

# diez años de diálogos transfronterizos

Por David Brooks y Jonathan Fox

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) fue a la vez causa y efecto de un nuevo consenso bilateral entre las élites mexicanas y estadounidenses que fortalecieron su jugada “desde arriba”. Pero al mismo tiempo, abrió posibilidades insospechadas para la convergencia de la sociedad civil “desde abajo”.

Hace más de diez años, algunos grupos en Estados Unidos y México comenzaron a responder ante la acelerada integración económica entre ambos países. La relación binacional —anclada en una muy particular e intensa proximidad que ocurre en América del Norte entre los mundos “desarrollado” y “en desarrollo”— provocó algunos de los primeros encuentros transfronterizos entre organizaciones con base social. Algunos grupos de interés no gubernamentales llevaban un tiempo desarrollando redes transnacionales sobre aspectos puntuales, pero con el TLCAN las organizaciones sociales directamente afectadas por el pacto comenzaron a conocer a sus contrapartes frente a frente. Sus experiencias ofrecen algunos de los primeros ejemplos del encuentro de la gente con la gente, una “globalización desde abajo”.

## Un nuevo actor en las relaciones México-Estados Unidos

El debate público en torno al TLCAN politizó el proceso de cambios estructurales económicos y rompió los límites entre los asuntos de política interna e internacional tanto en Estados Unidos como en México. El ensanchamiento del debate público —provocado por el TLCAN— en torno a la integración económica internacional permitió virajes políticos sin precedentes, incluida la derrota en el congreso de la solicitud que hiciera el presidente Bill Clinton de mandar un carril de alta velocidad para las negociaciones, o la inesperada “batalla por Seattle” a fines de 1999. El debate relativo al TLCAN le brindó un enfoque común a un amplio rango de actores y, para muchos, un objetivo político ya listo —algo menos abstracto que la “política internacional de comercio” o una “integración económica”.

Sin embargo, a principios de los noventa existían importantes divisiones al interior del incipiente movimiento. Gran parte del movimiento sindicalista

mexicano respaldaba el tratado comercial (anunciado en México como un programa de empleos), lo que partió a los grupos sociales binacionales y cargó mucho las discusiones con el movimiento canadiense, militantemente anti TLCAN.

En Estados Unidos los sindicatos se opusieron al TLCAN pero con diferencias significativas en su nivel de compromiso y en sus motivaciones para hacerlo. El movimiento ambientalista estadounidense también se partió sobre el asunto, como lo hicieron las organizaciones latinas de derechos civiles. Es más, en ambos países los liderazgos de estas bases sociales organizadas tenían otras prioridades que negociar con sus respectivos gobiernos —prioridades que dudaban subordinar a las preocupaciones en torno al TLCAN.

Pero el hecho de que hubiera un debate público muy vasto, por lo menos en Estados Unidos, fue extraordinario en sí mismo. Nunca antes se había involucrado tan amplio espectro de bases sociales nacionales y regionales alrededor de una política económica internacional, y nunca antes hubo tal aliento participativo y tal debate popular en aspectos clave de las relaciones Norte-Sur. Este hecho hizo temblar al sistema económico y político de cada uno de los países implicados; de pronto había un actor, no invitado, que intentaba sentarse a la mesa donde se negociaba una política internacional económica y financiera.

El amplio desafío del público sorprendió a los proponentes del TLCAN con la guardia baja, y comenzaron a alarmarse más y más conforme el debate popular amenazó la supervivencia legislativa de su proyecto. La oposición en Estados Unidos fue lo suficientemente fuerte como para obligar al entonces candidato presidencial, Bill Clinton, a reconocer, por primera vez en la historia estadounidense, que era legítimo y necesario



---

instrumentar criterios laborales y ambientales en una política comercial.

Finalmente, el gobierno de Estados Unidos incluyó acuerdos paralelos en estos aspectos, lo que muchos consideraron un logro importante. Tales acuerdos paralelos brindaron alguna cobertura política para los líderes obreros que en lo privado se hallaban divididos en qué tan intensamente oponerse a su ostensible aliado, Clinton, en torno al TLCAN, pero finalmente dividieron a las organizaciones ambientalistas principales. Al mismo tiempo, una poco común coalición de ambientalistas y militantes latinos condujo a la creación de nuevas instituciones binacionales diseñadas para ayudar a amortiguar los costos sociales y ambientales del TLCAN en la frontera.

Diez años después, el “milagroso” diálogo (nadie pensó que fuera posible) emprendido entre las bases sociales al interior de cada país y entre Estados Unidos y México sobre cómo responder ante la integración económica, sigue ofreciendo un espacio para nuevas formas de participación y acción social en el ámbito binacional. En los últimos años, dicho espacio continúa ampliándose, y ha emergido lo que podría llamarse un “movimiento” — diverso, incoherente y con modos de organización diferentes a cualquier cosa antes conocida. Pero al igual que al principio, se mantiene la cuestión de cómo pueden usar las bases sociales dicho “espacio”.

## **Relaciones entre contrapartes sociales/cívicas**

En la evaluación de los esfuerzos binacionales, es necesario distinguir entre tipos cualitativamente diferentes de relaciones binacionales de la sociedad civil, de las redes (sueltas, por definición) a las coaliciones más firmes (basadas en acuerdos sobre acciones conjuntas), o los plenos movimientos sociales binacionales. Las redes implican intercambio de información y al menos un respaldo discursivo mutuo, pero no necesariamente mucho más. Las coaliciones implican una colaboración real a través de las campañas conjuntas en pos de objetivos compartidos. Esos objetivos compartidos pueden resultar bastante limitados, sin embargo, dado que las coaliciones no necesariamente implican compartir estrategias u objetivos de largo plazo, y mucho menos ideologías y culturas políticas igualmente compartidas. Los movimientos sociales implican bases sociales

organizadas en más de un país y comparten ideologías y objetivos de largo plazo.

Los esfuerzos organizativos binacionales más importantes han ocurrido entre los grupos de promoción de políticas comerciales, los sindicatos, los ambientalistas, las activistas de los derechos de las mujeres y las organizaciones de inmigrantes y derechos civiles de los latinos. Después de diez años de experiencia, podemos evaluar brevemente los variados niveles de organización y cohesión en cada sector.

## **Redes de promoción del comercio**

Durante los debates de comercio previos al TLCAN en México y Estados Unidos, las organizaciones propias de cada país se reunieron con sus contrapartes del otro, en ocasiones por vez primera. Al mismo tiempo, dado que tan diversos actores vieron afectados directamente sus intereses por el TLCAN, las coaliciones inusuales de “ciudadanos” reunieron a organizaciones locales, regionales y nacionales que representaban a sectores obreros, campesinos y agricultores, ambientalistas, de derechos de los consumidores, de inmigrantes, grupos de derechos humanos y de procedencia latina. Muchas de estas organizaciones, o no habían trabajado nunca unas con otras o tenían largas historias de desconfianza o abierto antagonismo.

En Estados Unidos, la oposición al TLCAN se convirtió en un movimiento con un ala nacionalista y otra internacionalista, un tanto descoyuntadas. Algunas de esas fuerzas anti TLCAN percibían el proceso de integración económica como uno que amenazaba la “soberanía” estadounidense.

Public Citizen, de Ralph Nader, junto con algunos ambientalistas y sindicalistas, enfatizó explícitamente su aproximación nacionalista, argumentando que el TLCAN suplantaría la autoridad de las leyes y los criterios locales y nacionales de trabajo, consumo y ambientales. Estos populistas de izquierda se unieron con los populistas conservadores nacionalistas (conducidos por Ross Perot y Pat Buchanan) y luego fueron tragados por éstos.

El proceso estadounidense fue dominado por la práctica común (en las campañas) de construir coaliciones amplias, de corto plazo, a veces contradictorias, en torno a conflictos legislativos específicos. Los críticos estadounidenses encontraron muy pocas contrapartes de mentalidad semejante en México, donde ya había o

---

currido la apertura unilateral del comercio, e incluso los críticos al TLCAN limitaban su impulso político en la lucha porque se consideraba que el resultado era inevitable.

El ala nacionalista de la oposición estadounidense al TLCAN recurrió a culpar explícitamente a los extranjeros de la gran inseguridad sufrida por los trabajadores industriales, lo cual fue ofensivo para las contrapartes mexicanas y otros.

En cambio, el ala internacionalista de la oposición al TLCAN en Estados Unidos reconocía que era inevitable algún tipo de integración. Los internacionalistas estadounidenses trabajaron cercanamente con sus contrapartes mexicanas y con los movimientos sociales anti racistas en Estados Unidos, pero su ambicioso objetivo de un entendimiento económico masivo requería un trabajo político sostenido en el largo plazo, mientras que la coyuntura de la campaña legislativa imponía una lógica política cortoplacista que privilegió los discursos nacionalistas.

Los críticos mexicanos hicieron coalición en torno a la Red Mexicana de Acción contra el Libre Comercio (RMALC), conducidos por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), grupos de derechos humanos, ambientalistas y otras ONG. Pese a tener una base nacional muy restringida, esta red activista fue capaz de obligar a los altos funcionarios del gobierno a sentarse a dialogar con ellos durante el proceso de negociaciones comerciales, algo que antes no habría sido posible. RMALC recibió respaldo de sus asociaciones con Action Canada Network y con Alliance for Responsible Trade en Estados Unidos.

Aunque todos estos grupos pusieron en la agenda nacional los aspectos de la integración económica, por lo menos temporalmente, tras diez años de debate sobre las políticas comerciales, no es la tendencia general que ocurran más y más asociaciones binacionales o una construcción de coaliciones en torno al comercio. En cambio, vemos una tendencia de reflujo y flujo en los esfuerzos de promoción nacionalista e internacionalista del comercio, que tuvo su clímax durante el debate que precedió al voto sobre el TLCAN.

En 1997, la oposición estadounidense a que se renovara el carril de alta velocidad tuvo mucho menos coordinación con sus contrapartes mexicanas que lo que tuvo el debate sobre el TLCAN. Muchos aspectos subsecuentes quedaron subsumidos a la perspectiva nacionalista. La experiencia de coalición entre México y Estados

Unidos en lo relativo a lo comercial, sugiere que una coordinación de la sociedad civil transfronteriza está lejos de alcanzar la inevitable dimensión cobrada por la creciente protesta internacional en torno a la globalización.

## **Organizaciones obreras y sindicatos**

Las políticas de integración económica forzaron a los obreros organizados de México y Estados Unidos a un encuentro en un contexto en el cual, objetivamente, no compartían interés alguno en el corto plazo.

En gran medida, el TLCAN era considerado por los obreros estadounidenses como una amenaza a sus empleos, como un debilitamiento a su ya limitado poder de negociación, y como una caída en los criterios laborales y sus condiciones de vida. Para sus contrapartes mexicanas, el TLCAN era visto como fuente de nuevos empleos, la “única” solución a años de deterioro económico y sacrificios.

Al mismo tiempo, algunos individuos dentro de ambos movimientos obreros se daban cuenta de que, en el largo plazo, los intereses de los trabajadores mexicanos y estadounidenses se hallaban desde ahora inextricablemente entretreídos: el impacto de las políticas de integración económica binacional definiría el futuro de las condiciones laborales, los empleos y los derechos de los trabajadores en ambos países.

Siendo esto así, únicamente una respuesta transfronteriza podría confrontar los retos de las políticas económicas transnacionales y a las empresas, y permitiría que el movimiento obrero participara en la forja de los términos del proceso de integración económica.

Pese a muchas dificultades, ha habido historias de logro en lo organizativo, muchas de ellas en la región fronteriza. Históricamente, los organizadores mexicanos en las maquiladoras habían estado aislados unos de otros. La multisectorial Coalición para la Justicia en las Maquiladoras (CJM), fundada en 1989, años antes del TLCAN, juntó a organizadores comunitarios, religiosos, ambientalistas, obreros y de derechos de las mujeres, a ambos lados de la frontera. Esta organización ha sobrevivido y en los últimos diez años desarrolló experiencia y profundidad organizativa.

El análisis comparativo panorámico de diez años de diversas campañas emprendidas por CJM, elaborado por Heather Williams, muestra que mientras más

---

transfronteriza fuera la composición y el trabajo de la CJM, el impacto que tuvo fue mayor. La experiencia con coaliciones transfronterizas desarrolladas en los últimos diez años —Southwest Network for Economic and Environmental Justices y la CJM— posibilitó que a fines de los noventa los organizadores mexicanos en las maquiladoras pudieran convocar reuniones de tejido de redes a lo largo de la frontera mexicana.

Fuera de la frontera, los sindicatos estadounidenses y mexicanos han sostenido innumerables discusiones, intercambios y conferencias que condujeron a frecuentes proclamas internacionalistas, pero pocas asociaciones consolidadas. Algunos importantes sindicatos estadounidenses quedaron divididos en lo relativo a impulsar estrategias nacionalistas o internacionalistas.

El gran perfil de la campaña de los Teamsters contra la implantación de las previsiones de transporte camionero contenidas en el TLCAN es el único caso de una protesta estadounidense surgida desde abajo que bloqueó parte de la operación del TLCAN. Junto con políticos de los estados fronterizos, los Teamsters consiguieron encuadrar el asunto en términos de seguridad pública y de la amenaza de importaciones de drogas, para que no se pensara que promovían “intereses especiales”. En el proceso, usaron campañas en los medios que muchos mexicanos resintieron por considerar que su tono era anti mexicano.

Al mismo tiempo, el ala internacionalista de los Teamsters y United Farm Workers (UFW) impulsaron una campaña en la industria manzanera del estado de Washington que fue sensible a las preocupaciones de los migrantes mexicanos y que involucró una participación significativa de los sindicatos mexicanos. La campaña organizó una amplia coalición de base binacional que impulsó una queja en pos de los derechos laborales bajo las condiciones del acuerdo paralelo relativo al trabajo, del TLCAN.

Estas dos aproximaciones dentro del sindicato de los Teamsters reflejan la diversidad política al interior del sindicato más grande de Estados Unidos y los cálculos políticos de corto plazo de las fuerzas estadounidenses contrarias al TLCAN.

No obstante, dentro de la AFL-CIO, con 13 millones de miembros, en los diez años de TLCAN ha habido un importante cambio de actitud, pues hay un creciente reconocimiento de que los intentos por defender los

intereses laborales en un país no pueden cumplirse sin responder a las preocupaciones laborales en otros países.

Las más notables asociaciones binacionales de sindicato a sindicato han ocurrido entre los sindicatos progresistas, relativamente pequeños, tales como la alianza entre United Electrical, Radio and Machine Workers of America (UE) y el FAT. La alianza entre el FAT y UE, sostenida por un compromiso compartido con el internacionalismo y el empoderamiento de los trabajadores, condujo a la creación de una coalición trinacional de sindicatos, la Dana Workers Alliance, que aglutinó a muchos sindicatos industriales para defender la libertad de asociación en una planta mexicana de autopartes.

Este caso ha buscado su camino atravesando los procedimientos extremadamente lentos del acuerdo paralelo en materia laboral. En el proceso, los dos sindicatos estadounidenses más involucrados se retiraron del liderazgo de la iniciativa.

La relación desarrollada entre Communications Workers of America (CWA) y el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (STRM) ofrece un ejemplo de evolución rápida de alianzas potenciales entre sindicatos obreros. Aunque diferían en torno al apoyo del STRM al TLCAN, continuaron buscando áreas de interés común, tales como el intercambio de información y experiencias en torno al impacto del rápido cambio tecnológico sobre sus miembros.

En 1992 firmaron una alianza formal, y esta relación condujo en 1995 a la primera queja laboral dentro del TLCAN de un sindicato mexicano en apoyo al derecho de los obreros estadounidenses a la libertad de asociación — un caso en favor de los trabajadores estadounidenses de Latina, en Sprint, que fueron despedidos por organizar un sindicato.

En resumen, la colaboración sindical transfronteriza ha traído ante la atención del público algunas flagrantes violaciones laborales, pero hasta ahora ha tenido muy pocos efectos tangibles. Los obstáculos son grandes: algunas plantas estadounidenses que respaldaron a sus contrapartes mexicanas fueron cerradas, se supone que en represalia. Para los sindicatos mexicanos la nueva tendencia es impulsar reclamos trinacionales por la violación de la libertad de asociación de los trabajadores de Estados Unidos —muchos de los cuales, con frecuencia, son trabajadores de origen mexicano— y esta tendencia promete, porque contribuye a formar coaliciones más

---

equilibradas, y muestra que el derecho a la libertad de asociación se viola sistemáticamente en ambos países.

## Organizaciones ambientales

Al entrar en vigor el TLCAN, y hasta el día de hoy, los movimientos ambientalistas estadounidenses y mexicanos se han dividido entre quienes ven el crecimiento económico como la respuesta a las necesidades ambientales, y quienes ven que el problema es el crecimiento económico desregulado, convencional.

Muchas de las organizaciones de conservación importantes en Estados Unidos decidieron seguir la lógica oficial de que México requería un crecimiento económico basado en el comercio, con el fin de generar recursos para la inversión ambiental. Se casaron con el “ambientalismo de libre mercado” y las juntas directivas de las organizaciones estadounidenses de conservación incluyeron a prominentes representantes empresariales, algunos de los cuales promovían activamente el TLCAN como parte del grupo de presión corporativo.

Sin embargo, desde la aprobación del TLCAN y sus acuerdos paralelos, las organizaciones ambientales estadounidenses parecen haber perdido interés. Ninguno de los grandes grupos en Estados Unidos dedicó una atención sostenida a limitar los costos ambientales del proceso de integración de América del Norte tras la aprobación del TLCAN en el Congreso estadounidense.

A principios de los noventa, muchas grandes organizaciones de conservación (Nature Conservancy, World Wildlife Fund y Conservation International) recibieron del gobierno estadounidense y las corporaciones fondos para crear reservas biológicas que protegieran la biodiversidad en México. Colaboraron con organizaciones mexicanas como Pronatura para crear el Mexican Nature Conservation Fund y canalizarle fondos a este esfuerzo.

Otros grupos han criticado esta aproximación de arriba para abajo, por su naturaleza anti democrática y por no tomar en cuenta a los residentes locales y su papel en la conservación. Algunos han trabajado en la construcción de una cooperación binacional de base ciudadana.

Greenpeace ha desarrollado asociaciones binacionales en campañas contra la impunidad de la industria en su uso de materiales tóxicos, yendo más allá del enfoque usual de manejar los tóxicos “al final del ducto” para enfatizar la importancia de reducir su utilización. También trabaja cercanamente con la Red de Acción

sobre Plaguicidas y Alternativas en México (RAPAM), que es parte de una red mundial que incluye a la rama estadounidense de Pesticide Action Network (PAN).

A diferencia de los esfuerzos relativamente débiles de las organizaciones ambientales nacionales, la esfera pública binacional a lo largo de la frontera está formada por una sociedad civil ambientalmente consciente que poco a poco robustece desde abajo su base. Muchas coaliciones de ONG se enriquecieron del debate en torno al TLCAN: la Coalición de Salud Ambiental (Tijuana-San Diego), la Alianza Internacional del Desierto de Sonora, la Nación Tohono O’odham y otras iniciativas tribales transfronterizas, los esfuerzos contra los tóxicos de la CJM, el Border Ecology Project y la exitosa asociación entre la Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos, de Chihuahua, y el Texas Center for Policy Studies por frenar un préstamo del Banco Mundial para cortar madera en los territorios indígenas de la Sierra Madre en 1991 y 1992.

Desde el TLCAN, estas iniciativas fueron reforzadas por la Alianza Internacional Ecologista del Bravo, la Red Fronteriza de Salud y Medio Ambiente, la Coalición Binacional contra Tiraderos Tóxicos y Radioactivos y la Río Grande/Río Bravo Basin Coalition, entre otros. Otras asociaciones institucionales de salud pública han hundido sus raíces entre San Diego-Tijuana y El Paso-Ciudad Juárez.

Las campañas fronterizas han sentado precedentes para impulsar una participación pública constructiva en los procesos de política local y binacional. Después del voto en favor del TLCAN, cuando prosiguieron su curso las agendas ambientales de las ONG ambientales nacionales en Estados Unidos, recayó primordialmente en los grupos fronterizos la tarea de impulsar el cumplimiento de los mandatos de la prometida Comisión Fronteriza de Cooperación Ambiental (BECC por sus siglas en inglés) y el North American Development Bank (NADBank).

La mayor parte de los observadores independientes que prestan atención a las políticas ambientales consideran que la BECC y el NADBank están elevando los criterios para la participación en el proceso y tienen todavía que demostrar impactos tangibles significativos en el ambiente fronterizo.

No es sólo que el pulso y la intensidad de la colaboración binacional de la sociedad civil de la frontera hayan aumentado desde el TLCAN, sino que tales

---

colaboraciones han tenido también algunos logros importantes. Las coaliciones ambientales fronterizas han bloqueado varios controvertidos proyectos propuestos, incluido el canal interior de Tamaulipas y el tiradero de desechos nucleares de Sierra Blanca, en Texas.

Otra historia de logro que vale la pena mencionar es la campaña binacional que condujo a la cancelación de una empresa conjunta entre Mitsubishi y el gobierno mexicano, para expandir unas salinas industriales en Baja California Sur. El proyecto amenazaba afectar los criaderos de ballenas que migran de México a lo largo de Estados Unidos hasta el Estrecho de Bering.

La sensibilidad de muchas organizaciones ambientales fronterizas ha logrado interconectar las preocupaciones en torno a la salud humana y los recursos naturales, lo que facilita la construcción de coaliciones transfronterizas. Los grupos fronterizos han estado deseosos de afrontar el difícil reto de reconocer y remontar las diferencias culturales. Este compromiso es crucial porque — como lo muestra la historia de la frontera— la proximidad no conduce necesariamente al entendimiento mutuo.

El tiradero de Sierra Blanca y la salina de Mitsubishi tenían ambos características propicias para ser resaltadas en los medios masivos —ballenas en un caso, desechos nucleares en el otro— que aumentaron significativamente el empuje de las campañas. Estas dos campañas muestran que, cuando hay el tiempo suficiente para impulsarlas, las ONG ambientales pueden influir o bloquear nuevas decisiones de política pública de alto riesgo y gran envergadura. Ambas campañas implicaron coaliciones equilibradas que compartían objetivos claros y tangibles.

## **Redes de derechos de mujeres**

Las activistas en pro de los derechos de las mujeres han logrado extensas redes binacionales, enfocándose primordialmente en brindarle perspectivas de género a los movimientos sociales más amplios —sobre todo el apoyo al empoderamiento de las trabajadoras y las mujeres indígenas. Pero muchas de las experiencias del movimiento binacional de mujeres reflejan el problema de moverse del aprendizaje mutuo y los intercambios al ámbito de las campañas y las coaliciones sostenidas.

Teresa Carrillo apunta que la falta de recursos no es el único obstáculo para la construcción de coaliciones

binacionales: “son también importantes los enfoques y los programas; las chicanas y las latinas en Estados Unidos se han enfocado a cuestiones de raza y etnicidad, mientras que las mexicanas se enfocan en aspectos de clase y supervivencia”.

Uno de los casos más significativos en la construcción de coaliciones feministas emergió del movimiento de los derechos reproductivos. Las ramas estadounidense y mexicana de las Católicas por el Derecho a Decidir han desarrollado estrechas relaciones de trabajo.

Aunque cada ONG es independiente, cada una se concibe también como una voz que habla en favor de una muy amplia base social no representada. Cada una emerge de diversos movimientos feministas que han tejido extensas redes en cada país.

Ambas combinan la promoción de políticas con esfuerzos por influir en la más amplia opinión pública. Trabajan también colaborando en campañas conjuntas, como el esfuerzo por convencer a Naciones Unidas de retirar el estatus de nación-Estado al Vaticano, en nombre de la separación de la Iglesia y el Estado.

Trabajan juntas también en promover perspectivas católicas por el derecho a decidir en los debates internacionales que siguieron a la cumbre de Naciones Unidas sobre población y desarrollo en El Cairo. Los grupos católicos en pro de decidir, tanto en Estados Unidos como en México, constituyen claramente una coalición binacional.

En años recientes, las feministas han convergido transfronterizamente en respuesta a la mutilación y el asesinato de cientos de jóvenes mujeres en Ciudad Juárez. Las feministas mexicanas y chicanas lograron enmarcar el caso en términos de criterios internacionales de derechos humanos, e impulsaron la responsabilidad del gobierno mexicano de ponerle fin a la impunidad, lo que por primera vez atrajo la atención de los supervisores de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos.

## **Derechos de los migrantes**

Durante los últimos veinte años, las organizaciones estadounidenses de interés público han construido amplias y profundas instituciones y coaliciones de promoción en defensa de los derechos de los migrantes. Sin embargo, hasta hace poco, estos esfuerzos se

---

desarrollaron en gran medida sin un intercambio o colaboración sostenidos con sus contrapartes mexicanas.

De hecho, después de muchos años de estar a la defensiva, algunos de los principales líderes en pro de los derechos de los migrantes a nivel nacional impulsaron a principios de los noventa la estrategia de intentar “desmexicanizar” el debate de las políticas relativas, en Estados Unidos.

Pero conforme los migrantes mismos comenzaron a jugar un papel sin precedentes en las campañas de promoción, se emprendieron también esfuerzos conjuntos estadounidense-mexicanos de la sociedad civil por desarrollar varios aspectos de inmigración. Un signo de esto es la formación de una red de base amplia —Mexico-US Advocates Network—, que después se convirtió en Enlaces America.

La organización de las bases sociales a nivel binacional entre los migrantes ha seguido diversos senderos, marcados por la difícil decisión de si participar principalmente en los ámbitos de Estados Unidos o de México. Más recientemente, sin embargo, los migrantes organizados están trascendiendo esta dicotomía y participan en movimientos sociales y políticos en ambos países a la vez.

Muchos ciudadanos mexicanos en Estados Unidos se mantienen involucrados con la vida cívica mexicana, y aunque los migrantes carecen de derecho al voto, van más de diez años que los candidatos políticos mexicanos emprenden campañas electorales en Estados Unidos.

En respuesta, el gobierno mexicano le presta mucha atención a las asociaciones de migrantes mexicanos, utilizando una extensa red de oficinas consulares para crear canales semi oficiales para la creciente participación transfronteriza. Algunas organizaciones de migrantes colaboran con las autoridades mexicanas, mientras otras prefieren caminos más autónomos.

La mayor parte de las asociaciones de los poblados originarios practican una política mexicana “translocal” pero es reciente que se involucren en la política estadounidense —incluso estuvieron ausentes en momentos importantes de debate público, como en California al calor de la Propuesta 187 anti inmigrante.

Después de que en 1996 el Congreso mexicano le concediera en a sus ciudadanos en el extranjero —en principio— el derecho a votar, los mexicanos en Estados Unidos han movilizado nuevas redes de promoción para

impulsar que el Estado mexicano cumpla con su compromiso. Pero la estrategia del Estado mexicano ha sido alentar a los migrantes a que se conviertan en ciudadanos estadounidenses y participen en la política estadounidense, en vez de hacer realidad el derecho a votar desde el extranjero.

Sin embargo, el hecho de que los mexicanos en el extranjero hayan obtenido sus derechos políticos en principio, redibuja los límites de la arena cívica de los inmigrantes mexicanos.

De las organizaciones de inmigrantes, el Frente Indígena Oaxaqueño Binacional (FIOB) es uno de los pocos que puede considerarse un movimiento social transnacional. Sus participantes constituyen un sujeto social cohesionante —los paisanos politizados— sea que estén en la Mixteca, en Baja California, Los Ángeles o los Valles Centrales.

El asunto de los derechos de los inmigrantes ha producido varias redes y coaliciones binacionales diferentes. Algunas tienen objetivos transfronterizos, como la exitosa campaña para rescindir la obligación de dejar un enorme depósito por los carros que cruzan la frontera, la campaña en pro del derecho al voto en ausencia y por aspectos de promoción de políticas y derechos relativos a los inmigrantes.

Otras asociaciones tienen bases sociales transfronterizas, como es el caso de las asociaciones de los pueblos de donde son originarios los inmigrantes, aunque varía mucho el grado en que las asociaciones de los pueblos estadounidenses tengan contrapartes en los pueblos originarios mexicanos. En términos de la distinción entre redes, coaliciones y movimientos, las asociaciones tienen un amplio espectro.

## **Algunas lecciones de estos diez años**

\* Con frecuencia, las redes necesitan compartir objetivos para convertirse en coaliciones.

La simpatía mutua o las preocupaciones compartidas no son siempre suficientes para que las redes se conviertan en coaliciones. Dado que las ideologías están enraizadas en las culturas políticas, pocas se comparten en forma idéntica del otro lado de la frontera. Los objetivos compartidos hacen posibles las campañas conjuntas, aunque no todos los objetivos compartidos son obvios o predeterminados: éstos pueden crear una

---

“estructura de oportunidades políticas” que pueden hacer que la acción colectiva (específicamente si es conjunta) sea por lo menos potencialmente efectiva.

Para que los objetivos se compartan, deben implicar más que problemas generales compartidos y no meras amenazas comunes pero difusas (como el “racismo” o la “movilidad del capital”). Los objetivos compartidos pueden variar, de decisiones en torno a políticas específicas que afectan a ambos países (como los votos en el congreso relativos al comercio); las mismas corporaciones transnacionales (Campbells, Ford, Hyundai o Nike); sectores binacionales (las maquiladoras); productos específicos (como el café orgánico); o cuencas de río compartidas (como el río Grande o río Bravo); una frontera militarizada; fauna migratoria transfronteriza; o instituciones internacionales como la BECC, el NADBank, las comisiones trilaterales ambientales o laborales, el Banco Mundial e incluso la Iglesia Católica.

\* Las organizaciones de base amplia que mantienen asociaciones cohesionantes sostenidas tienden a “pensar localmente y a actuar binacionalmente”.

La clásica formulación de la filosofía ambiental global de “pensar globalmente y actuar localmente”, sigue representando un acto de delicado equilibrio para muchas organizaciones y no sólo un mandato simple.

Las organizaciones sociales de masas, gobernadas por sus miembros, con frecuencia tienen más presiones que las ONG para rendir cuentas a sus bases organizadas. Por tanto, deben destinar sus recursos según beneficios que sus miembros perciban como tangibles. Con el fin de justificar los recursos invertidos en la construcción binacional de coaliciones, las organizaciones sociales necesitan por lo común ser capaces de dirigir sus conexiones a que rindan resultados locales.

Cuando esto ocurre, las campañas binacionales tienen mayor probabilidad de obtener logros, y es más probable que fortalezcan la base organizativa de sus miembros. Por ejemplo, el sindicato de los Teamsters trabajó junto con los sindicatos mexicanos y con los inmigrantes en la campaña de la manzana porque dicha estrategia podía fortalecer su capacidad de negociación.

Los sindicatos de telefonistas estadounidenses y mexicanos unieron fuerzas en 1992 pese a las diferencias acerca de la inminente aprobación del TLCAN, porque se dieron cuenta de que tal intercambio reforzaría sus capacidades de negociación en el más largo plazo.

Tanto las organizaciones ambientales estadounidenses y mexicanas fronterizas parecen querer invertir seriamente en el difícil proceso de lidiar con las diferencias culturales, porque comparten más y más el punto de vista de que lo local es binacional y viceversa.

La convergencia ideológica binacional, aunque rara, puede ayudar también a mantener el mandato de “pensar localmente y actuar binacionalmente” porque permite un horizonte de más largo plazo para evaluar los beneficios locales, y compartir convicciones puede ayudar a los miembros a remontar los periodos en que existen pocos beneficios tangibles o incluso los periodos de retroceso.

\* Las redes y coaliciones binacionales han influenciado el discurso oficial en torno a las políticas, pero sólo en raras ocasiones han logrado un impacto tangible sobre el proceso de dichas políticas.

Los diseñadores de políticas públicas y las corporaciones tienen ahora mucho mayor dificultad (que hace apenas doce años) para evitar que los actores sociales participen en el ámbito de las políticas entre México y Estados Unidos. El grado de inversión política y financiera ahora dedicada a “incorporar” o “consultar” los puntos de vista de los actores sociales involucrados a nivel binacional/transnacional es uno de los indicadores de sus logros o efectividad.

Sin embargo, la consulta o la legitimidad discursiva es una cosa, el impacto tangible sobre el proceso de dicha política es otra muy diferente. La experiencia de las coaliciones laborales, ambientales y de derechos humanos sugiere que hay una brecha enorme entre su influencia sobre el discurso público y otro tipo de impactos más tangibles.

Aparte de algunas campañas muy claras, sobre todo en la frontera, la evaluación de los impactos es metodológicamente difícil, en especial cuando algunos tipos de impactos implican situaciones hipotéticas (“habría sido peor si no fuera porque...”).

En términos de reformas potenciales a políticas públicas o de cambios cualitativos en el comportamiento real del Estado, las asociaciones binacionales no han tenido mucho impacto, hasta ahora. Las instituciones ambientales fronterizas son la principal excepción a esta generalización, y su impacto a la fecha es bastante limitado si se le compara con su mandato.

---

En resumen, las redes binacionales parecen tener mayor influencia en las agendas públicas y el discurso oficial, de la que tienen sobre los actores que son su objetivo.

\* Las críticas procedentes de la sociedad civil han cobrado influencia, pero las concesiones parciales de las instituciones poderosas pueden ser una espada de doble filo.

Conforme las instituciones poderosas responden a los críticos de la globalización con concesiones parciales, los movimientos enfrentan el reto de dilucidar cuáles son las grietas importantes en los sistemas y cuáles son sólo de escaparate o de maquillaje. Por ejemplo, los acuerdos paralelos del TLCAN y sus instituciones relacionadas fueron el logro más tangible de la campaña binacional anterior a la aprobación del TLCAN —pese a que ocurrieron sobre todo en Estados Unidos. Debido a que carecen de serios mecanismos de instrumentación, se mantiene la cuestión de si estas concesiones parciales fueron un paso adelante hacia más cambios o sólo fueron tácticas desviatorias para evitar reformas más sustanciales.

En el debate actual sobre los costos sociales y ambientales de la globalización, muchas de las concesiones ofrecidas por las instituciones poderosas implican mayor grado de transparencia oficial.

Es ampliamente reconocido que la transparencia conduce a la rendición de cuentas. En la práctica, sin embargo, es una condición necesaria, pero no suficiente.

Los analistas comienzan apenas a considerar las condiciones bajo las cuales las concesiones de transparencia crean una apertura a cambios ulteriores. Sería útil distinguir, por ejemplo, entre una transparencia “clara” y otra “renuente”.

La transparencia clara arroja luz pública directamente sobre aquellos responsables por no cumplir los mínimos criterios ambientales y de derechos humanos, por ejemplo, al brindar información confiable, accesible y al punto, necesaria para formular campañas y críticas de interés público.

La transparencia renuente, en cambio, está desenfocada, no revela los mecanismos mediante los cuales se violan los criterios básicos y puede ser poco confiable o estar sesgada. La transparencia renuente no sólo no es una guía para la acción sino que desvía la atención de la necesidad de esfuerzos más serios en pro de reformas.

\* En los últimos diez años, las tendencias nacionales y fronterizas en las relaciones binacionales han seguido dos senderos distintos.

Las tendencias nacionales y fronterizas en las redes y coaliciones binacionales han seguido dos senderos distintos: las coaliciones ambientales y laborales fronterizas han incrementado su densidad y su cohesión, partiendo desde antes del TLCAN y continuando después de su aprobación, mientras que las redes y coaliciones a nivel nacional continúan sus esfuerzos esporádicos y a veces decrecientes desde la aprobación del tratado.

En cuanto a las organizaciones laborales, ambientales y de derechos humanos, el ritmo de la construcción de relaciones cívicas y sociales binacionales fuera de la frontera ha disminuido desde 1994 en ambos países, mientras que la organización fronteriza incrementó. Una explicación para estas tendencias es que los grupos de la región fronteriza enfrentan la integración binacional cotidianamente, haciendo más fácil vincular los aspectos binacionales y locales.

En cambio, los grupos que se enfocan en los flujos y reflujos de las agendas de políticas nacionales en la ciudad de México o Washington DC, con frecuencia han perdido o minimizado su enfoque binacional.

\* Las coaliciones binacionales son empresas de largo plazo con resultados inciertos.

Las redes que hacen algo más que intercambiar información de lejos, requieren recursos humanos y materiales. Las coaliciones, por sus mayores niveles de coordinación —según la definición usada aquí— requieren de más recursos para mantenerse.

Mientras que algunas organizaciones pueden permitirse invertir tales recursos sin un análisis de costo-beneficio de entre corto y mediano plazo, las organizaciones menos dotadas deben sopesar cuidadosamente los riesgos implicados. Las coaliciones pueden también implicar ciertos riesgos, en tanto un grupo de socios puede o no consultar antes de hacer decisiones que tengan costos políticos para el otro.

En el lado positivo, invertir en redes y coaliciones con frecuencia genera capital social —recursos para la acción colectiva— y el capital social puede producir efectos multiplicadores impredecibles.

Pero precisamente porque los efectos empoderantes son difíciles de evaluar, la inversión política en las

---

coaliciones compite con las mucho más presionantes demandas y con inversiones alternas que prometan resultados más inmediatos.

\* Las luchas desde la base pueden empoderar a sus participantes incluso en caso de perder.

Evaluar el impacto de los movimientos es siempre un desafío analítico, especialmente cuando no alcanzan sus objetivos explícitos. Hasta ahora, las redes y coaliciones binacionales de la sociedad civil han tenido mucho mayor impacto en sí mismas que en los procesos y objetivos más amplios que provocaron su emergencia. Sus miembros obtuvieron una valiosa experiencia política y aprendieron más de los límites y del potencial de su activismo.

Las bases organizadas de cada sociedad civil han llegado a conocer mejor a sus contrapartes. Es muy probable que un entendimiento mutuo mayor tenga efectos empoderantes, al menos en el largo plazo.

Los actores con mucha base social en ambas sociedades civiles están cualitativamente más abiertos a la cooperación binacional, y cuentan, como nunca antes, con mayor experiencia en ella. Su capital social acumulado constituye un recurso político potencial para el futuro. Falta por ver si los actores de la sociedad civil nacional recurren a éste y cómo.

\* Algunas luchas clave en la línea del frente de la globalización carecen de socios binacionales.

El mapa de las organizaciones de la sociedad civil estadounidense y mexicana que han logrado establecerse y mantener asociaciones transfronterizas con sus contrapartes sociales sólo se traslapa parcialmente con el espectro de actores que confrontan los efectos de la globalización en sus frentes de batalla.

Por ejemplo, uno hubiera podido pensar que el amplio movimiento campesino e indígena de cooperativas cafetaleras habría conducido a alguna forma de asociación transnacional densa con las organizaciones ambientales de comercio y derechos humanos estadounidenses.

Su lucha en pro de una agricultura sustentable, un comercio justo, la protección de los recursos naturales rurales y la promoción de la democracia y un ejercicio de gobierno con rendición de cuentas en zonas militarizadas, representan todos asuntos importantes para el movimiento de globalización alternativa. Pero pocas organizaciones sociales estadounidenses o grupos de interés público

tienen fuertes asociaciones con las cooperativas mexicanas de café independientes o con otras cooperativas agrícolas.

## **Lecciones de la sociedad civil de México y Estados Unidos**

¿Está la globalización produciendo una sociedad civil transnacional? ¿Acaso las fuerzas económicas, sociales y culturales transnacionales que ostensiblemente debilitan los Estados-nación, también empoderan a los movimientos cívicos y sociales que se juntan más allá de las fronteras?

Los analistas difieren sobre el grado en que una “sociedad civil global” esté emergiendo. Si hay algo más que sume a esta tendencia que los sueños internacionalistas, entonces deben emerger claras evidencias en el acelerado proceso de integración entre Estados Unidos y México. Esta relación binacional es el ejemplo más amplio y profundo de integración entre el Norte y el Sur, lo que ofrece “sustento a un paradigma” para evaluar la dinámica de la interacción transfronteriza de la sociedad civil.

La mayoría de las relaciones entre la sociedad civil de México y la de Estados Unidos implica el tejido de redes y ocasionales campañas binacionales de coaliciones entre las organizaciones sociales y cívicas que se mantienen fundamentalmente locales y nacionales en su orientación. Estas relaciones con frecuencia dependen mucho de las iniciativas de un número reducido de “constructores de puentes transfronterizos”, mientras que las estrategias principales y las fuentes de su apalancamiento permanecen en los márgenes de las organizaciones participantes.

Es más, relativamente pocas redes se han consolidado, ni forman asociaciones equilibradas y densas que pudieran llamarse coaliciones, mucho menos “movimientos sociales transnacionales”.

Si se compara con el lugar donde se hallaban hace diez años las relaciones entre las sociedades civiles de México y Estados Unidos, no hay duda de que emergió un amplio rango de redes, coaliciones y alianzas. Pero si se compara con el ritmo de la integración binacional entre otros actores —incluidos los fabricantes de automóviles, los banqueros e inversionistas, los productores de desechos tóxicos, los traficantes de drogas, los magnates de la televisión, las redes radiofónicas transfronterizas, las

---

fuerzas policíacas, las familias de migrantes, los alcaldes, los gobernadores y los diseñadores de política nacional— el nivel de organización y el impacto de las coaliciones de la sociedad civil binacional es bastante limitado. La excepción más notable son las asociaciones que de hecho se encuentran en la frontera.

La cobertura periodística afín difunde titulares como “la resistencia transfronteriza da retoños”, y sin embargo hemos leído titulares acerca de estas relaciones entre movimientos sociales de México y Estados Unidos por más de diez años. Por razones que no son aún comprensibles, estos “retoños” han tenido dificultad en florecer. Consolidar las asociaciones transfronterizas parece más fácil de pregonar que de hacer y con mucha frecuencia se ha sobrestimado su impacto.

Hasta el momento, las redes transfronterizas no han generado coaliciones ni movimientos equilibrados y sostenidos. Las herencias históricas, las diferencias culturales y múltiples desequilibrios de poder hacen de la construcción de coaliciones y movimientos sociales algo especialmente difícil.

El futuro de las relaciones bilaterales no será ya definido únicamente en los corredores del poder en la ciudad de México o Washington DC, ni será interpretado o revisado exclusivamente por los “expertos” en políticas públicas”, ni su dirección estará determinada solamente por el poderoso sector privado.

Ahora, pese a la falta de una formal invitación, hay nuevos participantes en la mesa de negociaciones binacional. Para las bases sociales el reto es cómo sostener la acción conjunta —entre sectores y más allá de las fronteras—, una que pueda influir a los poderes que hay y que promueva aproximaciones creativas, viables y más democráticas, para la integración social y económica.

---

*David Brooks es corresponsal en Estados Unidos del periódico mexicano La Jornada, Jonathan Fox es profesor en la Universidad de California en Santa Cruz, y recientemente coeditor, junto con Gaspar Rivera-Salgado, de Indigenous Mexican Migrants in the United States (Center for Comparative Immigration Studies & Center for US-Mexican Studies, UCSD, La Jolla, CA). Este ensayo abrevia de la introducción y conclusiones de Cross-Border Dialogues: US-Mexico Social Movement Networking, publicado por UC Regents. El IRC tiene a la venta el libro del que se generó este artículo.*

---

Publicado por el Programa de las Américas del International Relations Center (IRC, [www.irc-online.org](http://www.irc-online.org)). ©2005. Todos los derechos reservados.

## **The Americas Program**

### **“Un Nuevo Mundo de Ideas y Análisis”**

Fundado en 1979, el IRC es un centro de estudios políticos, sin fines de lucro, pequeño pero dinámico cuyo objetivo principal es ayudar a forjar una nueva agenda de relaciones exteriores para el gobierno y los ciudadanos de EE.UU.-una que haga de Estados Unidos un líder global y vecino más responsable. Para mayores informes sobre nuestro Programa de las Américas, visite [www.americaspolicy.org](http://www.americaspolicy.org).

#### Cita recomendada:

Programa de las Américas (Silver City, NM: International Relations Center, ).

#### Dirección en el Internet:

<http://www.americaspolicy.org/>

#### Información de producción:

Escritor:

Redacción:

Traducción: Ramón Vera Herrera

Producción y diseño: Chellee Chase-Saiz, IRC