociedad civil en 1990 (entrevista a Martín, 2008; entrevista a Reyes, 2008).¹¹ Esta apertura del organismo creó condiciones propicias para la profesionalización entre los grupos de la sociedad civil. Se formaron consejos regionales en 1990 para promover la comunicación entre las autoridades ambientales y los grupos de la sociedad civil. Mientras las OSC se involucraban en los consejos regionales y se familiarizaron con otros grupos ambientales (y también grupos de negocios). A través de juntas y discusiones, los intereses ambientales empezaron a cambiar la forma de conducirse ellos mismos, negociando y presentando alternativas realistas, no simplemente haciendo demandas. Buscaron alianzas y creció el respeto mutuo. Las OSC aprendieron a presentar alternativas de políticas que resolvieron problemas (entrevista a De Buen, 2008; entrevista a Martín, 2008). La experiencia de los consejos regionales fortaleció los intereses ambientales no sólo porque recibieron bastante información del gobierno —y sirvieron como conducto para esta información—, sino también porque un consenso lógico requería miembros del consejo de diferentes sectores para que se comunicaran entre ellos y resolver problemas. Mejoró el entendimiento entre los intereses ambientales, se volvieron sensibles a las posiciones de otros intereses y estuvieron mejor informados acerca de los límites de las capacidades del gobierno.

La capacidad técnica de las OSC ambientales también ha crecido. Numerosos informantes y analistas respetados consistente y creíblemente testifican sobre la profesionalización del *staff* de las OSC ambientales. Cemda (la organización descrita en la introducción) se formó como resultado directo

¹¹ Cristina Martín dice que un funcionario de la oficina de la ciudad de México, del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, trabajó en la Semarnat en temas de participación ciudadana en 1990 y se volvió presidente del Consejo Consultivo de la región central.

del TLCAN. Su litigación ha sido parte del proceso de capacidad de implementación, de acuerdo con Alejandro Villegas (entrevista, 2008). Cemda ofrece talleres de capacitación, crea manuales sobre la ley ambiental y colabora con un curso de ley ambiental en el Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales y la Universidad Nacional Autónoma de México. Cemda también ha creado oficinas regionales, incluyendo una red de trabajo en el noroeste y ha contratado a nuevos abogados.

El grupo de conservación Pronatura también actúa como semillero de nuevos talentos y capacidad de implementación. Ha capacitado y educado a más de 6 000 trabajadores rurales, representantes de la sociedad civil y funcionarios locales y de Estado (entrevista a Salazar, 2008; Pronatura, 2007). Su personal incluye biólogos, oceanógrafos, abogados y especialistas en educación ambiental. El director (desde 2006) es un abogado. Ex empleados han pasado a posiciones de responsabilidad en organismos gubernamentales o se han ido a otras OSC. Pronatura ha buscado establecer una relación más coherente y contractual con sus oficinas regionales tradicionalmente independientes, con el fin de profesionalizar y asegurar la coherencia en la administración financiera, los mensajes a los medios y la imagen.

La profesionalización tuvo lugar en Cemda y Pronatura principalmente porque sus funcionarios obtuvieron grados avanzados en leyes y ciencias naturales. También aprendieron a comunicarse en formas sofisticadas al recopilar datos, desarrollar listas de correo, comunicarse con la prensa y el público, utilizando Internet para construir ligas internacionales y mejorar su liderazgo, administración, obtención de fondos y recursos personales (entrevista a Puentes, 2008). Los grupos ambientales más importantes, como Pronatura, Cemda y el Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza (FMCN), están dirigidos por individuos con maestrías, licenciatura en leyes o doctorados. Ernesto Enkerlin, director de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) tiene un doctorado por la Universidad de Texas. Gustavo Alanís, presidente del Cemda, obtuvo una maestría en leyes internacionales en la Universidad Americana. Esto los hace candidatos para tomar posiciones profesionales en los organismos federales y para comunicarse efectivamente. México tiene un número elevado de licenciados en estudios ambientales e instituciones de estudios superiores que han creado nuevos centros de leyes ambientales que proporcionan asesoría legal y capacitan a abogados; por lo tanto, contribuyen a una mejor comprensión y aplicación de las leyes (Herrera, 2008).

Además, la movilidad se extiende entre los organismos ambientales federales, las OSC ambientales y las instituciones del NAAEC. Víctor Lichtinger pasó de ser la cabeza de la Comisión para la Cooperación Ambiental a la de la Semarnat cuando inició la administración de Fox en 2000. Javier Cabrera trabajó en la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) de 1994 a 1997, después encabezó la Border Environment Cooperation Commission (BECC) de 1997 a 2005. Ernesto Enkerlin fue funcionario de Pronatura y otra OSC antes de integrarse a la Conanp. Gustavo Alanís ha sido tres veces miembro del Consejo de Asesoría de la sociedad civil NAAEC, JPAC. De los 25 mexicanos que han trabajado como profesionales en la CCA desde su inicio, diez han colaborado ya sea en organismos ambientales federales o han regresado a ellos después de su tiempo en CCA (en contraste con sólo dos individuos que se movieron entre la STPS y el CLC en quince años).¹²

La profesionalización también se ha construido a través de vínculos con grupos estadounidenses (la labor de las OSC y uniones independientes se han beneficiado de interacciones similares). En 1992, el Consejo Nacional de Defensa de los Recursos visitó México y determinó que pocos grupos ambientales tenían la capacidad de movilizar a la oposición hacia las negociaciones del TLCAN.¹³ Ese fue un catalizador para los grupos de Estados Unidos y Canadá para fortalecer a los activistas ambientales mexicanos (Torres, 2002; entrevista a Carmona, 2008). En un periodo corto, los grupos de enlaces transfronterizos se han fortalecido considerablemente. La experiencia técnica y las oportunidades de financiación para los grupos ambientalistas mexicanos han crecido. Un número de OSC mexicanas fue creado o apoyado por fundaciones de Estados Unidos (entrevista a Villegas, 2008), que a su vez solicitaron que se desarrollaran planes de trabajo y estrategias para reforzar de este modo la capacidad. La comunicación entre las OSC y los funcionarios públicos en organismos ambientalistas es mucho más fluida que en el sector laboral. Gran parte de la interacción es informal —los individuos involucrados se conocen muy bien y se han vuelto amigos, hablándose frecuentemente por teléfono—. La interacción social y profesional ha llevado a los representantes de las

¹² Ambos conjuntos de datos provienen de comunicaciones personales con los funcionarios de la STPS y la Commission for Environmental Cooperation (CEC).

¹³ Mumme (1992) describe la marginalización de las OSC ambientales en el proceso de la política en los ochenta y principios de los noventa.

OSC y a los funcionarios del gobierno a un consenso acerca de las normas del Estado de derecho.¹⁴

Estados Unidos y México también han creado dos instituciones fronterizas ecológicas, la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (Cocef) y el Banco de Desarrollo Norteamericano (BDNA), para responder a la presión ambiental a lo largo de la frontera. Cocef proporciona asistencia técnica a las comunidades fronterizas y certifica los proyectos propuestos para que los financie el BDNA. Este banco proporciona una guía financiera y administrativa, préstamos, ayuda para estructurar paquetes financieros (incluyendo préstamos o donaciones de otras fuentes), garantías para asegurar financiamiento externo y administra los fondos de las donaciones de la EPA USA (Cocef y BDNA, 2008, p. 3).

La consulta de proyectos y procesos de planeación ponen en contacto a los funcionarios de los organismos con los comités ciudadanos. La información debe ser proporcionada por los gobiernos a través de campañas públicas, medios de comunicación, juntas públicas y educación (Bravo, 2008, p. 43). Más aún, se debe desarrollar un plan que especifique cómo la participación de la comunidad continuará en las fases posteriores de operación y mantenimiento. A finales de 2008, se habían llevado a cabo 337 juntas públicas y 115 comités ciudadanos establecidos, y más de cien organizaciones locales habían recibido información respecto a proyectos y certificaciones (Bravo, 2008, p. 45).

Las instituciones fronterizas promovieron la profesionalización de varias formas, como programas de capacitación manejados por agencias americanas y por el Instituto de Administración de Servicios Públicos y el más amplio Programa de Cooperación de Desarrollo Institucional. La profesionalización también se ha mejorado al exigir que se sigan procesos de consulta pública transparentes. Javier Cabrera, jefe de la Cocef de 1997 a 2005, explicó que inicialmente México estaba inconforme con el requerimiento de juntas públicas y la participación de la comunidad; sin embargo, Estados Unidos insistió en la inclusión y “con el tiempo las autoridades mexicanas vieron que la participación ciudadana no era peligrosa; podían acoplarse a la crítica” (entrevista a Cabrera, 2008). La Semarnat (2001, p. 104) también hizo hincapié en que una de las fortalezas de la Cocef era canalizar la participación de los grupos sociales locales. En algunas ciudades

¹⁴ Numerosas OSC de alto nivel y funcionarios de organismos confirman este punto, entre ellos Hernando Guerrero, secretario de la Semarnat, y Gustavo Alanís, presidente del Cemda.

mexicanas, la institucionalización de lo que aporta el ciudadano sirve como catalizador para un mayor involucramiento en temas ecológicos (Kelly, 2002).

Política laboral

A diferencia de la cultura científica y legal que se afianza en la forma de gobierno en temas ecológicos, la política laboral mexicana permanece en un mundo oscuro de conflicto institucionalizado, de intereses y tráfico de influencias. Los trabajadores tienen derechos legales formales, pero del trabajo siempre se han aprovechado y lo han controlado. Los salarios y prestaciones sociales fueron garantizados para los trabajadores sindicalizados, pero las demandas de los empleados de una mayor libertad para organizarse y elegir a quien los representaba eran siempre reprimidas. Se creó un “triángulo de hierro” entre los empleados, que quieren controlar los costos, el Estado, que quiere atraer la inversión, y los líderes sindicales, que pretenden representar a los trabajadores pero que contribuyen a mantener este delicado equilibrio, a cambio de cargos públicos, concesiones y otros privilegios (Giménez, 2007; Alcalde, 2006; De Buen Unna, 2002, p. 410).

La principal organización laboral, la Confederación de Trabajadores de México (CTM) es especialmente poderosa en el sector del Estado y las grandes empresas,¹⁵ pero ya que los miembros del sindicato ahogan el crecimiento de la productividad y la innovación, los evitan las pequeñas compañías e inversionistas extranjeros, que optan por “sindicatos fantasmas”. Los líderes de los sindicatos fantasmas —que pueden ser nada más estafadores— ofrecen a las compañías un contrato de protección cuyo propósito central es mantener la paz laboral y los sindicatos a raya (Bouzas, 2006, p. 115).¹⁶ La aprobación del gobierno de estos “sindicatos” les da una legitimidad legal, aunque los trabajadores estén marginados, no tengan voto para elegir a su líder, no tengan acceso a las cuentas o la administración del sindicato y muchas veces no tengan idea de que están siendo representados.

Los componentes institucionales clave de este sistema son la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), establecida en 1941, y las juntas fede-

¹⁵ De acuerdo con el IFAI, hay 4 000 000 de trabajadores sindicalizados en México (Giménez, 2007, p. 25; véase también De la Garza, 2006, p. 308). Citando a Michael Boyle, quien en 2002 lo publicó en la revista *Negocios México*. Nolan (2009) indica que casi 90 por ciento de la fuerza laboral sindicalizada estaba representada por sindicatos afiliados a la CTM.

¹⁶ El IFAI estimó que más de 90 por ciento de los contratos colectivos del país (más de 700 000) son contratos de protección (Giménez, 2007, p. 42).

rales y estatales de Conciliación y Arbitraje (JCA). En el ámbito estatal la JCA registra los sindicatos y sirve como tribunal, trata las disputas entre los trabajadores y los empresarios.¹⁷ En el terreno federal, los sindicatos están registrados en la STPS pero las disputas se resuelven en las JCA federales. Las JCA están dirigidas por tres representantes —uno de la entidad o del gobierno federal, uno del negocio y otro del trabajo.

Los sindicatos que desean representar a los trabajadores en un lugar de trabajo primero deben registrarse ante las autoridades competentes, y en ese momento son elegibles para competir en un *recuento* o voto para los derechos de representación en el lugar de trabajo. Sí existen sindicatos independientes (por ejemplo, aquellos no afiliados a confederaciones elegidas y que desean genuinamente promover los derechos de los trabajadores), pero la razón por la cual encuentran muy difícil registrarse o ganar la representación en el lugar de trabajo es que ninguno de los representantes oficiales de la JCA quiere que los trabajadores independientes tengan reconocimiento o derechos de negociación colectiva.¹⁸

Así, entre los sindicatos elegidos tradicionalmente y los funcionarios públicos cooptados, los conflictos de interés, abuso de poder, corrupción y la aplicación discrecional de las leyes son desenfrenados (Giménez, 2007, p. 22; Bensusán, 2006b, p. 330). La profesionalización y la capacidad técnica han aumentado pero principalmente entre los sindicatos de comercio independiente, abogados laborales, instituciones de investigación y redes de trabajo de activistas laborales. Esta profesionalización se produjo por medio de la capacitación legal y la colaboración con las OSC y sindicatos de otros países. Por ejemplo, en el proceso de denuncias del NAALC, los grupos de trabajo independientes requerían trabajar con socios fuera de México; con apoyo de fuentes estadounidenses y canadienses obtuvieron experiencia y conocimiento en estas campañas (Bensusán, 2006a, p. 262; De Buen Unna, 1999, p. 2; Compa, 1999; Díaz, 2004; Fox, 2004).

Los casos requerían que los socios coordinaran sus posiciones para impulsarlas (Compa, 1999, p. 95; Kay, 2005; Graubart, 2005). Los sindicatos en conjunto desarrollaron estrategias de trabajo, acordaron y presentaron denuncias y testimonios, decidieron estrategias para los medios y las relacio-

¹⁷ Los sindicatos en ciertos sectores son registrados a escala federal. Todos los otros están registrados a escala estatal en las JCA.

¹⁸ De hecho, el representante laboral de la JCA invariablemente viene de una confederación sindical como la CTM. Irónicamente, estas confederaciones son los oponentes más feroces de los derechos laborales.

nes públicas, organizaron demostraciones y participaron en actividades de capacidad de implementación. Comprometerse a presentar denuncias significa trabajar juntos en temas prácticos. Las relaciones de trabajo se han desarrollado y ahora hay una comunidad trinacional que tiene una historia de trabajo en conjunto y cuyos miembros levantan el teléfono para consultarse entre ellos (entrevista a Davis, 2009).

Pero si algunos grupos de la sociedad civil se estuvieran profesionalizando, ¿por qué habría tan poco progreso para cambiar las actitudes respecto a la administración y justicia laborales? Los representantes del trabajo y los negocios en la JCA tienen mucho que perder si se les permitiera a los nuevos sindicatos registrarse y representar a los trabajadores, y por eso se opone firmemente al reconocimiento de los nuevos sindicatos y la organización de los trabajadores. La representación de los sindicatos pro trabajadores fue bloqueada por intereses creados. Las JCA no estaban abiertas a influencias del exterior.

Un ejemplo interesante (y muy común) de esto ocurrió a principios de los años noventa, cuando un sindicato independiente trató de ganar la representación de los trabajadores de la planta de Honeywell, en el estado de Chihuahua. Los participantes alegaban una interferencia política en el proceso de registro y tenían gran dificultad para argumentar su caso ante la JCA local y el gobernador (entrevista a Martínez, 2010). De acuerdo con los hechos, los trabajadores llevaron tres veces la petición a la JCA local en el mismo día, tratando de ganar reconocimiento del STIMAHCS (un sindicato independiente conocido por proteger los derechos de los trabajadores). Las primeras dos veces la petición fue rechazada por razones muy técnicas. Cada vez STIMAHCS corregía la solicitud. Finalmente, la JCA explicó que el gobernador no quería que se les permitiera organizarse. Los representantes de STIMAHCS subsecuentemente se reunieron con el gobernador, quien les explicó que la compañía se oponía al STIMAHCS y que él (el gobernador) sentía que si se le permitía a STIMAHCS su organización se expandiría en el área, haciendo los negocios menos competitivos y amenazando la inversión del exterior. El gobernador dijo que podrían apelar, pero les llevaría meses. La apelación también tenía que ser a escala local, ya que la industria no estaba designada como una industria federal.¹⁹

¹⁹ Para un reporte en este caso por el Departamento del Trabajo de Estados Unidos, véase www.dol.gov/ilab/media/reports/nao/public-reports-of-review.htm [consulta: 12 de marzo de 2010].

La comunicación entre los que apoyan los derechos de los trabajadores y sus contrapartes en los organismos de trabajo y las confederaciones sindicales ligadas al Estado es antagónica y no existe intercambio de personal. Los representantes de las osc del trabajo independiente casi nunca se mueven a los organismos federales o estatales para trabajar. Pero el problema era más profundo que los especiales intereses corruptos. Los niveles de profesionalización eran bajos. En un reporte sobre las tendencias de trabajo extranjeras, el Departamento de Trabajo de Estados Unidos y la embajada de Estados Unidos en México mostraron que muy pocos líderes sindicales en el ámbito nacional o estatal tenían un grado de licenciatura. Como las repetidas investigaciones de NAALC han puesto claro, los funcionarios locales de las JCA tienen muchas veces un entendimiento débil de la ley que supuestamente están defendiendo. Más aún, tienen muy pocos incentivos para profesionalizarse, ya que lo que importa son las conexiones. Más que actuar como árbitros neutrales, muchos responden directamente a los funcionarios de gobierno del estado, que desean promover la inversión extranjera (como en el caso recién citado de Honeywell). Por lo tanto, el legado histórico, en el que las confederaciones de trabajadores ligadas al Estado desempeñan un papel clave en las decisiones de representación del trabajador, es importante porque permitió bloquear los cambios, aun cuando el obstáculo era contrario a la ley.

Sin embargo, hay una luz en esta oscuridad. Contrario a la experiencia en las JCA, los efectos de la profesionalización y la permeabilidad *son* aparentes en una JCA local, y su récord muestra que es posible sobreponerse al legado de autoritarismos de la forma de gobierno laboral. La JCA de la ciudad de México tiene la reputación de ser la más abierta y honesta de todas, más que la JCA federal o cualquier otra JCA local. Por ejemplo, protegía el secreto de los votos de los trabajadores en las negociaciones colectivas y publicó información en su representación aun antes de que las sentencias de la Suprema Corte empezarán a exigir tal comportamiento y mucho antes de que lo hiciera cualquier otro organismo laboral. En entrevistas y fuentes autobiográficas revelan que la importación de tecnócratas profesionales empezó a cambiar la cultura dentro del organismo.²⁰ Se ha vuelto más tecnocrático y menos político. Edith Ramírez, abogada, explica que su enfoque está

²⁰ La cabeza anterior de la JCA, Jesús Campos, cree que es tentativo y todavía hay mucho por hacer (entrevista, 2010). Los actores externos, que representan sindicatos independientes, están de acuerdo con esto, pero confirman que sí ha habido progreso.

orientado por su anterior experiencia en la Asociación Nacional de Abogados Democráticos (ANAD);²¹ conoce los derechos de los trabajadores y cree que sus derechos legales deben ser respetados.

Ocho de nosotros de la ANAD nos unimos a la junta (JCA), en ubicaciones estratégicas, para trabajar ahí. Con el paso del tiempo, más colegas de la ANAD se unieron. El hecho de que el presidente de la junta fuera un abogado democrático era muy importante, porque representaba el cambio dentro de la junta a favor de los trabajadores. Jesús Campos siempre estuvo a favor de una aplicación estricta de la ley y por encima de eso, el reconocimiento de los derechos de los trabajadores (entrevista a Ramírez, 2010).

Este cambio fue posible gracias al nombramiento de Campos por Andrés Manuel López Obrador, jefe de gobierno de la ciudad de México de 2000 a 2005. La independencia de la JCA fue garantizada por el gobierno —no se le dio “un guión” para resolver casos—. Esta independencia está en contraste directo con otras juntas locales y el control político ejercido por la STPS sobre la JCA federal (Campos, 2009, pp. 153-154). Por el contrario, Campos trajo abogados con experiencia para representar sindicatos independientes, indicó que aceptaba este puesto para aplicar la ley del trabajo en nombre de los trabajadores y para preservar la autonomía legal de la JCA (Campos, 2009, pp. 143, 154). Creó un diplomado en leyes y por las mañanas daba clases de leyes en la JCA para capacitar y profesionalizar al *staff* legal (entrevista a Campos, 2010).

Profesionalización, permeabilidad y normas del Estado de derecho

Las normas son adoptadas por los organismos nacionales en diferentes grados. No se difunden de igual manera ante las presiones externas a través de un sistema de gobierno, sino que dependen de las características que distinguen un organismo de otro. Cuando los burócratas son profesionales y los organismos abiertos, la adopción de la norma es más probable. Aun en la difícil atmósfera de las políticas laborales esto fue posible, como demuestra la experiencia de la JCA. Es más probable que los burócratas que están capacitados y que se comunican con la sociedad civil nacional y

²¹ La ANAD promueve los derechos de los trabajadores. Campos fue un miembro fundador de ésta y presidente de 1993 a 1995.

con contrapartes en otro lugar acepten las normas acordadas internacionalmente.²²

Por otra parte, la capacidad técnica aumenta el poder y la influencia de las OSC en los organismos pertinentes (Haas, 1992); les permite expresar sus argumentos y ser tomadas en serio. Los valores profesionales comunes les ayudaron a facilitar el cambio de actitud en el sector del medio ambiente, a pesar del hecho de que las OSC y los funcionarios del organismo muchas veces no estaban de acuerdo con los resultados. Las OSC hacen prioritaria la protección del medio ambiente. La Semarnat expide permisos y necesita balancear los objetivos del medio ambiente y el desarrollo siguiendo los procedimientos legales establecidos. Las OSC y los burócratas no necesariamente comparten intereses en los resultados, pero sí comparten intereses en el debido proceso. Las actitudes convergen en el Estado de derecho más que en lo *verde* del resultado. En las ocasiones en que las decisiones no son *lo suficientemente verdes* para los grupos ambientalistas, estos, continúan trabajando de cerca con la Semarnat; no toman las calles.

El director del Cemda hace notar que la “ley está siendo utilizada cada vez más por las OSC del medio ambiente en México y esto las fortalece frente a las instituciones. Los argumentos técnicos, científicos y legales están remplazando la acción directa” (entrevista a Alanís, 2008). Los retos legales fuerzan a las autoridades públicas a responder con argumentos legales, aumentando la probabilidad de que el Estado de derecho sea observado, ya que más adelante pueden ser obligados a rendir cuentas sobre las situaciones jurídicas que ellos previamente adoptaron. Más aún, este desarrollo es bienvenido por la Semarnat. El asesor principal del secretario de la Semarnat dijo: “gracias a Dios que tenemos OSC con la capacidad técnica para tratar temas. La capacidad de implementación para la sociedad mexicana es muy importante” (entrevista a Guerrero, 2007).

El proceso de denuncia del NAAEC (en el cual se les permite a los individuos o grupos desafiar los fallos legales de los gobiernos) ayudó a profesionalizar las políticas del medio ambiente y la profesionalización llevó al cambio de actitud. NAAEC fue un “importante catalizador para desarrollar un proceso regulador más transparente y asegurar una aplicación más consis-

²² En un estudio previo hablé sobre la cooperación intensa entre los burócratas de comercio de México y Estados Unidos en la política de comercio del TLCAN, fundada en la interpretación común de los procesos legales (Aspinwall, 2009).

tente de las leyes del medio ambiente en México” (GAO, 1997, p. 22). La Semarnat declaró que la NAAEC “ha contribuido al marco de trabajo regulador del medio ambiente, al cumplimiento por parte de los productores y también alentado la participación social en la toma de decisiones” (Semarnat, 2007, p. 135; INE, 2000, p. 110). Mejoró las evaluaciones de impacto en el medio ambiente porque había mayor presión ejercida por las OSC (Gallagher, 2004, p. 77; también Vaughan, 2003, p. 66; Torres, citada en Fox, 2004, p. 267).

El acceso de las JCA a las políticas de información, registros de toma de decisiones, procesos de peticiones ciudadanas y sesiones públicas de la junta han ayudado a dar forma a las expectativas de los ciudadanos mexicanos para la realización de negocios con el gobierno y las instituciones públicas. Que [la Semarnat] sea reconocida como un organismo del gobierno mexicano más abierto y transparente es una pequeña medida, pero no de una forma inconsecuente, debido a su intensa interacción con la JCA y la sociedad civil (Block, 2003, p. 516; Herrera, 2008).

La NAAEC fue importante porque agregó presión de supervisión, proporcionó reportes y sanciones potenciales, y le dio a la sociedad civil acceso a la legitimidad externa. Pero la NAAEC no era la única fuente de presión. El proceso de democratización de México también dio como resultado instituciones nacionales más fuertes, particularmente las cortes y el IFAI. La Semarnat reaccionó positivamente a la creación del IFAI en 2002, declarando que el acceso a la información era importante: 1) para propósitos de escrutinio y supervisión por parte del público, incluyendo reducir la corrupción, fortalecer el Estado de derecho y mejorar la responsabilidad, 2) ayudar a cambiar la cultura del secreto y traer mayor madurez democrática, que aumentaría la confianza pública en las instituciones y fortalecería la libertad de expresión, y 3) limitar la arbitrariedad y discrecionalidad de las autoridades, a cambio de mejorar el ambiente de la toma de decisiones (Semarnat, 2004, pp. 13-14). Los temas locales están a disposición de los ciudadanos, quienes pueden observar si los permisos, aplicación reguladora, autorizaciones y otros procesos se realizan correctamente.²³

²³ De acuerdo con Óscar Callejo, director general adjunto en la secretaría (entrevista a Callejo, 2008), la Semarnat agradece este cambio.

En la región de la frontera, donde hay una clara necesidad de más fondos y hay inaceptables niveles de residuos tóxicos, el progreso realizado por la profesionalización de los organismos y ciudadanos llevó a un mayor respeto al Estado de derecho. En la toma de decisión para la financiación, la Cocef requiere que las evaluaciones de impacto al medio ambiente proporcionen más información que la que el gobierno de México solía requerir —solicita un análisis de datos del medio ambiente, además de reportes sobre éste—, permitiendo así a los partidos interesados desafiar las evaluaciones de impacto del gobierno (Abel y Sayoc, 2006). De igual manera, los proyectos avalados por el BDNA requieren la participación de varios grupos de la comunidad local en diferentes etapas.

La participación pública ha aumentado la legitimidad y el apoyo para los proyectos y esto se ha extendido con frecuencia a las formas de gobierno locales, lo que aumenta la conciencia de los derechos y el acceso a la información (Abel y Sayoc, 2006). El proceso público por el cual las reglas y los procedimientos de los proyectos se definen y aplican en la esfera pública se ha abierto (Bravo, 2008). La participación pública es obligatoria y la información se encuentra disponible para las comunidades. La planeación y continuidad han mejorado, se construyó el consenso, se aumentó la legitimidad y los procesos democráticos contruidos a través de la participación social. El ex jefe de la Cocef indicó que había habido cambios culturales importantes y duraderos:

Las cosas no podían continuar haciéndose de la forma tradicional [por ejemplo, cerradas y politizadas] y tomó tiempo entenderlo. Esta es la gran contribución de la Cocef. Hemos enseñado a los gobiernos locales y a las comunidades que las cosas pueden estar mejor. Y creo que el cambio es duradero (entrevista a Cabrera, 2008).

A pesar de tener un mecanismo de denuncias externo similar al del acuerdo paralelo del medio ambiente, el de la política laboral es mucho menos profesionalizado. Hay pocos indicios de que los sindicatos tradicionales hayan hecho un esfuerzo por aumentar la capacitación técnica o la profesionalización entre su propio *staff*. Los líderes se pueden mover menos, las autoridades públicas (STPS y la CCA), principalmente, no les dan la bienvenida a líderes de trabajo independientes. El resultado es que las normas de nacionalismo y clientelismo no han sido suplidas por una norma que respete el Estado de derecho. En los casos presentados por las OSC, las autoridades

investigadoras encontraron que la JCA no era profesional y estaba muy politizada: tomaba decisiones a favor de sus propios intereses a expensas de la imparcialidad. También cometió errores de procedimiento que retrasaron la resolución de los temas y causaron confusión. Los investigadores muchas veces solicitaron que las mejoras fueran dirigidas hacia la transparencia, comunicación, información, niveles de capacitación y educación entre las juntas locales, para aumentar la adhesión al Estado de derecho. La unión entre la profesionalización y las normas de Estado de derecho se esclareció en un caso presentado por NAALC en 1997:

Los resultados de las propuestas previas y los propios esfuerzos del gobierno de México para *fortalecer la profesionalización y las capacidades* de sus JCA parecen corroborar la preocupación de las OSC sobre las acciones de la junta local de Tijuana, que pueden ser incompatibles con la [Ley Federal del Trabajo]. El registro, que se supone es una transacción administrativa rutinaria, es algunas veces detenido de tal manera que les concede a las autoridades administrativas (JCA) control sobre el derecho de los sindicatos a existir. Los derechos de representación de los sindicatos fueron inicialmente otorgados con base en criterios que no eran imparciales ni transparentes... (US NAO, 1998, p. 20, cursivas mías).

En breve, tanto la profesionalización como la permeabilidad del organismo afectaron la socialización de la norma. Entre los organismos del medio ambiente, la mera novedad de muchos de ellos creó una permeabilidad que fue llenada con individuos altamente calificados de las OSC que llevaron los valores del Estado de derecho y ocuparon puestos en organismos ambientalistas por la expansión del área. En contraste, los actores laborales están atrincherados en instituciones enraizadas históricamente en su forma de gobernar, que data de 1930, en la cual las confederaciones de trabajo controlaban a sus propios trabajadores. Los organismos de toda la vida con prácticas bien establecidas y fijas garantizaban los privilegios institucionalizados para intereses económicos estrechos y demostraron que eran impermeables a las influencias del exterior.

Los abogados laborales y funcionarios profesionales capacitados de las OSC que defienden el debido proceso se enfrentaron al *triángulo de hierro* de intereses mezquinos y cooptados, burócratas corruptos que operaban de acuerdo con una lógica diferente —una en la cual la inversión era alentada por encima de todo y las ganancias compartidas entre aquellos que se hicieron de la vista gorda en la violación de las leyes—. La red de trabajo

transnacional de activistas capacitados de las OSC laborales (que incluye mexicanos) no tiene influencia sobre los burócratas laborales, especialmente dentro de las JCA locales. Están excluidos de las instituciones en las cuales se toman las decisiones respecto a la aplicación de la ley (entrevista a Martínez, 2010). Esto mina la formación de puntos de vista comunes y retrasa el proceso de socialización normativa.


Funcionarios de ambos organismos, tanto del medio ambiente como del laboral, insisten en que la integración de profesionales ha ayudado a fomentar las normas del Estado de derecho. De acuerdo con un funcionario de la oficina de la Semarnat para la Participación Social y la Transparencia, el intercambio de funcionarios ha fortalecido la capacidad y permitido que las normas sean transferidas entre los individuos (entrevista a De Buen, 2008). En el lado laboral, la cabeza de la Oficina Administrativa Nacional (OAN) declara categóricamente que la introducción de los abogados laborales familiarizados con los derechos laborales en las JCA de México era la *causa* de que éstos se hubieran vuelto más abiertos y respetuosos del Estado de derecho.

Conclusiones

Este estudio da soporte a las afirmaciones en las que “historias, tradiciones e instituciones” nacionales filtran el efecto de las presiones normativas externas. En dos sectores que se enfrentan a presiones externas equivalentes, las variaciones en los cambios de actitud pueden explicarse mejor al examinar las diferencias en los niveles de profesionalización y movilidad. Estos resultados son importantes porque, como mecanismos internacionales de socialización (por ejemplo, reportes de organizaciones internacionales, presión de la red de trabajo de activistas, los medios de comunicación poniendo algo de relieve) se vuelven más prevalentes y más uniformes; en cambio, los factores contextuales nacionales probablemente desempeñen un papel más importante para explicar la variación en la socialización.

La trayectoria de la política ambiental y laboral de México muestra que el profesionalismo facilita la socialización normativa, superando el nacionalismo y clientelismo a favor de las normas y estándares internacionales. Un entendimiento epistémico fomenta el respeto al Estado de derecho. La aptitud legal creció entre las OSC ambientales y algunas laborales. El personal de las OSC se movió a puestos de liderazgo dentro de los organismos federales del medio ambiente. En contraste, existe evidencia persuasiva y diseminada de la falta de profesionalismo y conocimiento de la ley por par-

te de los intereses económicos atrincherados en las juntas de conciliación y arbitraje locales. Los líderes sindicales fueron menos profesionales y menos móviles en términos de moverse en organismos gubernamentales.

El cambio de actitud depende de la variación de las capacidades de los actores nacionales y la permeabilidad institucional. La profesionalización y movilidad sí importan. Una vez que los servidores públicos y los funcionarios de las OSC hayan aprendido cómo resolver problemas utilizando estudios científicos y procesos legales, hayan construido redes de trabajo y mejorado los eslabones de comunicación, serán menos vulnerables a politizar la toma de decisiones. La confianza se construye. Una interpretación de cómo tratar el conflicto y tomar decisiones que sean justas y transparentes empieza a fraguarse. 

Referencias bibliográficas

- Abel, Andrea y Marico Sayoc (2006), “North American Development Bank: An Institution Worth Saving”, Center for International Policy, junio 6, disponible en <http://americas.irc-online.org/am/3307> [fecha de consulta: 29 de junio de 2009].
- Acharya, Amitav (2004), “How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism”, *International Organization*, 58, primavera, pp. 239-275.
- Alcalde, Arturo (2006), “El sindicalismo, la democracia y la libertad sindical”, en José González y Antonio Gutiérrez (eds.), *El sindicalismo en México: historia, crisis y perspectivas*, México, Plaza y Valdés, pp. 161-176.
- Aspinwall, Mark (2009), “TLCAN-ization: Regionalization and Domestic Political Adjustment in the North American Economic Area”, *Journal of Common Market Studies*, 47 (1), enero, pp. 1-24.
- ____ (2013), *Side Effects: Institutional Design Capacity-Building and Socialization in TLCAN's Labor and Environmental Accords*, Stanford, Stanford University Press.
- Azuela, Antonio (2006), *Visionarios y pragmáticos: Una aproximación sociológica al derecho ambiental*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.
- BECC y NADB (2008), *Joint Status Report*, 30 de junio, Ciudad Juárez y San Antonio.
- Bensusán, Graciela (2006a), “Relación Estado-sindicatos: Oportunidades para la renovación durante el primer gobierno de alternancia”, en José

- González y Antonio Gutiérrez (eds.), *El sindicalismo en México: Historia, crisis y perspectivas*, México, Plaza y Valdés, pp. 253-279.
- _____ (2006b), "Diseño legal y desempeño real: México", en Graciela Bensusán (ed.), *Diseño legal y desempeño real: Instituciones laborales en América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 313-409.
- Block, Greg (2003), "Trade and Environment in the Western Hemisphere: Expanding the North American Agreement on Environmental Cooperation into the Americas", *Environmental Law*, 33, pp. 501-546.
- Booz, Allen y Hamilton (1991), "Reestructuración estratégica y organizacional para la Subsecretaría de Ecología", México, 16 de diciembre.
- Bouzas, José (2006), "Los contratos de protección y el sindicalismo mexicano", en José González y Antonio Gutiérrez (eds.), *El sindicalismo en México: Historia, crisis y perspectivas*, México, Plaza y Valdés, pp. 115-130.
- Bravo, Gonzalo (2008), "Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza: La Cocef y la participación comunitaria", *Derecho Ambiental y Ecología*, 5 (27), octubre-noviembre, pp. 41-45.
- Camp, Roderic Ai (2002), *Mexico's Mandarins: Crafting a Power Elite for the 21st Century*, Berkeley, University of California Press.
- Campos, Jesús (2009), *Historia oral de una vida en defensa de los trabajadores*, México, Eduardo Solís Impresores.
- Centeno, Miguel Ángel y Sylvia Maxfield (1992), "The Marriage of Finance and Order: Changes in the Mexican Political Elite", *Journal of Latin American Studies*, 24 (1), pp. 57-85.
- Checkel, Jeffrey (2001), "Why Comply? Social Learning and European Identity Change", *International Organization*, 55 (3), pp. 553-588.
- _____ (2005), "International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework", *International Organization*, 59, otoño, pp. 801-826.
- Cialdini, Robert y Melanie Trost (1998), "Social Influence: Social Norms, Conformity, and Compliance", en D. T. Gilbert, S. T. Fiske y G. Lindzey (eds.), *The Handbook of Social Psychology*, Nueva York, McGraw-Hill, 4a. ed., II, pp. 151-192.
- Cocef y BDNA (2008), *Joint Status Report*, junio 30, Ciudad Juárez y San Antonio, p. 3.
- Compa, Lance (1999), "El ACLAN: Un recuento de tres años", en Graciela Bensusán (ed.), *Estándares laborales después del TLCAN*, México, Plaza y Valdés Editores, pp. 73-96.

- Cornelius, Wayne y David Shirk (2007), *Reforming the Administration of Justice in Mexico*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Cortell, Andrew P. y James W. Davis, Jr. (2000), "Understanding the Domestic Impact of International Norms: A Research Agenda", *International Studies Review*, 2 (1), primavera, pp. 65-87.
- De Buen Unna, Carlos (1999), "Mexican Unionism and the NAALC", documento inédito, México.
- _____ (2002), "Mexican Trade Unionism in a Time of Transition", en Joanne Conaghan, Richard Michael Fischl y Karl Klare (eds.), *Labour Law in an Era of Globalization*, Oxford, Oxford University Press.
- De Groot, Judith y Linda Steg (2009), "Morality and Prosocial Behavior: The Role of Awareness, Responsibility, and Norms in the Norm Activation Model", *The Journal of Social Psychology*, 149 (4), pp. 425-449.
- De la Garza, Enrique (2006), "El sindicalismo y el cambio en las relaciones de trabajo", en José González y Antonio Gutiérrez (eds.), *El sindicalismo en México: Historia, crisis y perspectivas*, México, Plaza y Valdés, pp. 305-330.
- Díaz, Luis Miguel (2004), "Propuesta para enmendar la Ley Laboral Mexicana", *University of Detroit Mercy Law Review*, 81 (4), verano, pp. 555-569.
- Domínguez, Jorge I. (1996), *Technopols: Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*, University Park, Penn State University Press.
- Farrell, Theo (2001), "Transnational Norms and Military Development: Constructing Ireland's Professional Army", *European Journal of International Relations*, 7 (1), pp. 63-102.
- Finn, John E. (2004), "The Rule of Law and Judicial Independence in Newly Democratic Regimes", *The Good Society*, 13 (3), pp. 12-16.
- Fiske, Susan T. (2004), *Social Beings: A Core Motives Approach to Social Psychology*, Hoboken, John Wiley & Sons.
- Fox, Jonathan (2004), "The Politics of North American Economic Integration", *Latin American Research Review*, 39 (1), febrero, pp. 254-272.
- Gallagher, Kevin (2004), *Free Trade and the Environment: Mexico, TLCAN and Beyond*, Stanford, Stanford University Press.
- GAO (1997), *North American Free Trade Agreement: Impacts and Implementation*, Washington, D. C., septiembre.
- Garver, Geoff (2001), Ayudó el expediente de hechos de Cozumel, dice el peticionario, Trio, verano, disponible en www.cec.org/trio/stories/index.cfm?varlan=espanol&ed=4&ID=50 [fecha de consulta: 17 de diciembre de 2008].

- Gil, Miguel Ángel (2007), *Crónica ambiental: gestión pública de políticas ambientales en México*, México, Instituto Nacional de Ecología.
- Gilbreath, John (2003), *Environment and Development in Mexico*, Washington, D. C., CSIS.
- Giménez, Luis Emilio (2007), *Transparencia y derechos laborales*, México, IFAL.
- Graubart, Jonathan (2005), "'Politicizing' a New Breed of 'Legalized' Transnational Political Opportunity Structures: Labor Activists Uses of TLCAN's Citizen-Petition Mechanism", *Berkeley Journal of Employment & Labor Law*, 26 (1), pp. 97-142.
- Grindle, Merilee S. (1977), "Power, Expertise and the 'Técnico': Suggestions from a Mexican Case Study", *The Journal of Politics*, 39 (2), pp 399-426.
- _____. (2010), "Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America", Harvard University, Working Paper, RWP 10-025, junio.
- Gurowitz, Amy (1999), "Mobilizing International Norms: Domestic Actors, Immigrants, and the Japanese State", *World Politics*, 51 (3), abril, pp. 413-445.
- Haas, Peter M. (1992), "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", *International Organization*, 46 (1), invierno, pp. 1-35.
- Haber, Stephen, Herbert Klein, Noel Maurer y Kevin Middlebrook (2008), *Mexico Since 1980*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Herrera, Juan (2008), "Law Clinics in the Context of the Citizen Submission Mechanism", documento inédito, Universidad Autónoma de Tamaulipas.
- INE (2000), *La evaluación del impacto ambiental: Logros y retos para el desarrollo sustentable, 1995-2000*, México.
- Johnston, Alastair Iain (2001), "Treating International Institutions as Social Environments", *International Studies Quarterly*, 45, pp. 487-515.
- _____. (2005), "Conclusions and Extensions: Toward Mid-Range Theorizing and Beyond Europe", *International Organization*, 59, otoño, pp. 1013-1044.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi (2009), "Governance Matters. VIII Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008", Policy Research Working Paper 4978, Washington, D. C., The World Bank.
- Kay, Tamara (2005), "Labor Transnationalism and Global Governance: The Impact of TLCAN on Transnational Labor Relationships in North America", *American Journal of Sociology*, 111 (3), pp. 715-56.

- Keck, Margaret y Kathryn Sikkink (1998), *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press.
- Kelley, Judith (2004), "International Actors on the Domestic Scene: Membership Conditionality and Socialization by International Institutions", *International Organization*, 58, verano, pp. 425-457.
- Kelly, Mary (2002), "Cross-Border Work on the Environment: Evolution, Successes, Problems and Future Outlook", en David Brooks y Jonathan Fox (eds.), *Cross-Border Dialogues: US-Mexico Social Movement Networking*, La Jolla, Center for US-Mexican Studies.
- Keohane, Robert O., Andrew Moravcsik y Anne-Marie Slaughter (2000), "Legalized Dispute Resolution: Interstate and Transnational", *International Organization*, 54 (3), verano, pp. 457-488.
- Legro, Jeffrey W. (1997), "Which Norms Matter? Revisiting the 'Failure' of Internationalism", *International Organization*, 51 (1), invierno, pp. 31-63.
- Meyer, John y Brian Rowan (1983), "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", en John Meyer y W. Richard Scott (eds.), *Organizational Environments: Ritual and Rationality*, Beverly Hills, Sage Publications.
- Mumme, Stephen P. (1992), "System Maintenance and Environmental Reform in Mexico: Salinas's Preemptive Strategy", *Latin American Perspectives*, 19 (1), invierno, pp. 123-143.
- Nolan, Kimberly A. (2009), "Transnational Advocacy and Labor Rights Conditionality in the International Trading Order", tesis de doctorado, Departamento de Ciencia Política, University of New Mexico.
- Olsen, Johan P. (2002), "The Many Faces of Europeanization", *Journal of Common Market Studies*, 40 (5), diciembre, pp. 921-952.
- Pronatura (2007), *Informe anual, 2007*, México.
- Risse, Thomas y Kathryn Sikkink (1999), "The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices: Introduction", en Thomas Risse, Stephen Ropp y Kathryn Sikkink (eds.), *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Schimmelfennig, Frank (2005), "Strategic Calculation and International Socialization: Membership Incentives, Party Constellations, and Sustained Compliance in Central and Eastern Europe", *International Organization*, 59, otoño, pp. 827-860.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) (2007, 2009, 2010), Entrevistas, Ciudad de México.

- Schmidt, Vivien A. (2002), "Europeanization and the Mechanics of Economic Policy Adjustment", *Journal of European Public Policy*, 9 (6), diciembre, pp. 894-912.
- Semarnat (2000), *La gestión ambiental en México*, México.
- ____ (2001), Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2001-2006, México.
- ____ (2004), *Guía ciudadana para el acceso a la información ambiental*, México.
- ____ (2007), Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2007-2012, México.
- Strang, David y John W. Meyer (1993), "Institutional Conditions for Diffusion", *Theory and Society*, 22, pp. 487-511.
- Stromseth, Jane (2008), "Post-Conflict Rule of Law Building: The Need for a Multi-Layered, Synergistic Approach", *William and Mary Law Review*, 49, pp. 1443-1471.
- ____ (2009), "Strengthening Demand for the Rule of Law in Post-Conflict Societies", *Minnesota Journal of International Law*, 18, pp. 415-424.
- Torres, Blanca (2002), "The North American Agreement on Environmental Cooperation: Rowing Upstream", en Carolyn Deere y Daniel Esty, *Greening the Americas: TLCAN's Lessons for Hemispheric Trade*, Cambridge, MIT Press.
- United States Institute of Peace (2011), *Peace Brief 90*, 20 de abril, Washington, D. C.
- US Department of Labor Bureau of International Labor Affairs and US Embassy (2002), *Foreign Labor Trends*, México, reporte 02-08.
- US NAO (1998), Public Report of Review of NAO Submission núm. 9702, Washington, D. C., International Labor Affairs Bureau, Department of Labor, 28 de abril.
- ____ (2007), Public Report of Review of NAO Submission núm. 2005-03, Washington, D. C., International Labor Affairs Bureau, Department of Labor, 31 de agosto.
- Vaughan, Scott (2003), "The Greenest Trade Agreement Ever? Measuring the Environmental Impacts of Agricultural Liberalization", en John Audley, Demetrios Papademetriou, Sandra Polaksi y Scott Vaughan, *TLCAN's Promise and Reality: Lessons from Mexico for the Hemisphere*, Washington, D. C., Carnegie Endowment for International Peace.
- Vernon, Raymond (1964), *Public Policy and Private Enterprise in Mexico*, Cambridge, Cambridge University Press.
- World Justice Project (2011), *Rule of Law Index 2011*, Washington, D. C.

Entrevistas personales

- Alanís, Gustavo (2005, 2007, 2008, 2010), presidente de Cemda.
- Cabrera, Javier (2008), gerente general de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza General, 1997-2005.
- Callejo, Óscar (2008), subdirector general de Investigación, Semarnat.
- Campos, Jesús (2010), ex director de la Junta local de Conciliación y Arbitraje de la Ciudad de México.
- Carmona, Carmen (2008), Profepa.
- Castillo, Mateo (2008), director de la Unidad de Participación Social y Transparencia, Semarnat.
- De Buen, Bertha Helena (2008), directora general adjunta de Servicios Sociales, de Género y Participación, Semarnat.
- De Buen, Carlos (2009), abogado laboral independiente.
- Fernández-Ugalde, José Carlos (2008), administrador de programas, Medio Ambiente y Comercio de la Comisión de Cooperación Ambiental.
- Gambrill, Mónica (2009), profesora, UNAM, Centro de Investigaciones para la Salud Mental (CISAM).
- Guerra, Luis Manuel (2008), presidente del Instituto Autónomo de Investigaciones Ecológicas (INAINE).
- Guerrero, Hernando (2007), asesor principal del secretario, Semarnat, Ciudad de México.
- Martín, Cristina (2008), programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo México (UNDP), México.
- Martínez, Benedicto (2010), presidente del Sindicato Minero y miembro del Consejo del Frente Auténtico del Trabajo, Ciudad de México.
- NAO Office (2007, 2009, 2010), STPS, México.
- Puentes, Astrid (2008), codirectora de la Asociación Interamericana para la Defensa del Medio Ambiente.
- Ramírez, Edith (2010), Junta de Conciliación y Arbitraje, Ciudad de México.
- Reyes, Sergio (2008), ex director del Instituto Nacional Ecología.
- Salazar, Alejandra (2008), Pronatura.
- Serrato, Gerardo (2008), jefe de la Oficina de la Semarnat Querétaro.
- Solano, Paolo (2008), oficial jurídico, Comisión de Cooperación Ambiental.
- Villegas, Alejandro (2008), Fundación Hewlett.