



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

INFLUENCIA EN EL RÉGIMEN AMBIENTAL MEXICANO DEL MECANISMO DE PETICIÓN CIUDADANA DEL ACUERDO PARA LA COOPERACIÓN AMBIENTAL DE AMÉRICA DEL NORTE 1994 A 2015

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA
VÁZQUEZ SÁNCHEZ ITZEL

DIRECTOR DE TESIS
DR. FAUSTO QUINTANA SOLÓRZANO

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX., 2017



*A Clarita, porque soy más
ella de lo que soy yo.*



Remiendo de muchas telas

De cuatro mujeres maravillosas:

La primera, más grande que todas, una mamá, fuerte y trabajadora,
pero también sensible, divertida y cariñosa.
Siempre serás mi más grande ejemplo.

La segunda, que más que mi madre parece más mi hermana.
Quiero ser como tú algún día en todos los aspectos
(excepto en la cocina).

La tercera y la cuarta, mis acompañantes de travesuras,
de bromas y peleas. No podría haber pedido mejores.
Gracias por no dejarme olvidar que existe la diversión.

De un hombre, padre y abuelo, que me mostró que
con esfuerzo se pueden lograr las metas que te propongas.
Siempre seré fan de ti, Zorro Plateado.

De mi guía eterno, que me encontró cuando menos
luz podía ver. Te admiro por tu bondad e inteligencia.
Siempre serás mi equilibrio, felicidad y vitalidad.
Siempre juntos.

De una vieja, pero muy vieja... amiga.
Más de ocho años rodando por las escaleras.
Gracias por acompañarme en todo momento.

Soy todos ellos, en parches y remiendos.

ÍNDICE

Introducción.....	1
1. La cooperación regional y la democracia ambiental	5
1.1. La cooperación regional como herramienta de protección ambiental y de desarrollo sustentable.....	6
1.1.1. Cooperación regional para el desarrollo sustentable: antecedentes y fundamentos.....	7
1.1.2. La participación de nuevos actores en materia de cooperación ambiental	13
1.2. El cosmopolitismo y la “ciudadanía regional”	15
1.2.1. La democracia ambiental y la ciudadanía regional	16
1.2.2. La participación ciudadana y de la sociedad civil en la democracia ambiental	20
1.2.3. El Índice de Democracia Ambiental (IDA).....	22
1.2.4. Democracia ambiental como reto en el ámbito regional e internacional	27
2. La Comisión para la Cooperación Ambiental y el Mecanismo de Petición Ciudadana respecto a la aplicación efectiva de la legislación ambiental	31
2.1. El Acuerdo para la Cooperación Ambiental de América del Norte y la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte	31
2.1.1. Antecedentes del Acuerdo para la Cooperación Ambiental de América del Norte	34
2.1.2. Funciones y Componentes de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte.....	35
2.2. El marco legal del Mecanismo de Petición Ciudadana del Acuerdo para la Cooperación Ambiental de América del Norte.....	37
2.2.1. La función y los objetivos del Mecanismo de Petición Ciudadana relativo a la aplicación efectiva de la legislación ambiental	40
2.2.2. Proceso de petición ciudadana: directrices y periodos de tiempo	42
2.3. Estados Unidos y Canadá frente al mecanismo	44
2.3.1. El papel del mecanismo en Estados Unidos	45
2.3.2. Canadá y el impacto del mecanismo	49
3. México frente al Mecanismo de Peticiones Ciudadanas del ACAAN.....	58
3.1. Democracia ambiental en México	58
3.1.1. Acceso a la información ambiental en México	59

3.1.2 Participación ciudadana en temas ambientales dentro del marco jurídico mexicano.....	66
3.1.3 Acceso a la Justicia Ambiental en México.....	74
3.2. Impacto del Mecanismo de Petición Ciudadana en México.....	77
3.2.1. La función de los expedientes de hechos en México: algunos casos de ejemplo	78
3.2.2. Causas de ineficacia del Mecanismo de Peticiones Ciudadanas	83
3.3. Retos del Mecanismo de Peticiones Ciudadanas para el fortalecimiento de la democracia ambiental en México	86
3.3.1. Soluciones a los problemas de ineficacia	87
3.3.2. El Mecanismo de Peticiones Ciudadanas en la visión de la sociedad civil....	91
3.3.3. México: en camino a una democracia ambiental eficaz	94
Conclusiones.....	98
Anexos.....	103
Anexo 1. Notas para los indicadores de las Directrices 1, 8 y 16 del Índice de Democracia Ambiental	103
Anexo 2. Estructura de la Comisión para la Cooperación Ambiental	112
Anexo 3. El proceso de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental.....	113
Anexo 4. Peticiones ciudadanas relativas a la aplicación ambiental contra Estados Unidos.....	114
Anexo 5. Peticiones ciudadanas relativas a la aplicación ambiental contra Estados Unidos.....	117
Anexo 6. Cronograma del Procedimiento de la Evaluación de Impacto Ambiental- OFICIAL.....	120
Anexo 7. Cronograma del procedimiento EIA, con base en la LGEEPA y el REIA	121
Anexo 8. Expedientes de hechos en México	122
Anexo 9. Lista de entrevistados	128
Glosario	129
Referencias	131

Introducción

El medio ambiente se ha convertido en un tema crucial en la agenda internacional, no sólo por las evidencias científicas que existen del daño irreversible a los ecosistemas, sino también por la exigencia de la sociedad civil, debido a que varios grupos más serán vulnerables ante los efectos de las actividades antropogénicas.

Con la entrada en vigor del Acuerdo para la Cooperación Ambiental en América del Norte (ACAAN) y con la creación de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) en 1994, se inicia un proyecto completamente innovador para esa época: el Mecanismo de Petición Ciudadana sobre la aplicación efectiva de la legislación ambiental (por sus siglas MPC, o Submissions on Enforcement Matters, SEM por sus siglas en inglés) que se establece en los artículos 14 y 15 del ACAAN. Este proceso permite a cualquier ciudadano de América del Norte pedir a la CCA la creación de un expediente de hechos por la falla en la aplicación de la legislación nacional ambiental.

A pesar de que el proyecto había sido innovador para la década de los 90, nos encontramos en una época en la que la participación ciudadana adquiere un valor más importante. Desde que comenzó a dar sus primeros pasos, algunos casos fueron exitosos y hubo expedientes de hechos que impactaron positivamente en la aplicación de la legislación ambiental en México. No obstante, el MPC no ha alcanzado el nivel de eficacia que la sociedad civil requiere debido a varios factores, como la dificultad del proceso, la falta de objetivos específicos, entre otros.

Los procesos se han entorpecido por tendencias fuera de la CCA y, en consecuencia, el objetivo de proteger al ambiente por medio de leyes ambientales no se ha cumplido. Existe en la región una tendencia de dejar en último lugar los temas ambientales priorizando los temas económicos y políticos.

Es en el contexto de este procedimiento en el que el problema principal surge. Las peticiones ciudadanas son un mecanismo bien definido para crear nuevas relaciones políticas y sociales entre los tres países, es decir, relaciones de cooperación. La ciudadanía puede externar sus puntos de vista y preocupaciones sobre algún problema ambiental, o acerca del incumplimiento de normas ambientales. Sin embargo, en la realidad ¿la participación pública es escuchada?, ¿el proceso del MPC cumple con su función?

Desde el punto de vista de la democracia ambiental, la participación ciudadana ha tomado un papel relevante en la toma de decisiones, en la creación de políticas públicas y en el manejo de los recursos naturales. La sociedad civil, por lo tanto, se convierte en un actor principal de esta problemática, pues es la que interpone las peticiones frente al mecanismo del ACAAN.

Dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales, la importancia de este tema radica en los nuevos objetos de estudio y nuevos actores ya que, por ejemplo, los efectos del cambio climático se visualizan más cercanos. Por otra parte, los micro-actores de las relaciones internacionales, como los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil tienen un impacto en los resultados de protección ambiental a nivel internacional.

El MPC de la CCA no ha sido investigado lo suficiente. Las únicas investigaciones que existen han sido realizadas por parte de los académicos del ámbito jurídico, por lo que una visión internacionalista del tema es necesaria. La razón principal para el análisis desde las Relaciones Internacionales es que el MPC derivó de la presión de actores no convencionales según las teorías clásicas; asimismo, este proceso *atípico* en las relaciones regionales, tanto comerciales como ambientales, resulta en la creación de relaciones entre los ciudadanos y los gobiernos como actores distintos al Estado convencional. Finalmente, el mecanismo, al ser una política pública internacional, debe ser evaluado desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales para mejor comprensión de las interacciones de distintos tipos (económicas, sociales, ambientales, etcétera) entre los actores (y no sólo jurídicas).

Esta investigación se lleva a cabo con la finalidad de que la sociedad civil, y en particular la participación ciudadana, sea reconocida por un mayor número de investigadores y de estudiantes de Relaciones Internacionales, pues es innegable su existencia y su participación en niveles nacionales e internacionales.

Se utilizarán datos del Registro Público de Peticiones de la CCA para poder realizar estadísticas, en las cuales se podrá observar el cambio de los números con el paso del tiempo y, éstos formarán parte de los argumentos de esta tesis. Asimismo, a lo largo del proyecto se utilizaron distintas técnicas para lograr los objetivos planteados. La técnica documental fue utilizada para los capítulos teóricos, conceptuales e históricos, consultado como fuentes libros, revistas científicas de las relaciones internacionales y del derecho, reportajes y estadísticas.

Además, se realizaron entrevistas a profundidad semi-dirigidas a expertos en la materia, tanto de la sociedad civil como a funcionarios de la CCA, esto con el fin de obtener dos diferentes puntos de vista acerca de la investigación. Las preguntas se realizaron con base en la información obtenida de la investigación previa.

En ese contexto, la hipótesis del presente trabajo es que *el proceso del MPC no ha tenido influencia en México, por lo que ni el régimen ambiental mexicano ni la democracia ambiental se han visto fortalecidas con él*. Esto debido a que no se han alcanzado los resultados esperados por parte del proceso ciudadano de la CCA.

Cada capítulo se basa en las tres hipótesis secundarias. La primera es que la cooperación internacional y la democracia ambiental adquieren un valor preponderante en las relaciones internacionales al otorgar legitimidad a los procesos de toma de decisión internacional y al fortalecer los regímenes ambientales internos. En seguida, la segunda hipótesis se refiere a que la CCA y el proceso de peticiones ciudadanas representan una herramienta para el fortalecimiento de la democracia ambiental y del régimen ambiental nacional. La tercera es que si el Mecanismo de Peticiones Ciudadanas resuelve sus problemas de ineficacia, entonces tendría un impacto positivo en el régimen ambiental mexicano y se basa en las cuatro causas principales de la ineficacia del MPC que son: la estructura del Consejo y el conflicto de intereses, la falta de objetivos específicos y de rendición de cuentas para el análisis de resultados, la dificultad del proceso para los ciudadanos no especializados y la falta de seguimiento de los expedientes de hechos por parte de la CCA.

Los objetivos generales que se buscan alcanzar es analizar la influencia que el proceso de peticiones ciudadanas tiene en la legislación ambiental y en las políticas ambientales de México, e identificar los factores que conllevan a la ineficacia del proceso.

En el primer capítulo, se analizará la cooperación internacional como herramienta para el desarrollo y fortalecimiento de los regímenes ambientales y de la protección ambiental, así como el papel de la ciudadanía en los procesos de toma de decisión ambiental. Primero se comprenderán los conceptos de cooperación internacional y democracia ambiental, analizando cada uno de sus componentes como lo son sociedad civil y participación ciudadana. Asimismo, se revisará la relación de la teoría del cosmopolitismo con el tema.

Posteriormente, el segundo capítulo estudiará el papel de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte que surge del ACAAN, el mecanismo de petición ciudadana y el proceso de elección de peticiones que finaliza con la realización de expedientes de hechos. Asimismo, se analizarán los casos de Canadá y Estados Unidos respecto a esta herramienta de manera general.

Finalmente, se estudiará el caso particular de México, en donde se busca establecer la relación que el mecanismo de petición ciudadana y la legislación mexicana ambiental han tenido a lo largo de los años. También, se incluirá un análisis de los problemas del proceso del MPC, así como algunos retos y soluciones para la CCA y para México frente a la democracia ambiental regional.

1. La cooperación regional y la democracia ambiental

En la actualidad, las consecuencias de los impactos ambientales han rebasado los límites que se habían pronosticado hace unas décadas. El cambio climático ha comenzado a tener efectos negativos en la vida de las personas, como es el caso del fenómeno de “El Niño”, que ha tomado más fuerza y frecuencia conforme aumenta la temperatura en el planeta¹.

Como dijo Ulrich Beck en su texto *La sociedad del riesgo*², el efecto bumerang provoca que las personas que se han beneficiado de los daños ambientales algún día tendrán que lidiar con los resultados negativos. De esta manera, existe un efecto igualador que hace vulnerables a todas las poblaciones frente a los resultados de la degradación ambiental, sin dejar de lado el hecho de que existen grupos de gente que se encuentran *más* indefensos.

La **hipótesis** de este capítulo es que *la cooperación internacional y la democracia ambiental adquieren un valor preponderante en las relaciones internacionales al otorgar legitimidad a los procesos de toma de decisión internacional y al fortalecer los regímenes ambientales internos*. A pesar de que en los procesos de toma de decisión internacional - firma de acuerdos ambientales, de tratados de libre comercio, etcétera- existe cierta participación de organizaciones de la sociedad civil, éstos no cuentan con mecanismos pre establecidos para la recopilación de la opinión y de los comentarios públicos. Muchas de las decisiones tomadas tienen impactos en poblaciones que no fueron consultadas, por lo que al abrir procesos de participación, las decisiones se vuelven más cercanas a la realidad de la vida de las personas físicas. Asimismo, los regímenes internos de varios países se ven reforzados por la obligatoriedad de algunos acuerdos y protocolos, permitiendo que el medio ambiente nacional sea regulado de manera indirecta por acciones de cooperación internacional.

En esta tesis, se considera, por un lado, que la cooperación internacional es un mecanismo de apoyo mutuo que puede servir como un medio para encontrar soluciones a los problemas ambientales. Por otro lado, la participación de todos y cada uno de los habitantes

¹ Véase Organización Meteorológica Mundial, “Previsiones de intensificación de El Niño: graves efectos, preparativos sin precedentes”, en línea. Dirección URL: <https://www.wmo.int/media/es/content/previsiones-de-intensificaci%C3%B3n-de-el-ni%C3%B1o-graves-efectos-preparativos-sin-precedentes>. Consultado el 09 de enero de 2016.

² Ulrich Beck, *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Paidós, España, 1998, p. 42-43.

del mundo, por medio de los principios de la democracia ambiental, es necesaria para que todos los que sufren los efectos de los daños ambientales tengan voz en la toma de decisiones.

En la primera parte del capítulo se estudiarán los fundamentos y los antecedentes en materia ambiental de la cooperación internacional, especialmente en las regiones, así como los nuevos actores de la cooperación regional. En la segunda parte, se revisarán los elementos de la democracia ambiental como nuevo enfoque para el estudio de temas y problemas ambientales. Finalmente, se presentará el Índice de Democracia Ambiental del World Resources Institute (WRI) para finalizar con los temas de participación ciudadana y sus elementos.

1.1. La cooperación regional como herramienta de protección ambiental y de desarrollo sustentable

En la historia de las Relaciones Internacionales usualmente se considera a la guerra y a la búsqueda de la paz como uno de los objetos de estudio principales de la disciplina³. Sin embargo, la cooperación internacional siempre ha tenido un lugar importante en la historia de los Estados. Como consecuencia de la Primera y Segunda Guerras Mundiales, la Sociedad de Naciones y, posteriormente, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se crean como instrumentos para la búsqueda de la paz y para la resolución de problemas comunes, como es el caso actual del cambio climático.

Posteriormente, con la creación de órganos y organismos especializados de la ONU⁴, los asuntos problemáticos encontraron un espacio de diálogo con otros Estados que tuvieran problemas similares. Como Robert O. Keohane afirma “la cooperación bajo ciertas condiciones puede desarrollarse con base en intereses complementarios”⁵. Es por esto que se crean las Comisiones Regionales de la ONU, las cuales abrieron la posibilidad de compartir soluciones y respuestas entre los países en desarrollo que comparten un mismo espacio geográfico.

En las relaciones internacionales, la cooperación internacional para el desarrollo sustentable aparece tardíamente en comparación con otros temas –por ejemplo, el

³ Guillaume Devin, *Un seul monde. L'évolution de la coopération internationale*. Ediciones CNRS, Francia, 2014, p. 7-9.

⁴ Véase ONU, “El sistema de las Naciones Unidas”, en línea. Dirección URL: <http://www.un.org/es/aboutun/structure/pdf/un-system-chart-color-sm.pdf>. Consultado el 9 de enero de 2016.

⁵ Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, Estados Unidos, 1984, p. 9

crecimiento económico-. Sin embargo, el tema ha tenido un impacto favorable y su evolución ha sido constante aunque más lenta de lo que algunos grupos ambientales desearían.

1.1.1. Cooperación regional para el desarrollo sustentable: antecedentes y fundamentos

En un inicio, los foros y las comisiones internacionales tenían como objetivo apoyar a los países que no estaban desarrollados por medio del crecimiento económico y el desarrollo de la industria, como consecuencia de la “responsabilidad” que se otorgó a los países desarrollados de la postguerra y de la rivalidad que la Guerra Fría trajo consigo⁶. No es sino hasta las décadas de los años 60 y 70, cuando el problema ambiental comienza a ser una de las preocupaciones de los seres humanos⁷. En 1972, el primer estudio sobre las consecuencias de las actividades económicas humanas, *The limits to Growth*, empezó a tener un impacto serio en los discursos y acciones de las políticas internacionales⁸.

En ese mismo año, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente Humano de Estocolmo, se discutieron los temas de crecimiento económico que afectaban al medio ambiente, siguiendo con la tendencia del libro que había sido publicado ese mismo año. Como resultado se creó una Declaración que proponía 26 principios, dentro de los cuales dos son relevantes para la cooperación en materia de desarrollo y medio ambiente:

“[...] Principio 11. Las políticas ambientales de todos los Estados deberían estar encaminadas a aumentar el potencial de crecimiento actual o futuro de los países en desarrollo y no deberían menoscabar ese potencial ni obstaculizar el logro de mejores condiciones de vida para todos, [...]

Principio 24. Todos los países, grandes o pequeños, deben ocuparse con espíritu de cooperación y en pie de igualdad de las cuestiones internacionales relativas a la protección y mejoramiento del medio [...]”⁹

⁶ Véase Paul Bairoch, *Victoires et déboires III. Histoire économique et sociale du monde du XVI^e siècle à nos jours*, Folio Histoire, Francia, 1997, p. 653-655.

⁷ M.H. Badii, “Desarrollo sustentable: fundamentos, perspectivas y limitaciones”, *Innovaciones de Negocios*, UANL, México, 2004, p. 208.

⁸ Véase Enrique Cerasuolo (dir.), “Dernière alerte 40 ans après les limites à la croissance”, Italia, 2013, 55 min.

⁹ Organización de las Naciones Unidas, *Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*, Estocolmo, 1972.

Esta Declaración marca un hito importante en las relaciones de cooperación ambiental, a pesar de que no todos los líderes internacionales consideraban que existía un impacto y degradación ambiental a causa de la economía. A partir de ese momento, la cooperación para el desarrollo sostenible comienza a tener cabida en las agendas internacionales, pues la responsabilidad de los países desarrollados ya no era solamente ayudar a los países subdesarrollados a crecer económicamente, sino a fortalecer los elementos de desarrollo incluyendo la protección al medio ambiente.

Por esto, en 1983, en Noruega se realiza la Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo en donde nace la idea de crear el Informe Brundtland. Este se publica 4 años después y define el concepto de desarrollo sostenible como “[...] el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”¹⁰.

En 1992, se reunieron una vez más los Estados miembros de la ONU en la Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en Río de Janeiro, Brasil. Es en este momento cuando se dan grandes avances en materia de cooperación internacional ambiental, pues se adoptan varios textos que protegerán los recursos naturales y la biodiversidad del planeta¹¹. El derecho internacional comenzará a ejercer influencia en la protección del medio ambiente y por medio de la cooperación –por ejemplo con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB), la Declaración de Río, entre otros- llegará a establecer metas conjuntas para regular el impacto ambiental de las actividades antropogénicas.

Los principios de la Declaración Río tuvieron como objetivo fortalecer la cooperación entre Estados con fines de protección ambiental y de desarrollo sostenible basados en la Declaración de Estocolmo de 1972. Al menos ocho principios se basan en la cooperación entre los Estados, los sectores de la sociedad más importantes e incluso se mencionan la importancia de la cooperación con los individuos¹².

¹⁰ Roberto Bermejo Gómez de Segura, *Del desarrollo sostenible según Brundtland a la sostenibilidad como biomimesis*, Instituto sobre Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, España, p. 16.

¹¹ Ministerio de Desarrollo Sustentable, Medio Ambiente y Lucha contra el Cambio Climático de Quebec, “Sustainable development: historical markers”, en línea. Dirección URL: http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/developpement/reperes_en.htm. Consultado el 29 de enero de 2016.

¹² Véase Organización de las Naciones Unidas, *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, 1992.

Esta Declaración abrió paso a la integración de nuevos individuos o actores en los procesos de cooperación. No fue hasta principios del siglo XXI, que el papel estatal comienza a abrir paso en la cooperación ambiental a nuevos actores, actores que en otros aspectos ya comenzaban a ganar importancia¹³.

Por otro lado las Instituciones Financieras Regionales se interesaron a partir de ese momento en las actividades de fomento a la cooperación respecto al desarrollo sustentable. Los bancos regionales y las instituciones financieras internacionales, que habían nacido como resultado del proceso de descolonización en la década de la posguerra, se propusieron nuevos objetivos a partir de las Declaraciones de Estocolmo y de Río -1972 y 1992 respectivamente. Los directores de los principales Bancos Regionales de Desarrollo hicieron la siguiente declaración en 2002:

*“[...] Cada uno de los cuatro bancos trabaja para promover el desarrollo sostenible en una particular región del mundo, usando herramientas y métodos específicos. Ya sea trabajando para ayudar a los países a construir y asumir agendas de desarrollo sostenible que reduzcan la pobreza y **preserven el medio ambiente**, o mejorando la transparencia, o financiado al sector privado para **invertir responsablemente en el avance del desarrollo**, los bancos multiplican sus conocimientos y experiencia en favor de una prosperidad sostenible para los habitantes de sus regiones. En cada región se han realizado progresos. Sin embargo, existen por delante muchos desafíos para alcanzar las metas establecidas diez años atrás en la Cumbre de la Tierra. [...] Nosotros, los presidentes de los bancos regionales de desarrollo, reafirmamos nuestro firme compromiso de trabajar conjuntamente para multiplicar el poder de muchas voces al servicio de una **aplicación real y efectiva** de los principios del **desarrollo sostenible**.”*¹⁴

Del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002, se llevó a cabo la Cumbre de la Tierra en Johannesburgo. En esta cumbre se tenían dos objetivos: revisar las políticas que se habían planeado e iniciado 10 años antes en la Cumbre de Río, y poner un acento especial en los

¹³ Véase *infra*, p. 13.

¹⁴ Declaración de los presidentes de bancos regionales de desarrollo, en línea. Dirección URL: <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2002-09-04/declaracion-de-los-presidentes-de-bancos-regionales-de-desarrollo,663.html>. Consultado el 1 de marzo de 2016.

temas de pobreza y desarrollo¹⁵. Aquí nacen los tres pilares del desarrollo sustentable: lo económico, lo social y lo ambiental.

Sin embargo, a pesar de los objetivos de promover el desarrollo sustentable y de financiar proyectos que protejan los intereses de la generación presente y de las futuras, han existido diversas quejas por parte de la sociedad civil en donde se alega que ciertos proyectos no fomentan el desarrollo sustentable. Por ejemplo, algunas organizaciones de la sociedad civil emitieron un comunicado debido a que las políticas del Banco Interamericano del Desarrollo (BID) “aceleran el cambio climático e ignora las necesidades de la ciudadanía”¹⁶.

Desde el punto de vista regional, la cooperación ambiental ha evolucionado desde la creación de los organismos continentales. Las Comisiones de la ONU, que se crearon con el fin de promover el desarrollo en las cinco partes del mundo en donde fueron establecidas, son “instrumentos para la aplicación” de la agenda de las Naciones Unidas¹⁷. Es por esto que no fue sino hasta la creación de la CMNUCC en 1992 que en las Comisiones regionales se comenzó a pensar en su papel respecto al desarrollo sustentable.

Por ejemplo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) fue la comisión regional de la ONU que se creó para la cooperación y el desarrollo de América Latina. Tuvo su origen en la Resolución 106 (VI) del Consejo Económico y Social de la ONU¹⁸. Los objetivos que esta Comisión debe cumplir son los mismos de la Carta de las Naciones Unidas, y el tercero menciona a la cooperación como un mecanismo de solución de problemas internacionales:

*“[...] 3) Lograr la **cooperación en la solución de problemas internacionales** de carácter económico, social y cultural o humanitario, y en el estímulo del respeto a los **derechos humanos sin distinción alguna**, [...]”*¹⁹

¹⁵ Franck-Dominique Vivien, “De Stockholm à Rio+20 ou quand le développement soutenable atteint des sommets”, en Arnaud Diemer y Christel Marquat (dir.), *Regards croisés Nord-Sud sur le développement durable*, DBS Economie, Bélgica, p. 48.

¹⁶ Amazon Watch, “El BID Recibe críticas por sus políticas de energía que Aceleran el Cambio Climático e Ignora las Necesidades de la Ciudadanía”, en línea. Dirección URL: <http://amazonwatch.org/news/2000/0324-el-bid-recibe-criticas-por-sus-politicas-de-energia-que-aceleran-el-cambio-climatico-e-ignora-las-necesidades-de-la-ciudadania>. Consultado el 1 de marzo de 2016.

¹⁷ Organización de las Naciones Unidas, “Las comisiones regionales de las Naciones Unidas y la agenda 2030 para el desarrollo sostenible: Acciones para cumplir con una agenda transformadora ambiciosa”, septiembre 2015, p. 2.

¹⁸ CEPAL, “Acerca de la CEPAL”, en línea. Dirección URL: <http://www.cepal.org/es/acerca-de-la-cepal>. Consultado el 15 de enero de 2016.

¹⁹ CEPAL, “Objetivos y Funciones”, México, LC/MEX/L.410/Rev.2, 27 de agosto de 2001, p. 1.

Sin embargo, esta comisión no contaba con una agenda de medio ambiente. Actualmente, la CEPAL tiene un área de trabajo específica del Desarrollo Sostenible -la cual cuenta con dos subcategorías: Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, y Recursos Naturales e Infraestructura²⁰. La CEPAL sigue siendo uno de los organismos de cooperación más importantes de la región de América Latina.

Finalmente, como parte del proceso del fenómeno de cooperación para la protección del medio ambiente y para el desarrollo sustentable, se encuentra la integración regional. En Europa, la integración regional comenzó a finales de la Segunda Guerra Mundial. La Unión Europea es un ejemplo de cooperación regional *sui generis*. Ésta se caracteriza porque rompe completamente con los estándares de cooperación internacional ya que existe cierto poder supranacional en 28 de los países europeos²¹. Gracias a esta particularidad, la legislación de la UE es vinculante, por lo que los marcos ambientales regionales y los estándares incluidos en ésta tienen que ser respetados por cada uno de los países miembros.

Asimismo, existe el principio de la competencia compartida, el cual implica que todo tema ambiental que concierne a los miembros de la UE será resuelto por medio de la cooperación²². El programa de cooperación más reciente de la UE es el Séptimo Programa de Acción de Medio Ambiente, que tiene objetivos para el 2020 y apoya la aplicación efectiva de la legislación ambiental para alcanzar las metas establecidas²³.

En América Latina, la década de los 60 fue importante para las integraciones. Los proyectos como el Pacto Andino, el Mercado Común Centroamericano y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio antecedieron a la gran ola de planes de integración que llegaría en 1990 con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)²⁴.

En América del Norte, la integración inició en 1989 con la firma de un acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá, que más tarde se convirtió en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en donde se incluyó también a México.

²⁰ CEPAL, “Áreas de trabajo”, [en línea]. Dirección URL: <http://www.cepal.org/es/areas-de-trabajo>. Consultado el 20 de mayo de 2016.

²¹ Andrew Standley, “Discurso de inauguración del Coloquio Internacional Intercambio de experiencias y estrategias sobre el Derecho a un medio ambiente sano”, 27 de mayo 2015, México, D.F.

²² Unión Europea, “Artículo 4” en *Tratado del Funcionamiento de la Unión Europea*, en línea. Dirección URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_2010.083.01.0001.01.SPA#C_2010083ES.01004701. Consultado 20 de mayo de 2016.

²³ Unión Europea, “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta”, en línea. Dirección URL: <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/7eap/es.pdf>. Consultado el 20 de mayo de 2016.

²⁴ Walter Mattli, *The Logic of Regional Integration*, Cambridge University Press, Reino Unido, 1999, p. 2.

Al inicio, ni en el Tratado de Roma ni en los primeros acuerdos de integración latinoamericanos se tomaron en cuenta las cuestiones ambientales. Fue hasta después de la Cumbre de Estocolmo en 1972 que la UE comenzó a incluir al medio ambiente como parte de sus políticas²⁵.

En América Latina, las integraciones anexaron secciones enfocadas a temas ambientales, sin embargo fue difícil aplicarlas. Por ejemplo, MERCOSUR incluyó “un tratamiento ambicioso” del medio ambiente. No obstante, al ser una integración sur-sur²⁶, fue muy difícil institucionalizar las disposiciones ambientales, pues no fue posible dotar de fondos especiales para el medio ambiente y se decidió velar por el comercio entre las partes²⁷.

Con la integración regional en América Latina, se busca la transferencia de tecnologías verdes y la instauración de mecanismos de solución de controversias, ya que en la región existen ecosistemas transfronterizos, como es el caso de la Amazonia. A pesar de esto, “en ninguno de los casos se ha creado un Fondo específico [...] que transfiera recursos para financiar proyectos de implementación de políticas, planes y proyectos ambientales”²⁸.

En los Tratados de Libre Comercio se han establecido disposiciones referentes a los niveles de protección ambiental, mecanismos de solución de controversias, mecanismos de cooperación respecto a las legislaciones ambientales y compromisos de continuar ampliando el ámbito de protección ambiental en las legislaciones nacionales. Asimismo, en algunos tratados como el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana -CAFTA-DR, por sus siglas en inglés-, se cuenta con un mecanismo de cooperación y de protección ambiental en el capítulo 17²⁹. El Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos también incluye cláusulas que protegen al medio ambiente en el capítulo 19³⁰.

²⁵ Gina L. Rosario, “La protección del medio ambiente en los procesos de integración de América Latina”, en línea. Dirección URL: <https://pangeaupr.org/2015/02/03/la-proteccion-del-medio-ambiente-en-los-procesos-de-integracion-de-america-latina/>. Consultado el 20 de mayo de 2016.

²⁶ Con integración sur-sur se da a entender las integraciones de los países en vías de desarrollo. Cuando se habla de integraciones de los países desarrollados se hace referencia a los países del norte.

²⁷ Francisco J. Blanco y Miguel González, “Los procesos de integración económica y medio ambiente”, en *Boletín económico de ICE*, número 2638, enero 2000, p. 14.

²⁸ Alberto C. Moreira, “La protección ambiental en los procesos de integración. Aportes para cubrir un déficit del Mercosur”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, 2012, p. 215.

²⁹ *Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (DR-CAFTA)*, “Capítulo 17: Ambiental”, Estados Unidos, 2004.

³⁰ *Tratado de Libre Comercio entre Chile y los Estados Unidos*, “Capítulo 19: Medio Ambiente”, Estados Unidos, 2003.

Sin embargo, el acuerdo de libre comercio más sobresaliente en esta materia es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), ya que no solamente incluyó cláusulas para la protección ambiental, sino que se creó un acuerdo paralelo, el Acuerdo para la Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN)^{31 32}.

La cooperación regional ha sido ampliamente liderada por los Estados, pues es por medio de instrumentos de derecho internacional que se pueden establecer obligaciones para los países y, por lo tanto, se fortalecen los regímenes ambientales nacionales. Aun así, actualmente existe una ola de nuevos participantes dentro de la cooperación internacional. Esto sucedió ya que los problemas ambientales aumentaron en tal medida que los gobiernos fueron incapaces de resolverlos. Los nuevos actores llegaron para apoyar a las administraciones nacionales y lograr la eficiencia en la protección ambiental y el desarrollo sustentable.

1.1.2. La participación de nuevos actores en materia de cooperación ambiental

A pesar de que antes ya se había presentado la participación de organizaciones no gubernamentales, el número de organizaciones que tomaron parte en Río 1992 había crecido exponencialmente. Esta vez, “[g]rupos académicos, sindicatos, asociaciones de empresas, asociaciones de legisladores y autoridades locales, grupos religiosos, y grupos representantes de mujeres, jóvenes y pueblos indígenas, así como grupos ambientalistas y pro desarrollo”³³ se había reunido como parte de la Conferencia.

Río 92 se dividió así: por un lado, la Cumbre de la Tierra desde el ámbito oficial y por el otro, el Foro Global como parte de un evento paralelo de la sociedad civil, a lo que se le llama ECO-92³⁴. Aproximadamente “1,400 ONG acreditadas, incluyendo observadores de 15 delegaciones nacionales” se reunieron en la Conferencia oficial, en donde la mayoría de las organizaciones pertenecían a América del Norte y Europa, además de que contaban con una excelente financiación³⁵.

³¹ Gina Jacqueline Prado Carrera, “La protección ambiental en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, UNAM, México, 2006, p. 309.

³² Véase *Infra*.

³³ Peter Haas, Marc Levy y Edward Parson, “Appraising the Earth Summit. How should we judge UNCED’s success?” en *Environment*, volumen 34, número 8, 1992, p. 29.

³⁴ Coline Chevrin, “Los nuevos actores de la cooperación internacional en la temática ambiental: salir de la emergencia perpetua”, en *Revista LUPA empresarial*, Edición 13, 2011, p. 11.

³⁵ Peter Haas, Marc Levy y Edward Parson, *op. cit.*, p. 9.

Mientras la Cumbre de la Tierra oficial se desarrollaba, varias organizaciones no gubernamentales decidieron reunirse en el evento paralelo para tratar los temas ambientales desde una visión social. Según Peter Haas, Marc Levy y Edward Parson³⁶, el Foro Global sirvió para 3 puntos clave: 1) las ONG apreciaron sus diferentes perspectivas y comenzaron a superar sus dificultades en idioma, tiempo, recursos; 2) el foro se instauró como una plataforma para las ONG que son oprimidas e ignoradas en sus países; y 3) fue la incubadora de instituciones conformadas por ONG y de medidas de seguimiento para la protección del ambiente. Como resultado del Foro, se redactó la *Carta de la Tierra*, en donde se establece una visión social del problema ambiental, reconociendo el derecho de los pueblos indígenas y la responsabilidad individual de cada una de las personas³⁷. Se considera que este evento definió el papel de los nuevos actores no estatales, principalmente el de la **sociedad civil**³⁸.

Posterior al Foro Global de Río 92, la Cumbre de Johannesburgo se convirtió en una “cita importante para los actores privados”³⁹. Esta se caracteriza por ser la Cumbre de “muchas cumbres” debido a que se reunieron varios miembros de la sociedad civil de diversos sectores buscando soluciones para alcanzar la justicia social y ambiental⁴⁰. El objetivo era presionar para que se adoptaran medidas más profundas en la Cumbre oficial⁴¹.

Foros como el Foro Mundial de los Pueblos, la Anti cumbre de los sin tierra, la Cumbre de los pueblos indígenas de Kimberly, fueron ejemplos del interés que existía por la participación de los ciudadanos y de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones a nivel internacional en el ámbito ambiental.

Asimismo, dos tipos de iniciativas, que incluían actores no estatales, se establecieron durante la Cumbre: la Iniciativa tipo I, mediante la cual los actores locales, nacionales y regionales se reunieron en comités preparatorios para crear el Plan de acción⁴²; y la iniciativa de tipo II, los cuales se denominan “alianzas público-privado” en donde los Estados trabajan con entes privados para alcanzar sus objetivos⁴³.

³⁶ Peter Haas, Marc Levy y Edward Parson, *op. cit.*, p. 9-10.

³⁷ Véase SEMARNAT, *Carta de la Tierra*, México, 2007.

³⁸ Véase *infra*, p. 20-21.

³⁹ Franck-Dominique Vivien, *Op. Cit.*, p. 48.

⁴⁰ Antonio La Vina, Gretchen Hoff y Anne Marie DeRose, “Éxitos y fracasos de Johannesburgo: una historia de muchas cumbres”, World Resources Institute, 2002.

⁴¹ Jean-Guy Vaillancourt, “Johannesburg 2002: échec ou réussite ?”, en *Relations*, número 684, Canadá, mayo 2003, en línea. Dirección URL : <http://www.cjf.qc.ca/fr/relations/article.php?ida=2500>. Consultado el 20 de mayo de 2016.

⁴² Coline Chevrin, *op. cit.*, p. 15.

⁴³ Franck-Dominique Vivien, *op. cit.*, p. 48.

A partir de este momento, los Estados dejan de poseer el papel principal en los compromisos y foros de cooperación internacional. La sociedad civil se convirtió en un vigilante estricto de las Cumbres de la ONU sobre medio ambiente y de las políticas ambientales nacionales que se implantan con el objetivo de cumplir las metas internacionales. Además, las empresas privadas también participan de la mano con los gobiernos para alcanzar esas metas.

Finalmente, es necesario complementar la teoría de las Relaciones Internacionales sobre la cooperación internacional para poder comprender nuevos fenómenos en las relaciones internacionales. El papel de la sociedad civil es importante, sin embargo el del ciudadano como individuo es esencial para los problemas ambientales. En este sentido, la teoría del cosmopolitismo contiene los elementos esenciales para el estudio del tema aquí presentado.

1.2. El cosmopolitismo y la “ciudadanía regional”

Emmanuel Kant escribió en 1795 un proyecto para la “paz perpetua” de los Estados. En éste, se destaca el interés del filósofo por la creación de un federalismo de Estados en el que el derecho de las personas tenga sus bases en la hospitalidad general del derecho cosmopolita⁴⁴. A pesar de que en esa época los problemas aún no habían rebasado las fronteras políticas, el contexto de esa época –Revolución Francesa y la Independencia de las Trece Colonias– llevó a Kant a concebir esta idea de sociedad.

El fin de la Guerra Fría se convirtió en un hito esencial para el desarrollo y la expansión de la democracia⁴⁵. Las teorías de la democracia cosmopolita nacen a principios de la década de 1990 trayendo consigo ideas de gobernanza global tales como la utilización de la democracia a grandes escalas⁴⁶.

El cosmopolitismo supone establecer mecanismos democráticos a nivel internacional, ya que “brinda a los ciudadanos la oportunidad de participar en la política mundial en paralelo a los gobiernos de sus respectivos Estados”; esto con el fin de que esa transformación de la

⁴⁴ Frédéric Ramel, *Philosophie des relations internationales*, Presse de Science Po, París, 2011, p. 285.

⁴⁵ Si bien Kant se refería a los principios del federalismo, es necesario aclarar que existe una estrecha relación entre la democracia y el federalismo. Véase Efrén Chávez Hernández, “La relación entre federalismo y democracia: ¿el federalismo es una garantía frente al autoritarismo?”, en línea. Dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/wcc/ponencias/8/134.pdf>.

⁴⁶ Daniele Archibugi, “Cosmopolitan democracy and its critics: a Review”, *European Journal of International Relations*, volumen 10, 2004, p. 437.

política global genere modificaciones progresivas en las políticas nacionales⁴⁷. La democracia cosmopolita “apoya el desarrollo de un Estado de derecho global más eficiente”⁴⁸. En otras palabras, el establecimiento de normas fuertes a nivel internacional provocaría la aplicación correcta de las leyes nacionales e internacionales gracias a la influencia de la democracia a nivel internacional.

La globalización ha afectado también los modelos de gobernanza. Los problemas han tomado escalas internacionales y la mayoría de ellos rebasan fronteras políticas. No sólo las cuestiones territoriales y políticos entran en este ámbito, sino también las económicos, religiosos, lingüísticos y ambientales⁴⁹. Este tipo de problemas que no habían sido predichos requieren de soluciones que van más allá de las soluciones nacionales.

En el marco de esta tesis, el cosmopolitismo es necesario para explicar la búsqueda de soluciones para los problemas ambientales, que poco a poco han ido rebasando las fronteras y que en la actualidad suponen un problema a escala global. Es por esto que, para efectos prácticos, se utilizará *la democracia cosmopolita* con referencia a *la democracia ambiental*.

1.2.1. La democracia ambiental y la ciudadanía regional

El movimiento ambientalista que nace en los años 60, con íconos como Rachel Carson⁵⁰, demostró que los derechos civiles y políticos empoderaban a los grupos de interés otorgándoles cierta capacidad para criticar al gobierno y para difundir la información al público⁵¹. Sin embargo, en esa misma década, se formó otra corriente de ecologistas que alegaba que sólo los regímenes autoritarios podrían mejorar la crisis ecológica⁵².

Garrett Hardin formaba parte de este grupo, afirmando que la libertad individual promovía la contaminación, el consumismo y la procreación, y que los gobiernos democráticos lideraban el camino de la “tragedia de los comunes”⁵³. Asimismo, se creía que

⁴⁷ Daniele Archibugi, y David Held, “La democracia cosmopolita: caminos y agentes” en Papeles de relaciones ecosociales y cambio global, número 117, 2012, p.58.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 69.

⁴⁹ Daniele Archibugi, *op. cit.*, p. 443

⁵⁰ Véase Rachel Carson, *Silent Spring*, 1962.

⁵¹ Vincent Chen, *Democracy and environment: An empirical analysis and observations from Taiwan's maturing democracy*, Universidad de Stanford, Centro para la Democracia, el Desarrollo y el Estado de Derecho, mayo 2013, p. 10.

⁵² Rodger A. Payne, “Freedom and the Environment”, *Journal of Democracy*, The John Hopkins University Press, no. 3, 1995, p. 42.

⁵³ Véase Garret Hardin, “The tragedy of the commons”, *Science*, volumen 162, 1998, pp. 1243-1248.

las democracias fallaban en su intento de proteger al ambiente, ya que los negocios siempre son más fuertes en la influencia política, porque utilizan herramientas asimétricas como la corrupción y el *lobbying*⁵⁴.

No obstante, el fin de la Guerra Fría puso en tela de juicio los resultados de un régimen totalitario: la contaminación en los países que estaban bajo el control de la URSS era irreversible y los daños a la salud pública eran evidentes⁵⁵. Así, varios periodistas publicaron artículos criticando a los regímenes del comunismo como un obstáculo para la protección del ambiente⁵⁶.

Para definir el concepto de democracia ambiental, es necesario recordar la Declaración de Río en 1992, ya que los “derechos de acceso a la información, participación pública, y acceso a la justicia ambiental” fueron reconocidos en el Principio 10 de esta declaración:

*“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la **participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes**”*⁵⁷. (Énfasis añadido)

Los elementos resaltados se convirtieron en los “tres pilares básicos”⁵⁸ de la democracia ambiental, por lo tanto, si estos existen en una sociedad, se puede afirmar que se habita en

⁵⁴ Vincent Chen, *Op. Cit.*, p. 18.

⁵⁵ Cynthia Schultz y Tamara R. Crockett, “Economic development, democratization, and environmental protection in Eastern Europe”, *Boston College Environmental Affairs Law Review*, Vol. 18, enero 1990, p. 53.

⁵⁶ Véase: Antonin Kratochvil y Marlise Simons, “Eastern Europe: The Polluted Lands”, *The New York Times*, 29 de abril 1990, en línea. Dirección URL: <http://www.nytimes.com/1990/04/29/magazine/eastern-europe-the-polluted-lands.html>. John Tagliabue, “Industrializes Eastern Bloc Faces Pollution Crisis”, *The New York Times*, 25 de octubre 1987, en línea. Dirección URL: <http://www.nytimes.com/1987/10/25/world/industrialized-eastern-bloc-faces-pollution-crisis.html?pagewanted=all>. Colin Grabow, “If you think Communism is bad for people, check out what it did to the environment”, *The Federalist*, 2014, en línea. Dirección URL: <http://thefederalist.com/2014/01/13/if-you-think-communism-is-bad-for-people-check-out-what-it-did-to-the-environment/>.

⁵⁷ Organización de las Naciones Unidas, *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, Río de Janeiro, 1992.

⁵⁸ Joseph Foti *et al.*, “Voz y opción. Abriendo la puerta a la democracia ambiental”, World Resources Institute, 2008, p. 2.

un Estado democrático-ambiental. El primero se refiere al derecho de participar en los procesos de toma de decisión. Este ámbito es muy importante para definir la democracia ambiental, pues crea una diferencia entre una democracia representativa y una participativa⁵⁹, debido a que los ciudadanos no solamente eligen a representantes, sino que tienen el derecho y obligación de participar activamente en los procesos de gobierno.

El elemento de acceso a la información es esencial debido a que las personas, al poder consultar los estudios de impacto ambiental, las estadísticas de deforestación, los niveles de la calidad del aire, etcétera, tendrán una visión más completa para poder participar en los procesos de toma de decisiones. De igual forma, el gobierno tiene la obligación de poner a disposición del público toda la información concerniente a los temas ecológicos. Esto da como resultado que las personas tengan la capacidad de tomar decisiones adecuadas a sus intereses individuales y/o colectivos, así como ejercer presión al gobierno con el objetivo de proteger al ambiente y, por ende, a la salud humana⁶⁰.

El último componente es relativo al acceso a la justicia ambiental. Con este se pretende que todas las personas, con la misma calidad de ciudadanos, tengan acceso a los mecanismos legales o alternativos que les permitan alcanzar respuestas justas a sus problemas ambientales. Asimismo, busca empoderar a la sociedad para poder exigir respuestas a los gobiernos y así tener administraciones transparentes y con rendición de cuentas constantes para los gobernados⁶¹.

Desde el punto de vista de este trabajo de investigación, la democracia ambiental es una forma de gobierno de los bienes comunes, por la cual los ciudadanos, ejerciendo su soberanía sobre los recursos naturales, participan activamente en los procesos de toma de decisiones ambientales⁶². La habilidad de las personas para ejercer su papel democrático se basa, principalmente, en la práctica de los elementos del Principio 10.

Como Daniele Archibugi afirma, “la mejor manera de conceptualizar la democracia cosmopolita [en este caso, ambiental] es verla en diferentes niveles de gobernanza. [...] local,

⁵⁹ Véase Francisco Lizcano Fernández, “Compatibilidad entre democracia directa y democracia representativa”, *Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal*, número 55, 2009, 105-129 pp.

⁶⁰ Rodger A. Payne, *Op. Cit.*, p. 42-43.

⁶¹ *Idem*.

⁶² Toma de decisiones ambientales hace referencia a todo proceso que involucre un posible impacto en el medio ambiente, como pueden ser los permisos y licencias para proyectos, así como los procesos estratégicos de políticas públicas en todas sus etapas (planeación, implementación y evaluación), legislación y reglamentación.

estatal, interestatal, regional y global”⁶³, porque no solamente se cuenta con un proceso para buscar soluciones, sino también con distintos mecanismos que ayudan a encontrar respuestas a los problemas que afectan diversas escalas. Es por esto, que es necesario observar a las personas que habitan en cierta región del plantea como ciudadanos regionales. Para explicar esta idea, es necesario aclarar el significado de ciudadanía, ya que existen distintas corrientes que a lo largo de la historia han estudiado el concepto⁶⁴.

El significado jurídico de ciudadanía tiene que ver con criterios que se otorgan a la persona al momento de nacer o de establecerse en una ciudad para vivir (nacimiento, residencia u otros)⁶⁵. No obstante los conceptos de ciudadanía y de “democracia se ha[n] pensado siempre dentro del contorno territorial de un Estado- nación” y “[l]a globalización cuestiona esta asociación entre Estado-nación-ciudadanía-democracia”⁶⁶.

Por lo tanto, “si la democracia está siendo conceptualizada como cosmopolita, entonces los actores de la democracia, por extensión, deben ser llamados ciudadanos cosmopolitas”⁶⁷. Si bien es cierto que la aplicación del concepto de ciudadanía cosmopolita en la realidad parecería imposible por falta de un sistema mundial de gobierno⁶⁸, es importante recordar que uno de los elementos principales de la concepción original de ciudadanía es la participación⁶⁹. Así, los individuos pueden ejercer sus “derechos de ciudadanía cosmopolita” participando y comprometiéndose con los procesos públicos de deliberación en un nivel regional o global⁷⁰ sin importar si existe un organismo regulador supranacional.

La ciudadanía regional, en este sentido, es una herramienta que puede ayudar a resolver los problemas ecológicos y a encontrar la justicia ambiental. La globalización, como se mencionó, ha creado vínculos de interdependencia entre las sociedades, ya sean Estados o

⁶³ Daniele Archibugi, *Op. Cit.*, p. 446.

⁶⁴ Existen tres corrientes principales: la liberal, la comunitarista y la republicana. Véase Alberto J. Olvera, *Ciudadanía y democracia*, Instituto Federal Electoral, México, 2008, p. 36.

⁶⁵ Esteban A. Igartua, “Ciudadanía y derechos sociales”, *Revista de relaciones laborales y Trabajo Social Lan Harremanak*, número 22, País Vasco, 2010, p. 153.

⁶⁶ Alberto J. Olvera, *Ciudadanía y democracia*, Instituto Federal Electoral, México, 2008, p. 19.

⁶⁷ Audrey Osler y Hugh Starkey, “Learning for Cosmopolitan citizenship: theoretical debates and young people’s experiences”, *Educational Review of University of Leicester*, volumen 55, Reino Unido, 2003, p. 246.

⁶⁸ Paul Kleingeld, “Kant’s Cosmopolitan Law: World Citizenship for a Global Order”, *Kantian review*, volumen 2, 1998, p. 85.

⁶⁹ Esteban A. Igartua, *Op. Cit.*, p. 154.

⁷⁰ Paul Kleingeld, *Op. Cit.*, p. 85.

comunidades, y los impactos de fenómenos como el cambio climático afectan sin importar las fronteras existentes.

Para poder enfrentar problemas de magnitudes globales, es necesario establecer metas, planes y soluciones conjuntas que ayuden a controlar los efectos ambientales. Daniele Archibugi afirma que frente la violación de los derechos humanos, la pobreza y los riesgos ambientales, los seres humanos son capaces de crear lazos de solidaridad que se extienden más allá de los perímetros de su Estado⁷¹.

“A medida que nos movemos hacia el cosmopolitismo ecológico, podemos experimentar un retorno a nuestras raíces y comenzar a concentrarnos en la Tierra como una comunidad natural y en los países como hogares interconectados”⁷². Los individuos dejan de ser individuos y comienzan a pensar en el otro a medida que se sienten conectados, en este caso, el vínculo sería la ciudadanía regional. La participación del ciudadano cosmopolita regional crearía lazos con las comunidades más lejanas que, a pesar de todo, habitan en la misma región del planeta.

1.2.2. La participación ciudadana y de la sociedad civil en la democracia ambiental

En términos generales, la sociedad civil es un grupo de ciudadanos organizados voluntariamente y autónomos del Estado que actúan colectivamente en una esfera pública para expresar sus intereses, pasiones e ideas, intercambiar información, alcanzar metas conjuntas, hacer demandas al Estado y pedir cuentas a los funcionarios públicos⁷³. Los ciudadanos hacen ejercicio de su derecho de asociación y esto, a su vez, fomenta los valores de “confianza, reciprocidad, solidaridad y cooperación”⁷⁴ entre la sociedad.

En el ámbito ambiental, las organizaciones de la sociedad civil han existido a partir de la segunda mitad la década de los 60 como consecuencia de los movimientos de estudiantes y de ambientalistas⁷⁵. Varias organizaciones se han conformado a lo largo del

⁷¹ Daniele Archibugi, *Op. Cit.*, p. 444.

⁷² Nel Noddings, “Cosmopolitismo, patriotismo y ecología”, *Encuentros en Educación*, vol. 13, Estados Unidos, 2012, p. 19-20.

⁷³ Larry Diamond, “Toward democratic consolidation”, *Journal of Democracy*, vol. 5, no. 3, julio 1994, p. 5.

⁷⁴ Kenneth Newton, “Trust, social capital, civil society and Democracy”, *International Political Science Review*, volumen 22, número 2, p. 202.

⁷⁵ Christopher Rootes, “Environmental Movements: From the local to the global”, en Rootes, Christopher (editor), *Environmental Movements: Local, national and global*, Nueva York, 2014, p. 1.

tiempo y han extendido sus fronteras hasta convertirse en organizaciones civiles internacionales que influyen en la toma de decisiones de gobiernos locales.

Estas organizaciones tienen diversos intereses y misiones a pesar de que sean ambientalistas, ya que cada una cuenta con su propia agenda y distinta representatividad para cada uno de los grupos de la sociedad. Por ejemplo, existen organizaciones internacionales como *World Wildlife Fund for Nature* (WWF) o *Greenpeace*, las cuales realizan acciones respecto al medio ambiente. No obstante, la primera tiene como misión detener la degradación del ambiente y construir un futuro en armonía con la naturaleza, con distintos proyectos que se implementan gracias al apoyo de empresas⁷⁶. Por lo contrario, la misión de la segunda es simplemente llamar la atención respecto a problemas globales ambientales, además de que busca ser independiente económicamente del sector empresarial y gubernamental⁷⁷. En otras palabras, WWF busca proponer acciones concretas respecto a los problemas ambientales, mientras que Greenpeace sólo pretende concientizar y poner en radar de la gente los problemas ambientales.

Cabe señalar que en el Programa 21, adoptado en la Conferencia de la Tierra de Río en 1992, se incluye la participación del “sector independiente” reconociendo su papel, a pesar de que no se utiliza el término específico de “sociedad civil”⁷⁸. El hecho de que se haya incluido en este documento provoca que la participación de este sector sea parte de las soluciones propuestas para proteger al medio ambiente, y por lo tanto, no podría ser excluida.

Una vez aclarado el concepto de sociedad civil, se puede suponer que la participación de la sociedad civil es una herramienta democrática que funciona para tres objetivos principales: a) la sociedad civil y los ciudadanos se convierten en un supervisor constante de las actitudes y actividades de los gobiernos; b) las decisiones gubernamentales que son tomadas cuentan con legitimidad; y c) las políticas, tratados, acuerdos o proyectos privados son más aceptados al haber sido discutidas abiertamente en el público, lo que trae consigo mejores niveles de eficiencia y eficacia en la implementación.

⁷⁶ WWF, “¿Qué hacemos?”, en línea. Dirección URL: http://wwf.panda.org/es/que_hacemos/. Consultado el 20 de febrero de 2017.

⁷⁷ Greenpeace, “Misión, visión y valores”, en línea. Dirección URL: <http://www.greenpeace.org/mexico/es/Quienes-somos/Mision-vision-y-valores/>. Consultado el 20 de febrero de 2017.

⁷⁸ Barbara Gemmill y Abimbola Bamidele-Izu, “The role of NGOs and civil society in global environmental governance”, *Global environmental governance: options and opportunities*, 2002, p. 79.

En primer lugar, la democracia ambiental deja abierta la posibilidad de que cualquier ciudadano o miembro de la sociedad civil puede vigilar las actitudes y actividades de los dirigentes, por lo tanto, la participación de la sociedad civil es necesaria como un instrumento vital para contener a los gobiernos, analizando sus abusos y violaciones del derecho y sometiéndolos a escrutinio de todo el público⁷⁹.

Posteriormente, la legitimidad de las decisiones aumenta al tomar en cuenta la opinión de los individuos a una escala más grande. La democracia ambiental, como una democracia deliberativa, debería asegurar que las preocupaciones mayores de los ciudadanos y de la sociedad civil sean tomadas en cuenta cuando se trata de un proceso de decisión de políticas o de creación del derecho⁸⁰.

El tercer objetivo es una ventaja, pues el hecho de que las políticas, leyes, reglamentos o posturas sean aceptadas con mayor facilidad también beneficia el desempeño eficiente de los programas gubernamentales y de los proyectos privados que se pongan en práctica al no tener objeciones del público, siempre y cuando hayan sido escuchadas las opiniones ciudadanas. “Cuando las partes involucradas consideran que se ha arribado a una decisión mediante un proceso equitativo e inclusivo, son menos propensas a oponerse a su implementación u obstaculización, incluso si la decisión no es completamente de su parecer”⁸¹.

La participación ciudadana, entonces, no solamente beneficia a las personas gracias a la diversidad de voces y opiniones, sino también facilita a los gobiernos la puesta en marcha de las políticas, leyes y proyectos privados que han sido criticados por los ciudadanos. Esto, a su vez, fomenta la creación de nuevos caminos para resolver problemas ambientales.

1.2.3. El Índice de Democracia Ambiental (IDA)

Para demostrar que la sociedad civil puede tener un rol de vigilante⁸², el *World Resources Insitute* (WRI), una organización de la sociedad civil internacional de carácter ambientalista, junto con The Access Initiative, decidió crear, en el año 2014, el Índice de Democracia Ambiental (IDA) como una herramienta para medir el desempeño de los gobiernos respecto

⁷⁹ Larry Diamond, *Op. Cit.*, p. 7.

⁸⁰ Patrizia Nanz and Jens Steffek, “Global governance, participation and the public sphere”, *Government and Opposition*, volumen 39, Estados Unidos, 2004, p. 320.

⁸¹ Joseph Foti *et. al.*, *Op. Cit.*, p. 27.

⁸² Véase *supra*, p. 21-22.

a los elementos de la democracia ambiental incluidos en el Principio 10 de la Declaración de Río⁸³.

El (IDA) se basa en las “Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales” del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) que se realizaron en Bali en el año 2010⁸⁴.

Este documento se estableció con base en los tres pilares del Principio 10. Contiene en total 26 directrices: siete referentes al pilar de acceso a la información; siete para el pilar de participación pública y 12 del pilar acceso a la justicia. Las Directrices de Bali fueron creadas con la finalidad de establecer un “cuerpo de buenas prácticas y normas desarrolladas a través de la experiencia del Convenio de Aarhus⁸⁵”⁸⁶. Sin embargo, a pesar de que las Directrices son un buen parámetro para los creadores de políticas públicas, la falta de un efecto vinculante debilita su aplicación.

El principal objetivo del Índice es “facilitar, a los gobiernos, a la sociedad civil y a otros actores interesados, el acceso a una herramienta sistemática de medición del grado en el que las leyes de un país están armonizadas con las Directrices del PNUMA de Bali”⁸⁷. El IDA se basa en 23 de las 26 directrices que contiene el documento del PNUMA, y cada una de las directrices cuenta con más de tres indicadores para analizar el impacto específico de cada uno de sus componentes. El IDA cuenta en total con 75 indicadores de dos tipos: a) los legales y b) los prácticos.

- a) Los indicadores legales se refieren a la existencia de un marco jurídico, ya sean leyes, reglamentos o normas con respecto a la democracia ambiental. En esta categoría existe una subcategoría de indicadores: 1) los indicadores que miden el alcance de las normas y, 2) los indicadores que miden la fuerza de estas normas.

⁸³ World Resources International y The Access Initiative, “Measuring, mapping and strengthening rights: The Environmental democracy Index”, en línea. Dirección URL: http://www.wri.org/sites/default/files/Environmental_Democracy_Index_0.pdf. Consultado el 17 de mayo de 2016.

⁸⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, “UNEP - Principle 10 and the Bali Guidelines”, en línea. Dirección URL: <http://www.unep.org/civil-society/Implementation/Principle10/tabid/105013>. Consultado el 18 de mayo de 2016.

⁸⁵ Véase *infra*, p. 27.

⁸⁶ Jesse Worker y Lalanath De Silva, “The environmental democracy index. Technical note”, World Resources Institute y The Access Initiative, Estados Unidos, 2015, p. 4. (Traducción propia).

⁸⁷ *Ibidem*.

La escala de medida de todos los indicadores en esta categoría es del 0 al 3. El 0 significa que la norma es silenciosa o prohíbe alguno de los derechos procesales; el 1 indica la debilidad de una norma, es decir que le otorga poder discrecional a las agencias de gobierno; el 2 muestra que una disposición está incluida en la mayoría de los procesos de toma de decisión; y el 3 señala que la disposición se ha convertido en una buena práctica.

- b) Los indicadores prácticos miden la capacidad que las leyes tienen en la práctica. Esto se realiza debido a que muchas veces no es suficiente que existan las normas, sino que también se apliquen.

En esta categoría de indicadores, el puntaje va del 1 al 3. El 1 significa que la práctica del componente es observada por completo, el 2 que es observada regular o parcialmente, y el 3 muestra que no existe práctica del elemento.

Para efectos prácticos, solamente se tomará como ejemplo una de las Directrices de Bali por cada uno de los pilares del Principio 10. Es decir, se tomarán las tres directrices más importantes para explicar el alcance del IDA.

Para el Pilar 1: “Acceso a la Información”, la directriz más representativa es la siguiente:

“Directriz 1: “Accesibilidad de las solicitudes de información ambiental”

Cualquier persona natural o legal deberá tener acceso bajo solicitud (bajo la directriz 3) asequible, efectivo y puntual a la información ambiental retenida por las autoridades públicas, sin tener que probar un interés legal o de cualquier otra naturaleza.”⁸⁸

EL IDA le otorga seis indicadores legales a esta directriz⁸⁹, basándose en cada uno de los puntos importantes de ésta:

- a) ¿En qué medida la ley exige el acceso bajo solicitud a la información ambiental?;
- b) ¿En qué medida la ley provee acceso a la información a las personas físicas y morales?;
- c) ¿En qué medida la ley hace el acceso a la información asequible?;
- d) ¿En qué medida la ley proporciona acceso puntual a la información?;

⁸⁸ *Ibid.*, p. 10

⁸⁹ Véase Anexo 1, p. 101.

- e) ¿En qué medida la ley incluye a las autoridades públicas bajo a las disposiciones de información ambiental?; y
- f) ¿En qué medida la ley no requiere prueba legal o de cualquier otra naturaleza para otorgar acceso a la información ambiental?

Para esta directriz no existen indicadores prácticos debido a que la única manera de recopilar los datos para este fin sería por medio de solicitudes de información a los gobiernos. WRI no encontró practicidad en la realización de los indicadores prácticos debido a esto⁹⁰.

Bajo el Pilar 2: “Participación Pública” se encuentra la Directriz 8⁹¹:

“Directriz 8: “Participación Pública Anticipada”

*Los Estados deberán asegurar las oportunidades para la participación pública anticipada y efectiva en los procesos de toma de decisión relacionados con el medio ambiente. Para este fin, los miembros del público interesados deberán ser informados de sus oportunidades para participar en las primeras etapas del proceso de toma de decisión.”*⁹²

Para el análisis de esta directriz, se establecieron tres indicadores legales y uno práctico:

- a) ¿En qué medida la ley exige que el público interesado tenga oportunidades para participar en los procesos de toma de decisión relativos al medio ambiente?;
- b) ¿En qué medida la ley exige que las oportunidades de participación pública se encuentren en las primeras etapas del proceso de toma de decisión?;
- c) ¿En qué medida la ley exige que el público interesado sean provisto con información acerca de las oportunidades de participación pública en las primeras etapas del proceso de toma de decisión?; e
- d) Indicador práctico: la elección de tres proyectos de desarrollo, recientes y controversiales (en términos de cobertura periodística y de costo potencial y/o de ingresos del proyecto) que fueron aprobados por una Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). ¿Se expidieron avisos públicos con el fin de recibir comentarios en el EIA o en sus términos de referencia?

Finalmente, para el Pilar 3: Acceso a la Justicia la siguiente directriz fue seleccionada:

⁹⁰ *Ibid.*, p. 12

⁹¹ Véase Anexo 1, p. 101.

⁹² *Ibid.*, p. 20.

“Directriz 16: “Recursos de Participación Pública”

Los estados deberán asegurar que los miembros del público interesados tengan acceso a las cortes de derecho o a otros cuerpos independientes e imparciales para desafiar la legalidad sustantiva y procedimental de cualquier decisión, acto u omisión relativo a la participación pública en procesos de toma de decisión sobre asuntos ambientales”⁹³

Al igual que la Directriz 8, esta directriz cuenta con tres indicadores legales y uno práctico⁹⁴:

- a) ¿En qué medida la ley otorga derechos al público interesado para enfrentar la legalidad sustantiva de cualquier decisión, acto u omisión relacionada con la toma de decisiones en materia ambiental sujeta a la participación pública?;
- b) ¿En qué medida la ley faculta a los miembros del público interesados en el enfrentamiento de la legalidad procesal de cualquier decisión, acto u omisión relacionada con la toma de decisiones en materia ambiental sujeta a la participación pública?;
- c) ¿En qué medida la ley exige que una corte u otro cuerpo independiente y un cuerpo imparcial escuche las quejas hacia la legalidad procesal y/o sustantiva?; e
- d) Indicador práctico: En los últimos cinco años, ¿los casos de interés público ambiental o los casos de recursos naturales han sido llevados a la corte, tribunal o cualquier otro organismo? Si los registros de la corte no son públicos, se recurrirá a la información de los medios de comunicación.

La fortaleza de este índice es que no existe algún otro que mida cuantitativamente la calidad de las leyes de democracia ambiental. Sin embargo, una debilidad es que no todas las directrices tienen indicadores prácticos, lo que debilita la información, pues es bien sabido que en las democracias no consolidadas existe un riesgo muy grande de no respetar la letra de las leyes o de presentar información oficial manipulada.

Además, el IDA solamente mide los niveles de democracia ambiental por país, aunque sería interesante tener los mismos datos por región. Es decir, utilizar al derecho internacional (acuerdos, convenios, declaraciones, etcétera) para analizar las oportunidades existentes para la democracia ambiental en las regiones.

⁹³ *Ibid.*, p. 16.

⁹⁴ Véase Anexo 1.

1.2.4. Democracia ambiental como reto en el ámbito regional e internacional

“La humanidad se enfrenta con un grave problema [ambiental], que muestra las limitaciones de su sistema de gobernanza global actual –un orden westfaliano”⁹⁵, que queda evidenciado debido al gran número de actividades que han tenido efectos derrame a través de las fronteras políticas, los cuales no han podido ser controlados por los Estados⁹⁶.

Es por esto que, como respuesta alternativa, la democracia ambiental ha sido tema de algunas negociaciones internacionales⁹⁷, y la Comisión Económica para Europa (CEPE) de las Naciones Unidas en 1998, en la Ciudad de Aarhus, inició la negociación del “Convenio sobre el acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente”⁹⁸ que, basada en el Principio 10 de Río, formaliza los derechos de los ciudadanos y convierte a la democracia ambiental en un tema de derecho internacional. Entra en vigor en 2001 y esta convención se convierte en un paso más hacia la democracia ambiental.

En 2012, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Río de Janeiro, los Gobiernos de Chile, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay impulsaron la “Declaración sobre la aplicación del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”, en la cual se comprometían a implementar planes de acción que los llevaran a cumplir los objetivos de una democracia ambiental⁹⁹.

A partir de ese momento, los países signatarios decidieron realizar cuatro reuniones, de las cuales resultó la “Decisión de Santiago”¹⁰⁰, por medio de la cual se da inicio a la negociación de un instrumento regional sobre acceso a la información, la participación y la

⁹⁵ Nahuel Maisley, “¿Oportunidad u obstáculo? El incipiente derecho a la participación pública en asuntos ambientales globales, a la luz de la teoría de la democracia cosmopolita”, en *Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo*, año II, número 1, mayo 2013, p. 118.

⁹⁶ Claudio Grossman y Daniel D. Bradlow, “Are we being propelled towards a people centered transnational legal order?”, *American University International Law Review*, número 1, 1993, p. 6.

⁹⁷ Véase Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 1992, *supra*.

⁹⁸ Véase, Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, *Convenio sobre el acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente*, Aarhus, 1998.

⁹⁹ Véase *Nota verbal de fecha 27 de junio de 2012 dirigida al Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible por la Misión Permanente de Chile ante las Naciones Unidas*, en línea. Dirección URL: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.216/13&referer=/english/&Lang=S. Consultado el 17 de mayo de 2016.

¹⁰⁰ Véase Organización de las Naciones Unidas, “Decisión de Santiago”, en línea. Dirección URL: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37213/S1420708_es.pdf?sequence=1

justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe en el marco de la CEPAL¹⁰¹. Se espera que para diciembre de 2016, se firme el “Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe”¹⁰².

No obstante, “[a] través de [los] acuerdos, los Estados han reducido explícitamente su margen de acción en relación con la conducción de sus relaciones internacionales referidas al tema [ambiental]. Pero además de estos tratados, los Estados parecen haber dado lugar a la creación de una costumbre internacional que también les requiere un mínimo de participación pública para tomar decisiones globales sobre cuestiones ambientales”¹⁰³.

Estos dos instrumentos sobre el Principio 10 (el de Europa y el de América Latina y el Caribe) se enfocan a la democracia ambiental en los ámbitos nacionales, lo cual refuerza la idea del Índice de Democracia Ambiental de la WRI. Sin embargo, el reto de las regiones es establecer mecanismos de participación, en donde las voces de la sociedad civil puedan ser escuchadas en debates abiertos.

El hecho de que las ONG puedan ser acreditadas para asistir a las conferencias de la ONU es un gran paso, sin embargo, éstas deberían tener acceso a todos, y no sólo a algunos, debates, con base en su derecho al acceso a la información. Además, la creación de foros abiertos a la ciudadanía para discutir los temas de la agenda de las reuniones abre nuevas discusiones sobre temas olvidados o no conocidos por la mayoría de la sociedad¹⁰⁴.

Otro reto de la región es el establecimiento de objetivos y metas cuantificables respecto a la democracia ambiental, ya que es necesario saber en qué medida la participación de la sociedad civil y de los ciudadanos beneficia la protección del ambiente y la justicia

¹⁰¹ Organización de las Naciones Unidas, “Antecedentes”, en “Tercera Reunión del Comité de Negociación – Principio 10”, en línea. Dirección URL: <http://negociacionp10.cepal.org/3/es/antecedentes>. Consultado el 17 de mayo de 2016.

¹⁰² Véase “Tercera versión del Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe”, en línea. Dirección URL: http://negociacionp10.cepal.org/3/sites/default/files/16-00430_cnp10.3_texto_compilado-3_mayo.pdf.

¹⁰³ Nahuel Maisley, *Op. Cit.*, p. 125.

¹⁰⁴ En experiencia *personal*, la Cumbre de las Américas cuenta con un foro virtual para los ciudadanos y ONG no acreditadas que no pueden estar presentes en el evento para discutir los temas que estarán en la agenda. Este foro se realiza previo a la Cumbre y, en teoría, utiliza los comentarios para reformular o reorganizar los temas en la agenda. Sin embargo, es evidente que los comentarios no llegaron a ser “presentadas a los Estados Miembros en una Sesión Especial de la Comisión sobre Gestión de Cumbres Interamericanas y Participación de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA (CISC) y contribuirán a las deliberaciones de los Estados Miembros sobre el Proyecto de Declaración y las temáticas relacionadas con la agenda interamericana que serán adoptadas en la 46ª Asamblea General de la OEA”, pues los temas políticos como el discurso del presidente de Venezuela, Nicolás Maduro, tomaron el lugar principal en las discusiones internas y externas de la VII Cumbre. Véase “Foro Hemisférico Virtual con la Sociedad Civil, Actores Sociales y Trabajadores en Preparación al 46º período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA”, [en línea]. Dirección URL: http://svc.summit-americas.org/es/foro_sociedadcivil_46AG.

ambiental. En consecuencia, con base en estas metas y objetivos, se pueden implementar herramientas tales como los foros virtuales previos a las cumbres, el aumento de subvenciones a ONG que quieran participar en eventos regionales y mecanismos de debates públicos de temas en discusión, así como mecanismos de denuncia popular a nivel regional¹⁰⁵.

Conclusión Capitular

A manera de conclusión del capítulo, se puede decir que la cooperación regional es una herramienta necesaria para la protección del ambiente y para la promoción del desarrollo sostenible, ya que entre los países se comparten metas y objetivos que apoyan al fortalecimiento de las legislaciones ambientales nacionales o la creación de fondos para el desarrollo de infraestructura sustentable. Sin embargo, la cooperación de los países sur-sur ha demostrado que cuenta con debilidades al no contar con recursos ni con tecnología verde que pueda ser transferida.

La democracia ambiental, por otro lado, abre una posibilidad de crear mecanismos de participación pública en la que las personas y la sociedad civil puedan expresar sus opiniones fortaleciendo los procesos de toma de decisión en las regiones. Asimismo, es evidente que no es necesario establecer un mecanismo supranacional al estilo Unión Europea para poder abrir espacios de participación ciudadana.

La cooperación regional y la democracia ambiental regional, en conjunto, pueden ser una herramienta de apoyo para la solución de problemas ambientales, ya que las experiencias nacionales pueden compartirse en los mecanismos de cooperación regional y las soluciones pueden provenir desde la ciudadanía. Mientras la cooperación funciona a nivel Estado y a nivel actores económicos, la democracia ambiental funciona a niveles micro con los

¹⁰⁵ Con el término de *mecanismos de denuncia popular* me refiero a un mecanismo similar al que la *Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* refiere en el Título Sexto, Capítulo VII. De esta manera, “[t]oda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades podrán denunciar [...] todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales”, ampliando el ámbito de aplicación para que cualquier persona que habite en la región (ciudadanía regional) pueda participar en la denuncia popular. Con esto se espera contar con mecanismos paralelos al de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a la cual es difícil acceder para los ciudadanos comunes que no tienen nociones de derecho internacional. Véase *Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, Título Sexto, Capítulo VII, p. 83.

ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil creando así lazos entre los Estados, las entidades económicas y los grupos sociales que se relacionan y tienen impactos en el ambiente. El reto es implementar mecanismos que unan a los tres actores principales involucrados en la problemática ambiental.

Además, se puede observar, por un lado, que dentro de las relaciones internacionales ha existido un aumento de las cumbres, conferencias y acuerdos relativos al medio ambiente, su protección y, en algunos casos, en temas de adaptación y mitigación al cambio climático. Por otro lado, el aumento de nuevos actores como las organizaciones la sociedad civil, los empresarios involucrados en temas de sostenibilidad, científicos y ciudadanos, demuestran que sus derechos de ciudadanía están haciéndose valer en distintas acciones como la participación en las conferencias de las naciones unidas, la redacción de artículos o la simple declaración de palabras de preocupación.

2. La Comisión para la Cooperación Ambiental y el Mecanismo de Petición Ciudadana respecto a la aplicación efectiva de la legislación ambiental

Como parte de los procesos de integración económica, el medio ambiente se ha convertido en una parte esencial para la regulación, pues el libre comercio implica externalidades negativas en el entorno natural¹⁰⁶. En consecuencia, se creyó necesaria la intervención del derecho internacional en América del Norte para regular las actividades económicas a través de las fronteras, ya que México era un país en vías de desarrollo en comparación con Estados Unidos y Canadá¹⁰⁷.

El Acuerdo para la Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) fue el resultado de las demandas de la sociedad civil. En este, se incluyó un mecanismo que permite que los ciudadanos emitan una alerta para las Partes de que la ley ambiental no está siendo correctamente aplicada. Es por esto que la hipótesis de este capítulo es que *la Comisión para la Cooperación Ambiental y el proceso de peticiones ciudadanas son una herramienta para el fortalecimiento de la democracia ambiental y del régimen ambiental nacional*.

Este capítulo se divide en tres secciones: en primer lugar, se explicará el origen, el contenido, los antecedentes del ACAAN, y las funciones de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte. Posteriormente se presentará el funcionamiento del mecanismo de petición ciudadana. Finalmente se analizará la función del proceso de peticiones ciudadanas en Estados Unidos y Canadá.

2.1. El Acuerdo para la Cooperación Ambiental de América del Norte y la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte

Después de las negociaciones que tomaron lugar en los años 90, el TLCAN hizo su aparición como el gran proyecto de desarrollo para México. Aunque existió una gran oposición por la firma del TLCAN, éste trajo consigo un acuerdo “novedoso” para la época: el ACAAN.

¹⁰⁶ Jeffrey Frankel, “Environmental Effects of International Trade”, Reporte de Expertos número 31 para el Consejo de Globalización Sueco, Edita, Västerås, 2008, p. 11.

¹⁰⁷ Linda J. Allen, “The North American Agreement on Environmental Cooperation: Has it fulfilled its promises and potential? An empirical study of policy effectiveness”, *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, volume 23, 2012, p. 127.

El Acuerdo Paralelo cuenta con 3 partes importantes: un preámbulo; el contenido del Acuerdo, que a su vez se divide en siete partes; y los anexos. El preámbulo establece que existe la necesidad de proteger al medio ambiente a través de la cooperación regional, ya que se comparten ecosistemas y debido a que existen nuevos vínculos económicos, tal como el TLCAN. Asimismo, se reconoce la importancia de la Declaración de Estocolmo de 1972 y la Declaración de Río de 1992, la cual, como se mencionó en el primer capítulo, contiene los pilares de la democracia ambiental¹⁰⁸.

El contenido del Acuerdo se divide en siete: “[l]as siete partes del ACAAN contienen los objetivos, obligaciones y funciones de la Comisión de Cooperación Ambiental; las disposiciones sobre cooperación y suministro de información; los procedimientos de consultas y solución de controversias, así como las disposiciones generales y disposiciones finales”¹⁰⁹.

En la primer parte, artículo 1, se establecen diez objetivos:

- a) *alentar la protección y el mejoramiento del medio ambiente en territorio de las Partes, para el bienestar de las generaciones presentes y futuras;*
- b) *promover el desarrollo sustentable a partir de la cooperación y el apoyo mutuo en políticas ambientales y económicas;*
- c) *incrementar la cooperación entre las Partes encaminada a conservar, proteger y mejorar aún más el medio ambiente, incluidas la flora y la fauna silvestres;*
- d) *apoyar las metas y los objetivos ambientales del TLC;*
- e) *evitar la creación de distorsiones o de nuevas barreras en el comercio;*
- f) *fortalecer la cooperación para elaborar y mejorar las leyes, reglamentos, procedimientos, políticas, y prácticas ambientales;*
- g) *mejorar la observancia y la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales;*
- h) *promover la transparencia y la participación de la sociedad en la elaboración de leyes, reglamentos y políticas ambientales;*
- i) *promover medidas ambientales efectivas y económicamente eficientes;*
- j) *promover políticas y prácticas para prevenir la contaminación.*

¹⁰⁸ Véase *supra*, p. 16-18.

¹⁰⁹ José Luis Soberanes Fernández y Francisco Treviño Moreno (coord.), “Capítulo 1, El derecho internacional ambiental y el derecho internacional ambiental en América del Norte”, en *El Derecho Ambiental en América del Norte y el sector eléctrico mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie E, número 80, México, 1997, p. 35.

Sin embargo, el análisis de este tema solamente se relaciona con dos de estos objetivos: *f) fortalecer la cooperación para elaborar y mejorar las leyes, reglamentos, procedimientos, políticas, y prácticas ambientales; y h) promover la transparencia y la participación de la sociedad en la elaboración de leyes, reglamentos y políticas ambientales.*

La Segunda Parte se refiere a las Obligaciones de cada una de las Partes, y ésta contiene seis artículos. En esta parte, los países se comprometen a realizar investigaciones sobre medio ambiente, elaborar y revisar la legislación ambiental y políticas respecto a la protección del medio ambiente, establecer niveles altos de protección en la legislación ambiental, garantizar el acceso a la justicia ambiental para los particulares y aplicar efectivamente la legislación ambiental local, entre otros.

La Tercer Parte contiene los elementos de organización de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA). Esta se divide en cuatro secciones: la Sección A establece la estructura y funciones del Consejo; la Sección B comprende la composición, las facultades y los procedimientos de Secretariado; la Sección C incluye la descripción de los Comités Consultivos; y finalmente, la Sección D, explica los tres idiomas oficiales designados por las Partes (español, inglés y francés).

La Cuarta Parte se titula “Cooperación y Suministros de Información”. En este apartado las Partes se comprometen a compartir sus datos cuando alguna de las otras Partes se los demande, respecto a violaciones de legislación ambiental, proyectos y, además, se establece la obligación de satisfacer con la información correspondiente al Secretariado para la elaboración de un expediente de hechos.

La Quinta Parte del ACAAN instaure un procedimiento para la solución de controversias entre las Partes. En esta parte se detallan todos los aspectos del panel arbitral, los requisitos de los panelistas y el procedimiento en general, así como los Informes preliminares y finales del panel, así como la suspensión de beneficios en caso de no cumplir con la imposición de la contribución monetaria de los árbitros.

La Sexta y la Séptima Parte contienen las disposiciones generales y finales del ACAAN en los cuales se establecen los términos relacionados con la seguridad nacional, la extensión de las obligaciones, las definiciones de algunos conceptos según la interpretación del ACAAN, los anexos, la entrada en vigor, las enmiendas y la aclaración de que el texto auténtico se encuentra en inglés, francés y español.

Finalmente, en los Anexos, se establecen algunas aclaraciones específicas por país respecto a definiciones o procedimientos internos, así como las contribuciones monetarias de cada Parte.

2.1.1. Antecedentes del Acuerdo para la Cooperación Ambiental de América del Norte

Estados Unidos y Canadá habían negociado desde la década de los 80 un Tratado de Libre Comercio y, en esta negociación, la principal oposición fue contra el posible vínculo de interdependencia que llegaría a tener Canadá respecto Estados Unidos¹¹⁰. A pesar de esto, en 1987, los dos países deciden firmar el Canada- United States Free Trade Agreement (CUSFTA por sus siglas en inglés)¹¹¹.

En comparación con la oposición del CUSFTA, cuando iniciaron las negociaciones del Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN), un grupo de organizaciones de la sociedad civil ambientalistas como Greenpeace, Sierra Club y Friends of the Earth¹¹², en Estados Unidos principalmente, se opuso al TLCAN debido al gran riesgo de impactos ambientales que podrían ocasionarse en México por la “inefectividad” de la aplicación de las leyes ambientales¹¹³.

Asimismo, se temía que “la intensificación de la producción y el comercio provocaría más contaminación, la cual traspasaría la frontera de Estados Unidos” y la oposición más fuerte vino de organizaciones fronterizas como *Arizona Toxins Information, Border Ecology Project, Environment Health Coalition* y el *Texas Center for Policy Studies*, las cuales criticaron con fuerza al TLCAN y dieron alternativas sustentables¹¹⁴. Como consecuencia, el presidente George W. Bush decidió poner en marcha el Plan Integral Ambiental Fronterizo (PIAF) pero este no obtuvo presupuesto para su implementación¹¹⁵.

¹¹⁰ Rachel McCulloch, “The United States-Canada Free Trade Agreement”, *Proceedings of the Academy of Political Science*, volume 37, número 4, 1990, p. 80.

¹¹¹ Global Affairs Canada, “Canada-United States Free Trade Agreement”, en línea. Dirección URL: <http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/us-eu.aspx?lang=eng>. Consultado el 31 de mayo de 2016.

¹¹² Stephen Clarkson, *Does North America exist? Governing the continent after NAFTA and 9/11*, University of Toronto Press, Canada, 2008, p. 124.

¹¹³ Inger Weibust, “Is NAFTA’s Citizen Submission on Enforcement Matters (CSEM) a forum for transnational activism and politics?”, *Canadian Political Science Association*, Canadá, 2008, p. 3.

¹¹⁴ Stephen Clarkson, *Op. Cit.*, p. 124.

¹¹⁵ Claudia Schatan, y Carlos Muñoz, “Cooperación ambiental en el NAFTA y perspectivas para el DR-CAFTA”, *Serie de Estudios y Perspectivas*, número 40, CEPAL, México, 2005, p. 12.

El contexto internacional gracias a la Conferencia de Río en 1992 era favorable a la protección del ambiente¹¹⁶ y, como respuesta, en 1991 y 1992 los gobiernos de Estados Unidos, Canadá y México decidieron establecer dentro del TLCAN una serie de disposiciones ambientales, pero esto no fue suficiente para los ambientalistas¹¹⁷. La negociación continuó y en 1993 se firmó el TLCAN, el Acuerdo para la Cooperación Ambiental de América del Norte, así como un Acuerdo Paralelo en materia laboral que entraron en vigor el 1 de enero de 1994¹¹⁸, con el fin de estrechar los lazos de cooperación regional en otros temas además del económico.

El Acuerdo paralelo prometía tener potencial para la participación ciudadana y para la presión social ya que contiene al Comité Consultivo Público Conjunto¹¹⁹ y al proceso de peticiones ciudadanas¹²⁰.

2.1.2. Funciones y Componentes de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte

La Tercera parte del ACAAN establece las funciones y la estructura de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA). De esta manera, el artículo 8 establece la creación de la CCA con tres órganos internos: el Consejo, el Secretariado y el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC)¹²¹.

En primer lugar, la conformación del Consejo y sus funciones están establecidas en los artículos 9 y 10 del ACAAN. En este sentido, el Consejo está integrado por “los representantes de las Partes a nivel Secretaría de Estado o su equivalente” o bien, por las personas que sean designadas por éstos. Este órgano es el rector de la CCA y entre sus actividades se encuentran “supervisar la aplicación del Acuerdo, supervisar al Secretariado, tratar las cuestiones de controversias de la interpretación del Acuerdo”; asimismo, éste puede elaborar recomendaciones para el desarrollo sustentable referentes a temas como “técnicas para prevenir la contaminación, investigación científica, prevención y respuesta a desastres ambientales”, entre otras. En otras palabras, el Consejo se encarga de mantener las relaciones de cooperación actualizadas.

¹¹⁶ *Ibidem*.

¹¹⁷ Linda J. Allen, *Op. Cit.*, p. 128.

¹¹⁸ José Luis Soberanes Fernández y Francisco Treviño Moreno (coord.), *Op. Cit.*, p. 35.

¹¹⁹ Véase *infra*.

¹²⁰ Stephen Clarkson, *Op. Cit.*, p. 126.

¹²¹ Véase Anexo 2.

Actualmente el Consejo se encuentra formado por la ministro de *Environment and Climate Change Canada*, Catherine McKenna, quien fue elegida en 2015; Scott Pruitt, ratificado en 2017 como administrador de la *Environment Protection Agency* (EPA) de Estados Unidos; y finalmente por México, el Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Rafael Pacchiano Alamán, quien está en el cargo desde 2015¹²².

En segundo lugar se encuentra el Secretariado. Éste se encuentra formado por un director ejecutivo designado por los miembros del Consejo por un período de tres años que el Consejo puede renovar por un período de tres años más¹²³. El director ejecutivo se encarga de designar al personal de apoyo, así como administrar y supervisar las acciones del mismo. La principal función del Secretariado es brindar apoyo técnico, administrativo y operativo al Consejo¹²⁴.

El Secretariado, bajo el artículo 13, tiene la facultad de realizar Informes sobre algún tema ambiental que se encuentre dentro del programa anual, a pesar de que la publicación de éste se encuentre sujeta al voto de dos terceras partes del Consejo. Otra función del Secretariado es la de llevar a cabo el proceso del MPC que se establece en los artículos 14 y 15 del ACAAN. El Secretariado se distingue entre otros similares, ya que:

*“Este organismo, a diferencia de los secretariados en los TLCs posteriores de Estados Unidos con países latinoamericanos, es el único que cuenta con atribuciones específicas que van más allá de las peticiones ciudadanas (como la posibilidad de realizar estudios sobre el medio ambiente de la región) y también [...] con un presupuesto anual de los países miembros.”*¹²⁵

Para el periodo 2015-2017, el director ejecutivo de la CCA es César Rafael Chávez, que antes de ser designado ejercía la función de director general de Política Ambiental e Integración Regional y Sectorial de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)¹²⁶.

¹²² Comisión para la Cooperación Ambiental, “Miembros del Consejo”, en línea. Dirección URL: <http://www.cec.org/es/acerca-de-la-cca/consejo/miembros-del-consejo>. Consultado el 3 de junio de 2016.

¹²³ Acuerdo para la Cooperación Ambiental de América del Norte, Artículo 11.1.

¹²⁴ ACAAN, Artículo 11.5.

¹²⁵ Andrés Ávila Akerberg, “La implementación de las disposiciones medioambientales en los tratados de libre comercio”, en *Resumen de políticas*, BID, número 128, septiembre 2011, p. 66.

¹²⁶ Comisión para la Cooperación Ambiental, “Director ejecutivo”, en línea. Dirección URL: <http://www.cec.org/es/acerca-de-la-cca/secretariado/director-ejecutivo>. Consultado el 3 de junio de 2016.

Finalmente, el CCPC está formado por 15 personas de la sociedad civil. Cada Parte puede tener un número igual de miembros en el CCPC y sus funciones son otorgar “información técnica, científica o de cualquier otra clase que sea pertinente”¹²⁷ para apoyar al Secretariado en los informes bajo el artículo 13 y al proceso del MPC; además, puede asesorar al Consejo en temas ambientales. El CCPC tiene la facultad de elegir a su propio presidente. Para el año 2015, Gustavo Alanís Ortega, presidente del Centro Mexicano de Derecho Ambiental, fungió como presidente, Lindsay Brumwell, quien es representante por Canadá en el Comité Consultivo Público Conjunto del Acuerdo de Cooperación Ambiental Chile-Canadá, fue la presidente para el año 2016, y, actualmente, Robert W. Varney ex administrador regional de la EPA, ostenta el cargo.¹²⁸

Por otra parte, en el ACAAN, se incluye la creación de dos Comités paralelos al CCPC: Los Comités Consultivos Nacionales y los Comités Gubernamentales, los cuales son convocados por cada una de las Partes. El Comité Consultivo Nacional está conformado por miembros de la sociedad civil, y organizaciones sin vinculación gubernamental. El Comité Gubernamental está formado por representantes de gobierno de cualquier nivel (federal, estatal o provincial). Estos comités están diseñados para asesorar a las Partes sobre “la aplicación y ulterior desarrollo” del ACAAN¹²⁹, sin embargo no forman parte de la estructura de la CCA.

En general, la CCA tiene el mandato de: promover la cooperación ambiental en temas programáticos y normativos a través de iniciativas voluntarias, preparar reportes independientes en temas de importancia regional, mejorar la aplicación efectiva de la legislación ambiental a través del MPC, consultas Estado-Estado y el proceso de solución de controversias; y apoyar los objetivos and metas del TLCAN¹³⁰.

2.2. El marco legal del Mecanismo de Petición Ciudadana del Acuerdo para la Cooperación Ambiental de América del Norte

El proceso de peticiones ciudadanas fue diseñado para promover la aplicación de la legislación ambiental en cada una de las Partes¹³¹ y se encuentra definido en los artículos 14

¹²⁷ ACAAN, artículo 16.5.

¹²⁸ Comisión para la Cooperación Ambiental, “Bosquejos biográficos del CCPC”, en línea. Dirección URL: <http://www.cec.org/es/acerca-de-la-cca/ccpc/bosquejos-biograficos-de-los-miembros>. Consultado el 3 de junio de 2016.

¹²⁹ ACAAN, art. 14 y 18.

¹³⁰ Linda J. Allen, *Op. Cit.*, p. 128.

¹³¹ John H. Knox y David L. Markell, “Evaluating Citizen Petition Procedures: Lessons from an Analysis of the NAFTA Environmental Commission”, *Texas International Law Journal*, volumen 47, 2012, p. 509.

y 15; y gracias a estos, “[l]as personas y las organizaciones, sin vinculación gubernamental, pueden obtener información acerca de problemas ambientales relevantes en la región norteamericana, y sobre la aplicación efectiva de la legislación ambiental en cada uno de los países miembros.”¹³²

Por medio del Mecanismo, los ciudadanos pueden presentar peticiones sobre la falta de aplicación efectiva de la legislación ambiental por parte de alguno de los tres gobiernos¹³³. Según el artículo 14 del ACAAN, el Secretariado está facultado para recibir y examinar las peticiones que provengan de “cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental” siempre que la petición cumpla con los siguientes requisitos:

- a. Que se presente por escrito en cualquiera de los tres idiomas designados por las partes (español, inglés o francés);
- b. Que la persona u organización sean identificadas claramente, es decir, que su identidad y la desvinculación gubernamental puedan ser comprobadas;
- c. Que se proporcione información suficiente y pruebas para sustentar la petición, ya sea científica, legal, o de cualquier tipo que pueda comprobar los hechos;
- d. Que esté encaminada a la aplicación efectiva de la legislación y no a hostigar a una industria, es decir que no tenga como objetivo destruir una empresa específica;
- e. Que señale que existió comunicación de la persona u organización con la Parte sobre el problema, y en su caso, la respuesta de la Parte; y
- f. Que la persona u organización estén establecidas en el territorio de alguna de las partes.

Una característica interesante del proceso del MPC es que los ciudadanos u organizaciones no gubernamentales de cualquiera de las Partes pueden presentar una petición en contra de cualquier parte¹³⁴. En otras palabras, cualquier ciudadano de una de las Partes puede presentar un caso en contra de una Parte. El requisito solamente es ser “ciudadano de América del Norte”.

¹³² José Luis Soberanes Fernández y Francisco Treviño Moreno (coord.), *Op. Cit.*, p. 46.

¹³³ Chris Wold, *et al.*, “The Inadequacy of the Citizen Submission Process of Articles 14 & (and) 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation”, *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review*, United States, 2004, p. 416.

¹³⁴ Raúl Pacheco-Vega, “Transnational Environmental Activism in North America: Wielding Soft Power through Knowledge Sharing?”, *Review of Policy Research*, volumen 2, número 1, 2015, p. 153.

El Secretariado debe considerar si la petición cumple con todos los criterios del artículo 14.1 y analizar si el problema amerita una respuesta de la Parte que no está aplicando efectivamente la legislación ambiental. Los elementos que se deben verificar son:

- a. Si alega daño a la persona u a la organización;
- b. Si plantea asuntos que podrían ayudar a la consecución de las metas del ACAAN;
- c. Si se ha acudido a recursos nacionales que estén al alcance de los peticionarios; y
- d. Si se basa únicamente en noticias de los medios de comunicación.

Si la petición es correcta, se solicita una respuesta de la Parte. Esta respuesta la elabora el Ministerio de Ambiente de la Parte. Si ésta no satisface al Secretariado, se deberá decidir si recomendar o no la elaboración de un expediente de hechos. A su vez, por un voto del Consejo de dos terceras partes, el Secretariado procede a la creación del expediente.

El expediente de hechos es un documento que presenta información relacionada con la petición, para dar un panorama fáctico del caso de aplicación de la ley. En otras palabras, este expediente incluirá la información correspondiente para probar si la ley fue correctamente aplicada o no. Según la directriz 12.1, el expediente de hechos debe incluir un resumen de la petición ciudadana y toda la información referente al caso que provenga de fuentes públicas, del CCPC, de expertos independientes o del mismo Secretariado¹³⁵.

Después de la elaboración del expediente de hechos por parte del Secretariado, corresponde al Consejo votar para la publicación de este. Por medio del voto positivo de dos terceras partes del Consejo, se pone a disposición del público el expediente de hechos.

Schatan y Muñoz resaltan que a los gobiernos les preocupa principalmente que “los peticionarios no agoten los mecanismos internos de cada nación antes de recurrir al artículo 14; que las peticiones se ventilen inadecuadamente en público; [y] que los costos de documentar y resolver el problema resulten muy elevados”¹³⁶.

Sin embargo, “el expediente de hechos no incluye recomendaciones, sino que se limita a informar los pormenores del asunto en cuestión y sus posibles causas. Su publicación normalmente lleva a los países a tomar medidas para resolver el problema, pero no se prevé ninguna medida coercitiva en caso de incumplimiento”¹³⁷.

¹³⁵ Comisión para la Cooperación Ambiental, *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental*, Montreal, 2013, p. 10-11.

¹³⁶ Claudia Schatan y Carlos Muñoz, *Op. Cit.*, p. 24.

¹³⁷ *Ibidem.*, p. 21.

2.2.1. La función y los objetivos del Mecanismo de Petición Ciudadana relativo a la aplicación efectiva de la legislación ambiental

Para comprender la influencia del Mecanismo en lo nacional y lo regional, es importante tomar en cuenta cuál es su papel y su función en la región. Como se ha mencionado, el Acuerdo Ambiental Paralelo surge como consecuencia de la presión de la sociedad civil respecto al TLCAN. Para responder adecuadamente, las Partes decidieron incluir los dos artículos –14 y 15- para establecer un mecanismo en el que las voces del público pudieran ser escuchadas¹³⁸.

Desde el punto de vista de la democracia ambiental, el Mecanismo de Peticiones Ciudadanas puede observarse como una herramienta “supranacional” que promueve, fortalece y mejora los procesos de democracia ambiental a nivel nacional en cada uno de los territorios de las Partes. Esto, debido a que los tres pilares de la democracia ambiental – participación ciudadana, justicia ambiental y acceso a la información- son tomados en cuenta por este proceso. En un principio, son los ciudadanos los que deben contactar a la CCA y comunicar su petición, fortaleciendo la participación pública. Después, el Secretariado de la CCA demanda una respuesta al gobierno de la Parte que está, supuestamente, incumpliendo con la legislación ambiental existente, lo que fortalece el hecho de que los gobiernos tengan que hacer pública y transparente su información, promoviendo, así, la aplicación del pilar de acceso a la información. Finalmente, el proceso permite establecer conclusiones respecto a la aplicación de la legislación ambiental de cada uno de los tres países, apoyando de cierta manera a la justicia ambiental.

Así, el MPC tiene la función de promover el desarrollo y consolidación de la democracia ambiental nacional; aunque también podría rendir cuentas de la democracia ambiental a nivel regional. Las fronteras físicas, los ecosistemas y las especies compartidas –tal como la mariposa monarca- actualmente son amenazados por diversos factores similares en los tres países, por lo que estos problemas ya no pueden verse con una visión puramente nacional. Si bien, este no es un mecanismo que imponga sanciones, puede dejar al descubierto la falta de compromiso con la protección ambiental en la región.

A pesar de que en el ACAAN no se describe explícitamente cuál es la función de este proceso, los objetivos del ACAAN exponen cierta relación con el Mecanismo. Desde una

¹³⁸ Stephen Clarkson, *Op. Cit.*, p. 126.

visión de la teoría de políticas públicas, los objetivos son primordiales para poder evaluar el avance y eficacia de los programas que se ponen en práctica. “Los objetivos deben expresarse primero en términos generales, y posteriormente traducirse a términos operativos, señalando, para cada uno de ellos, las expectativas de logro”¹³⁹. Por esta razón, es menester conocer los objetivos para proceder, en el capítulo 3, con un análisis adecuado.

En el caso del Acuerdo Paralelo se mencionan diez objetivos en su primer artículo¹⁴⁰. Sin embargo, no todos aplican como objetivos específicos para los artículos 14 y 15. Desde esta perspectiva, solamente el objetivo (f) y (h) se relacionan directamente con el proceso de petición ciudadana.

Así, el objetivo (f) se refiere a “fortalecer la cooperación para elaborar y mejorar las leyes, reglamentos, procedimientos, políticas, y prácticas ambientales”; y por medio del proceso del MPC, se busca el fortalecimiento de la aplicación de la legislación ambiental por medio de la cooperación entre las partes que forman parte de la CCA que dan como resultado el expediente de hechos.

Por su parte, el objetivo (h), “promover la transparencia y la participación de la sociedad en la elaboración de leyes, reglamentos y políticas ambientales”, puede lograrse gracias al mecanismo, ya que la sociedad civil forma parte del proceso de “denuncia”, los gobiernos de las partes deben enviar una respuesta, fomentando la transparencia.

Sin embargo, estos dos objetivos son muy generales para analizar el Proceso de Peticiones Ciudadanas. Es por esto que en otros documentos de la CCA deberían encontrarse los objetivos específicos del proceso, esto es en los dos planes: el estratégico, que se elabora cada cinco años; y el operativo, que se presenta bianualmente. Por un lado, en el *Plan estratégico 2010-2015*, no se estableció ningún objetivo específico para el Proceso de peticiones ciudadanas, lo que demuestra que no existió evaluación de ese plan operativo respecto al proceso.

Por otro lado, a pesar de que el proceso del MPC no se encuentra dentro de las “prioridades estratégicas” de la CCA, el *Plan estratégico 2015-2020* establece un objetivo: “potenciar el entendimiento del público en torno al mecanismo de peticiones sobre aplicación

¹³⁹ Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (compiladores), *La nueva Administración Pública*, Alianza Universidad, Madrid, 1997, p. 10.

¹⁴⁰ Véase *supra*, p. 37 y 38.

efectiva de la legislación ambiental”¹⁴¹, no obstante, no se establecen otros importantes tales como el fomento de utilización del mecanismo, el seguimiento de los casos después de la publicación del expediente, o apoyo a la construcción de capacidades de organizaciones no gubernamentales.

Los planes operativos, debido a que son presentados bianualmente, deberían contar con aspectos más específicos para que el proceso del MPC fuera evaluado constantemente y así ser mejorado constantemente. El *Plan operativo 2013-2014* no hace mención específica de objetivos, solamente expresa que el Secretariado de la CCA “se esfuerza por asegurar el procesamiento puntual de las peticiones, [...] debe poder garantizar que su actuación sea independiente, neutral, justa y transparente”¹⁴². El *Plan operativo* actual propone que la CCA “continuará buscando un mayor entendimiento de la ciudadanía acerca del proceso del MPC; para ello, hará que los expedientes de hechos sean más accesibles para todo el público y expandirá sus acciones de difusión”¹⁴³. No obstante, ninguno de los dos planes define proyectos o actividades específicas con objetivos medibles -en comparación con los otros programas de la CCA-.

En este sentido, la evidente falta de objetivos específicos y, por consiguiente, de indicadores, dejan espacio para la creación de objetivos propios que puedan evaluar el desempeño del mecanismo de peticiones.

2.2.2. Proceso de petición ciudadana: directrices y periodos de tiempo

Para tener una mejor interpretación de los artículos 14 y 15, y con base en el artículo 10 del ACAAN, el Consejo se dio a la tarea de crear ciertas líneas directrices. Las directrices son respuestas a las preguntas más frecuentes relativas a la interpretación del funcionamiento e implementación del proceso de peticiones ciudadanas¹⁴⁴. En 2012, las directrices originales fueron modificadas. El cambio principal fue en relación a los tiempos de respuesta con el fin de evitar la prolongación de los casos, ya que en la antigüedad, un caso podría tardar más de 4 años.

¹⁴¹ Comisión para la Cooperación Ambiental, *Plan estratégico 2015-2020*, Montreal, 2015, p. 13.

¹⁴² Comisión para la Cooperación Ambiental, *Plan operativo 2013-2014*, Montreal, 2013, p. 12.

¹⁴³ Comisión para la Cooperación Ambiental, *Plan operativo 2015-2016*, Montreal, 2015, p. 10.

¹⁴⁴ Comisión para la Cooperación Ambiental, *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte*, directriz 18.1.

Las directrices están divididas en 19 preguntas, cada una con su respectiva respuesta, y se encuentran indicadas por el número de pregunta y el número de párrafo de la respuesta. Por ejemplo, la pregunta tres es la siguiente: **3. ¿Cómo se presentan las peticiones?** Su respuesta se encuentra dividida en 11 párrafos, organizados como 3.1, 3.2, 3.3, y así sucesivamente, con el fin de ordenar las respuestas y utilizarlas como citas en las determinaciones de las peticiones.

Las directrices deberían servir como ayuda al público que va a presentar una petición. Sin embargo, se considera que contienen un lenguaje demasiado legal, lo que impide que un público sin conocimientos de derecho pueda entender fácilmente. Además, estas peticiones explican el proceso paso por paso. Para poder entender el proceso por completo con todo y tiempos establecidos¹⁴⁵, es necesario volver a analizarlo.

Con ayuda del esquema que se encuentra en el Anexo 3, se explicará en este apartado paso por paso el MPC¹⁴⁶.

- a) **Artículo 14.1:** Después de recibida la petición, el Secretariado verifica, en 30 días hábiles, si ésta cumple con todos los requisitos mencionados en el apartado 1 del artículo 14. Si esta no los reúne, se emite una **Determinación 14.1**, en la cual se explica por qué no se considera como una petición y se otorgan 60 días al petionario para enviar una petición revisada, que incluya los aspectos mencionados por el Secretariado en la Determinación. Si esta cumple, pasa directamente a la segunda etapa.
- b) **Artículo 14.2:** Si la petición cumple con todos los requisitos, se emite una **Determinación 14.2**, en la que se analiza el caso según el ACAAN y se hace público si la Parte debe emitir una respuesta respecto al caso. Todo esto se realiza en un plazo de 30 días hábiles.
- c) **Artículo 14.3:** En este punto del proceso, se exige a la Parte emitir una respuesta conforme a los aspectos citados en la petición ciudadana, en 30 días, o en caso excepcional, en 60 días hábiles. La Parte deberá otorgar toda la información concerniente al proyecto, incluyendo las decisiones gubernamentales y si el problema es asunto de algún procedimiento administrativo o legal. En caso en el

¹⁴⁵ Es necesario establecer la aclaración de que los tiempos se encuentran en días hábiles, y estos son distintos en las tres Partes, por lo que se toma en cuenta el calendario de días hábiles de la Parte que tiene cabida en el asunto.

¹⁴⁶ Proceso con base en los artículos 14 y 15 del ACAAN y en las Directrices de la CCA.

que el tema de la petición sea objeto de algún procedimiento interno, el proceso se da por terminado. Por el contrario, si el Secretariado determina que es necesaria la creación de un expediente de hechos, se pasa a la etapa siguiente.

- d) **Artículo 15.1:** El Secretariado tiene la obligación de analizar la petición conforme a la respuesta emitida de la Parte. En caso de que se recomiende la creación de un expediente de hechos, se expide una **Notificación 15.1**, en la cual se explican las razones por las cuales se recomienda un expediente de hechos con base en la información obtenida de la Parte y del peticionario -en un plazo de 120 días hábiles-. Si la petición no tiene fundamentos para continuar, se termina el proceso.
- e) **Artículo 15.2:** El Consejo tiene la responsabilidad de votar sobre la elaboración del expediente. Normalmente se procede a la votación en un plazo de 60 días hábiles.
- f) **Artículo 15.4:** En caso de contar con la decisión positiva del consejo, el Secretariado procede a una elaboración de expedientes de hechos, en 180 días hábiles.
- g) **Artículo 15.5:** Se permite que las Partes hagan comentarios referentes a cualquier sección del expediente de hechos, en alrededor de 45 días hábiles.
- h) **Artículo 15.6:** El Secretariado elabora el expediente final de hechos, tomando en cuenta los comentarios de las Partes en 45 días hábiles.
- i) **Artículo 15.7:** La votación del Consejo respecto a la publicación del expediente de hechos final se realiza en un plazo de 60 días hábiles.

El proceso está creado para tener una duración máxima de dos años y medio después de la presentación de la petición, tiempo que es demasiado largo para problemas ambientales¹⁴⁷.

2.3. Estados Unidos y Canadá frente al mecanismo

Como se vio en el inicio del capítulo, el ACAAN nació debido a que se creía que México se convertiría en un paraíso para las empresas, ya que éstas podrían evitar la legislación ambiental. Se sostenía que a diferencia de Estados Unidos y Canadá, México tenía estándares más bajos de protección ambiental en sus leyes. El ACAAN tiene como uno de sus objetivos el fortalecimiento de los niveles de protección, y el mecanismo de petición ciudadana

¹⁴⁷ Véase *infra*, p. 84.

funciona como una herramienta que denuncia a las Partes que no cumplen la legislación ambiental como debería ser.

Por lo tanto, es necesario analizar si este mecanismo ha cumplido con su función en México. Para analizar correctamente su influencia en México, es importante establecer la función de este en sus dos vecinos regionales. Por un lado se encuentra Estados Unidos, con el supuesto de que al ser un país desarrollado, su legislación ambiental se encuentra por arriba de lo convencional, y por otro lado, se encuentra Canadá, que al ser otro país desarrollado debería contar con leyes ambientales con altos estándares de protección (sic)¹⁴⁸.

2.3.1. El papel del mecanismo en Estados Unidos

Según John Knox, el mecanismo y la distribución de los expedientes de hechos están dirigidas hacia México y Canadá¹⁴⁹, dejando a Estados Unidos con menos de la mitad de peticiones ciudadanas y sólo con dos expedientes de hechos publicados en relación a esta Parte. Estos resultados nos llevan a analizar el Índice de Democracia Ambiental de Estados Unidos, pues suponiendo que tiene un alto nivel de democracia ambiental, sus procedimientos internos deberían satisfacer los objetivos para los que fue creado el proceso MPC.

El IDA de Estados Unidos se encuentra en un total de 2.16 de 3¹⁵⁰. En otras palabras, Estados Unidos cuenta con un BUEN nivel de democracia ambiental. Los indicadores prácticos se cumplieron en más del 80%. Las calificaciones según los tres pilares de la democracia ambiental –con base en las 3 directrices elegidas en el capítulo 1– fueron las siguientes¹⁵¹:

- 1) **Acceso a la Información:** calificación: 2.36
 - a) **Directriz 1:** 2.83
- 2) **Participación Pública:** calificación 2.08

¹⁴⁸ Al realizar una comparación con todos los países miembros de la OCDE por medio del Commitment to Development Index (CDI), Estados Unidos y Canadá se encuentran en los lugares 24 y 23 respectivamente de 27 países participantes en materia de políticas ambientales. Es decir, sus políticas ambientales se encuentran en los peores lugares de los países desarrollados. Véase Center for Global Development, “The Commitment to Development Index”, en línea. Dirección URL: <https://www.cgdev.org/commitment-development-index>.

¹⁴⁹ John Knox, “Fixing the CEC Submissions Procedure: Are the 2012 Revisions Up to the Task?”, *Golden Gate University Environmental Law Journal*, Estados Unidos, p. 87.

¹⁵⁰ World Resources Institute, “Environmental Democracy Index – United States”, en línea. Dirección URL: <http://www.environmentaldemocracyindex.org/country/USA>. Consultado el 27 de junio de 2016.

¹⁵¹ *Ibidem*.

a) **Directriz 8:** 2.33

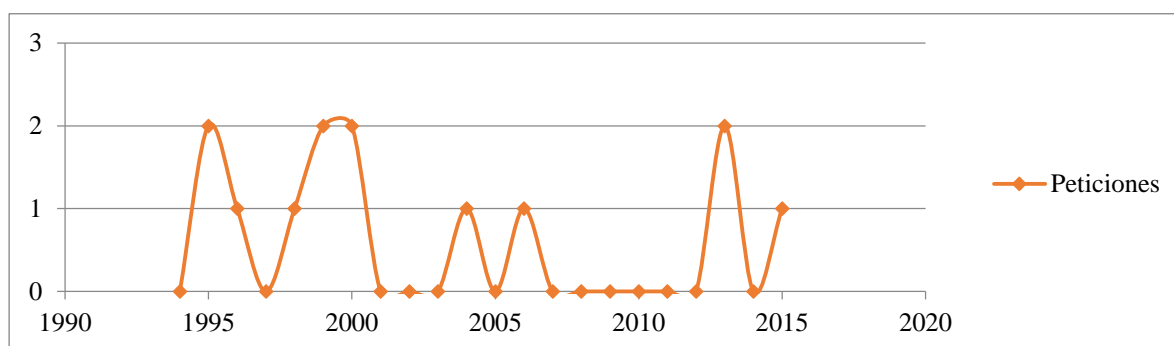
3) **Acceso a la justicia:** calificación 2.05

a) **Directriz 16:** 3

Como se puede observar en los números anteriores de los indicadores del IDA, Estados Unidos cuenta con niveles altos de democracia ambiental, siendo más fuerte en el pilar I de acceso a la información. Con base en estos datos, se analizará la función del mecanismo de petición ciudadana de la CCA.

Desde la puesta en práctica del mecanismo en el año de 1994 al año 2015, solamente 13 peticiones fueron dirigidas contra Estados Unidos, y una de ellas fue dirigida conjuntamente contra Canadá¹⁵² ¹⁵³. De estas 13 peticiones, solamente dos lograron llegar al resultado final, es decir, solamente existen dos expedientes de hechos que analizan el problema que denuncian los peticionarios.

Gráfica 1. Número de peticiones registradas en contra de EUA desde 1994 al 2015.



Fuente. Elaboración propia con datos del Registro Público de Peticiones de la CCA.

La **gráfica 1** muestra que el número mayor de peticiones presentadas en la CCA es de dos peticiones por año, encontrando también años en los que no se ha presentado ninguna petición. Tomando en cuenta la cantidad de problemas ambientales que existen en Estados

¹⁵² Comisión para la Cooperación Ambiental, “Registro público de peticiones”, en línea. Dirección URL: <http://www.cec.org/es/sem-submissions/registro-publico-de-peticiones>. Consultado el 28 de junio de 2016.

¹⁵³ Véase Anexo 4.

Unidos¹⁵⁴ y los 321 millones de habitantes¹⁵⁵, se puede afirmar que el proceso de petición ciudadana no es representativo para fortalecer procesos internos.

Con base en la información del IDA, Estados Unidos cuenta con un nivel bueno de democracia ambiental, por lo que sus procesos de acceso a la información, acceso a la justicia y participación pública son teóricamente fuertes. Muchos de estos procesos podrían seguir siendo fortalecidos, no obstante, el proceso del MPC no tiene esta función para Estados Unidos.

En la literatura académica, varios expertos y miembros de organizaciones no gubernamentales de Estados Unidos afirman que el Mecanismo de Peticiones Ciudadanas no funciona para cumplir los objetivos de protección ambiental, y que además existen procesos internos que permiten a los ciudadanos denunciar que la legislación ambiental no está siendo cumplida¹⁵⁶.

Un ejemplo de estos procesos, son los juicios civiles que se han establecido en contra de la Environmental Protection Agency (EPA), en los cuales, la mayoría de las veces se obtiene una respuesta positiva para la protección ambiental.

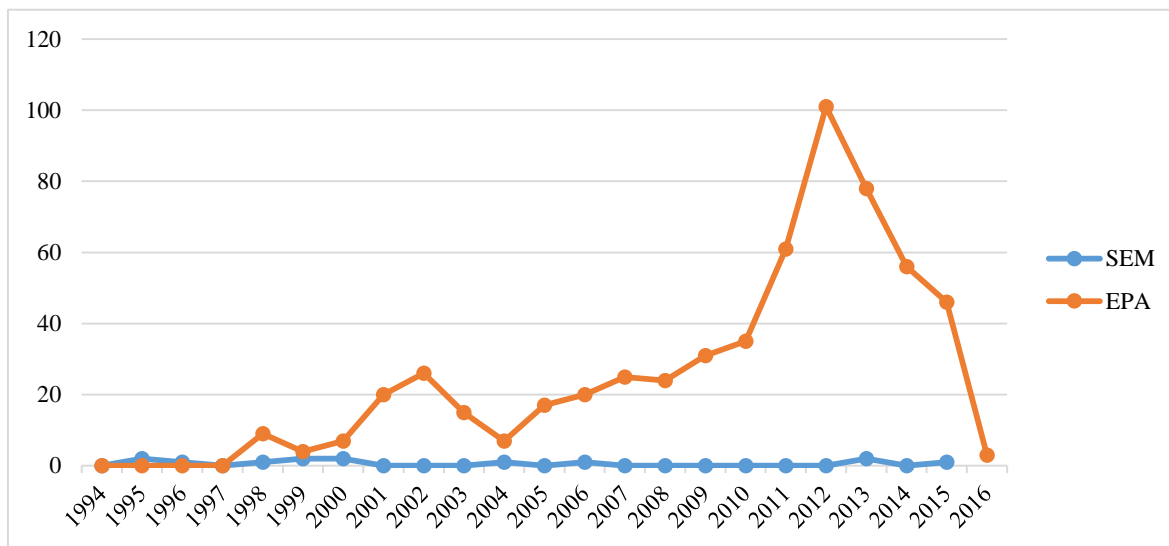
Para comparar la función y el impacto de las peticiones ciudadanas de la CCA con los juicios civiles de la EPA, se presenta la gráfica 2:

¹⁵⁴ Por ejemplo, las emisiones de gases de efecto invernadero son uno de los principales problemas ambientales de Estados Unidos. Véase Thomas Damassa, *et al.*, “GHG Mitigation in the United States: an overview of the current policy landscape”, World Resources Institute, United States, 2012.

¹⁵⁵ US Census Bureau, “U.S. and the World Population Clock”, en línea. Dirección URL: <http://www.census.gov/popclock/>. Consultado el 30 de junio de 2016.

¹⁵⁶ John Knox y David Markell, “Evaluating Citizen Petition Procedures: Lessons from an Analysis of the NAFTA Environmental Commission”, *Texas International Law Journal*, volumen 47, 2012, p. 520.

Gráfica 2. Juicios civiles de la EPA comparado con el uso del MPC de la CCA en EUA.



Fuente. Elaboración propia con datos del Registro público de peticiones de la CCA y de la *Environmental Protection Agency*, EPA.

En la gráfica anterior, se muestra la comparación entre el número de peticiones registradas desde 1994 al 2015, y el número de juicios civiles que se han presentado contra la EPA en Estados Unidos con datos presentados desde 1998 al 2016. Las líneas son completamente diferentes. Por un lado, la del proceso del MPC se encuentra más cerca del eje horizontal, debido a que el número más alto de peticiones presentadas en un año es igual a dos. Por el otro lado, el punto más alto de los juicios civiles es de 100 juicios por año. El hecho de que la curva de los juicios civiles contra la EPA aumente, podría tener una relación con la cantidad de violaciones a la legislación ambiental en este país. Esta relación, por lo contrario, no es evidente en la curva de las peticiones de la CCA.

A pesar de este resultado, aún se considera que el Mecanismo de Peticiones Ciudadanas puede servir como herramienta para vigilar los vacíos legales que muchas veces existen en la legislación ambiental¹⁵⁷.

Finalmente, es necesario aclarar que Estados Unidos nunca ha votado en contra de la elaboración de un expediente, aunque las otras dos Partes voten en contra. De las seis votaciones con resultado negativo que se han obtenido para votar sobre la elaboración de un

¹⁵⁷ Marirose Pratt, "Citizen Submission Process of the NAAEC: Filling the Gap in Judicial Review of Federal Agency Failures to Enforce Environmental Laws", *Emory International Law Review*, volume 20, Estados Unidos, p. 744.

expediente, es Estados Unidos quien ha votado a favor en cuatro de estas, siendo Canadá y México que han votado en contra. Según Estados Unidos, en los comunicados que justifican su voto, “su decisión favorable a la preparación de un expediente de hechos en relación con estos asuntos restantes obedece a una política interna [...] [que] se encuentra establecida en el decreto presidencial 12915 de fecha 13 de mayo de 1994, por el que se exige que, en la mayor medida que sea viable, Estados Unidos vote a favor de que se elabore un expediente de hechos cuando así lo recomiende el Secretariado”¹⁵⁸.

2.3.2. Canadá y el impacto del mecanismo

A pesar de que el ACAAN se creó como consecuencia de la movilización de la sociedad civil para evitar que México se convirtiera en un paraíso para las empresas¹⁵⁹, algunos grupos de ambientalistas creyeron que este Acuerdo forzaría de cierta manera a Estados Unidos y Canadá a bajar sus estándares de aplicación de su propia legislación ambiental¹⁶⁰. Canadá ha demostrado que la aplicación de su legislación ambiental no siempre es la mejor, debido a que es uno de los principales productores de petróleo¹⁶¹ y algunos de sus intereses no contemplan la conservación ni la protección al medio ambiente.

Por una parte, es importante mencionar que la forma de gobierno de este país – federalismo descentralizado– impacta en el funcionamiento del ACAAN y por lo tanto del Mecanismo de Peticiones Ciudadanas. En el Anexo 41.1 del Acuerdo Paralelo, Canadá hace explícito que se enviará una lista con las provincias signatarias del ACAAN y que por lo tanto estarán obligadas a cumplir con el Acuerdo^{162 163}. Esta lista solamente contiene a tres provincias: Alberta, Manitoba y Quebec¹⁶⁴.

No obstante, a pesar de que no se ratificó el Acuerdo por las provincias restantes, ha existido un desarrollo de mecanismos internos de cumplimiento para el ACAAN, pues desde

¹⁵⁸ Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental, *Resolución 15-02: Declaración del gobierno de los Estados Unidos de América en la que explica las razones que motivaron su voto respecto de la petición SEM-13-001 (Desarrollo turístico en el golfo de California)*, Montreal, 2015, en línea. Dirección URL: http://www.cec.org/sites/default/files/submissions/2011_2015/19080_13-1-razones-estados_unidos_es_0.pdf. Consultado el 4 de julio de 2016.

¹⁵⁹ Véase *supra*.

¹⁶⁰ Beatriz Bugeda, “Is NAFTA up to its Green expectations? Effective Law Enforcement Under the North American Agreement on Environmental Cooperation”, *University of Richmond Law Review*, volumen 32, Estados Unidos, p. 1592.

¹⁶¹ Francisco Muciño, “Los países más ricos en ‘oro negro’”, *Forbes México*, en línea. Dirección URL: <http://www.forbes.com.mx/los-paises-mas-ricos-en-oro-negro/>. Consultado el 7 de julio de 2016.

¹⁶² ACAAN, Anexo 41.1

¹⁶³ Véase Christopher Kukucha, *The Provinces and Canadian Foreign Trade Policy*, UBC Press, Vancouver, 2008, 242 pp.

¹⁶⁴ Environment Canada, “Évaluation de la participation du Canada a la Commission de Coopération Environnementale”, noviembre 2012, Canadá, p. 3.

antes de la negociación del Acuerdo, existió comunicación de Ottawa hacia las provincias acerca de los temas ambientales de la agenda internacional¹⁶⁵. La CCA ha tomado en cuenta algunas peticiones ciudadanas relacionadas con provincias no signatarias, por ejemplo las que son en contra de British Columbia y Ontario¹⁶⁶, de las cuales se ha dado como resultado la elaboración y publicación de expedientes de hechos. Este tipo de procesos han sido objeto de crítica dentro de la soberanía de las provincias, pues se considera que el mecanismo es intrusivo¹⁶⁷. Sin embargo, el MPC, al no proveer recomendaciones, no debería considerarse como una amenaza a la soberanía de las provincias. El hecho de que las provincias no hayan ratificado el ACAAN, no excluye a Canadá (en conjunto) de mantener sus niveles de protección ambiental nacionales adecuados, por lo que la elaboración de expedientes de hechos relacionados con las provincias no signatarias, se considera como una aplicación correcta del Mecanismo.

Para poder comparar, el IDA de Canadá otorga una medida objetiva de su nivel de democracia ambiental. Canadá se encuentra en un puntaje de 1.48 de 3, lo que lo califica con un JUSTO nivel de democracia ambiental¹⁶⁸. Solamente un 50% de los indicadores prácticos resultaron positivos, mientras que el resto de estos obtuvo negativas o resultados limitados en la aplicación de los pilares de democracia ambiental. Con base en las directrices elegidas en el capítulo 1 de los tres pilares, los resultados de Canadá fueron los siguientes¹⁶⁹:

- 1) **Acceso a la Información:** calificación: 1.43
 - a. **Directriz 1:** 2.17
- 2) **Participación Pública:** calificación 1.13
 - a. **Directriz 8:** 1.00
- 3) **Acceso a la justicia:** calificación 1.88
 - a. **Directriz 16:** 3

Se pueden observar indicadores menores al puntaje de 2, lo que significa que los niveles de democracia ambiental se encuentran muy bajos comparados con los de Estados Unidos, a pesar de que se encuentren en la misma región y con el mismo estatus de país desarrollado.

¹⁶⁵ Christopher Kukucha, *The Provinces and Canadian Foreign Trade Policy*, UBC Press, Vancouver, 2008, p. 190.

¹⁶⁶ *Ibidem*.

¹⁶⁷ *Ibidem*.

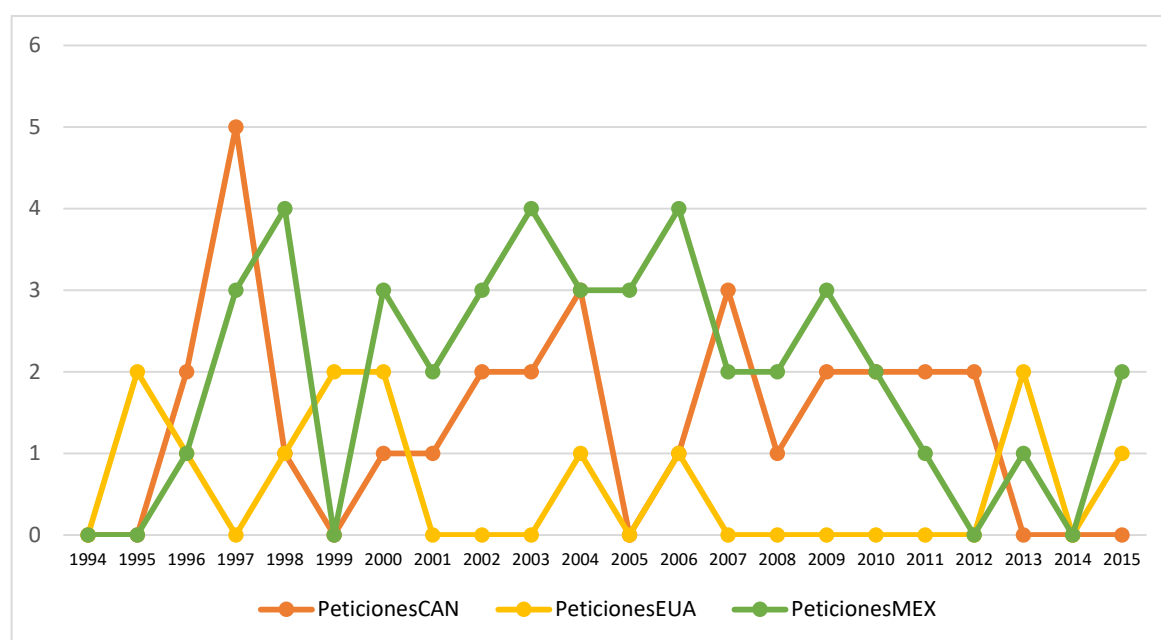
¹⁶⁸ World Resources Institute, “Environmental Democracy Index – Canada”, en línea. Dirección URL: <http://www.environmentaldemocracyindex.org/country/can>. Consultado el 23 de agosto de 2016.

¹⁶⁹ *Ibidem*.

Además, se puede observar que el pilar de Acceso a la Justicia es el más fuerte, comparado con el de Estados Unidos que era el más débil. Tomando en cuenta este Índice, se analizará la función del proceso de peticiones ciudadanas en Canadá.

Canadá es el segundo país, después de México, en utilizar el Mecanismo de Peticiones Ciudadanas. Desde Canadá se han realizado 30 de las 86 peticiones realizadas al 2015, y una compartida con Estados Unidos. En la **gráfica 3**, se puede observar la tendencia de los ciudadanos a utilizar el mecanismo contra Canadá.

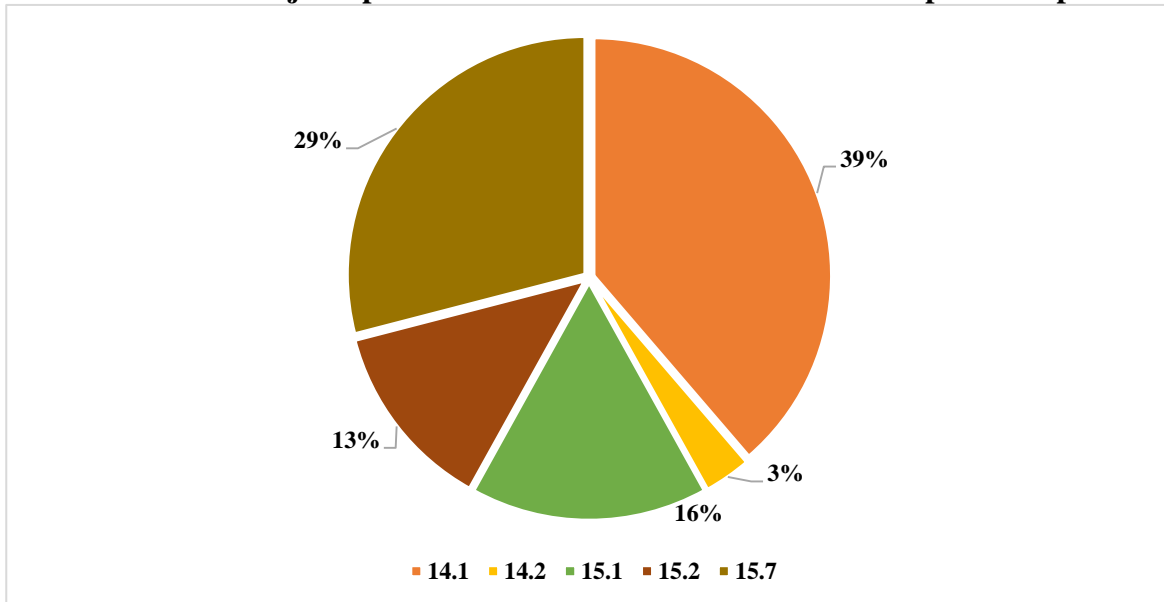
Gráfica 3. Peticiones ciudadanas de cada una de las partes de 1994 a 2015.



Fuente. Elaboración propia con datos del Registro Público de Peticiones de la CCA

En la **gráfica 4**, se encuentran los porcentajes de las peticiones que terminaron en las etapas correspondientes al proceso –se inicia desde el artículo 14.1 y termina con el 15.7–. Casi un 40% de las peticiones no procedieron por no cumplir con los criterios requeridos por el artículo 14.1, o no se presentaron peticiones revisadas. En la fase 15.2, se encuentran los casos en lo que el Secretariado recomendó la elaboración de un expediente de hechos, pero que fue votada en contra por el Consejo. Finalmente, se puede observar que casi un 30% de las peticiones han tenido un resultado positivo en la fase 15.7, y se han elaborado nueve expedientes de hechos. El Anexo 5 contiene información más detallada de cada una de las peticiones de la Gráfica 4.

Gráfica 4. Porcentaje de peticiones terminadas en cada uno de los pasos del proceso.



Fuente. Elaboración propia con información del Registro Público de Peticiones de la CCA.

Sin embargo, desde el año 2013, se dejaron de recibir peticiones relativas a Canadá. Esto puede deberse a dos razones. La primera se refiere a la actitud en las respuestas del Gobierno de Canadá ante este mecanismo, y la segunda, se basa en el cambio que ha existido en los ministros federales y de medio ambiente en Canadá.

En primer lugar, se puede observar una tendencia en las respuestas de Canadá a definir “aplicación efectiva” desde una perspectiva amplia. Es decir que *Environment Canada* ha respondido argumentando que su concepto de “aplicación efectiva” de la legislación ambiental es más amplio que el de los peticionarios¹⁷⁰. Por ejemplo, en la petición *Ontario Logging I y II*, Canadá respondió que las medidas más apropiadas para aplicar la legislación forestal eran por medio de la promoción de la observancia y por medio de la educación entre la industria, más que por la utilización de las Cortes de justicia¹⁷¹. Chris Tollefson y Anthony Ho analizan que este tipo de respuesta es por miedo a perder la soberanía en aspectos de

¹⁷⁰ Chris Tollefson y Anthony Ho, “Understanding Canada’s Responses to Citizen Submissions Under NAAEC”, *Golden Gate University Environmental Law Journal*, volumen 7, 2014, p. 71.

¹⁷¹ Comisión para la Cooperación Ambiental, “Respuesta de la Parte Canadá a la petición SEM-02-001”, abril 2001, p. 8, en línea. Dirección URL: http://www.cec.org/sites/default/files/submissions/2001_2005/8479_02-1-rsp-e.pdf. Consultado el 2 de septiembre de 2016.

medio ambiente¹⁷². No obstante, cuando se refiere a problemas ambientales que traspasan fronteras y que solamente se pueden resolver por medio de la cooperación internacional, la soberanía no es un tema relevante, pues en este caso son los ciudadanos los que están ejerciendo su derecho (y en estricto sentido, la soberanía la ostentan los gobernados).

La segunda razón es el movimiento que ha existido entre los partidos políticos en las posiciones de primer ministro, tanto federal como de medio ambiente. Para analizar este punto, es necesario recurrir a la historia reciente de los mandatarios este país¹⁷³. En 1993, Jean Chrétien fue electo como Primer Ministro de Canadá, siendo perteneciente al Partido Liberal. Posteriormente, en 2003, Paul Martin, también del Partido Liberal, se convirtió en Primer Ministro. Durante el mandato de 2006 a 2015 existió un cambio de partido ya que Stephen Harper, que era miembro del Partido Conservador, fue el mandatario electo. Finalmente, durante el 2015, Justin Trudeau trajo de vuelta al Partido Liberal al puesto de Primer Ministro.

Cada uno de estos ministros trajo consigo principios y valores que compartían tanto con su partido como con sus experiencias, por lo que, tomando en cuenta estas diferencias, las respuestas los gobiernos debieron diferenciarse. Asimismo, los ministros del ministerio de ambiente de Canadá forman parte del gabinete del Primer Ministro, por lo que normalmente comparten la ideología y valores.

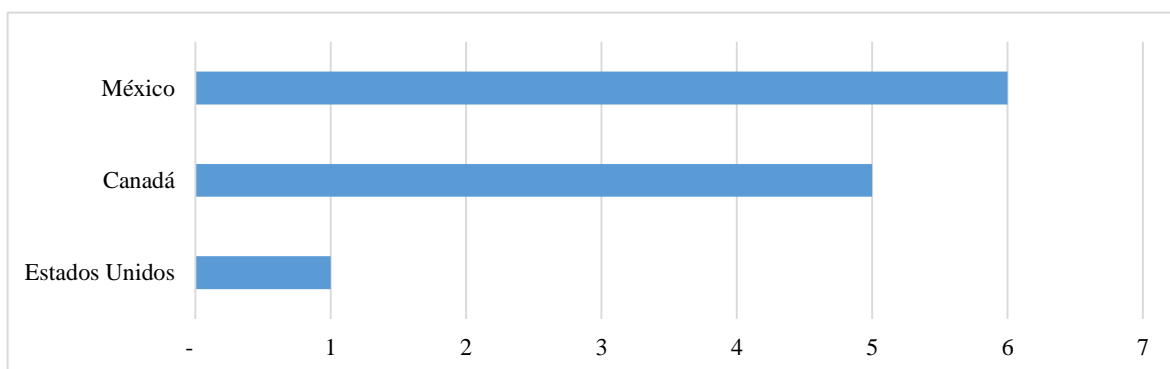
Tollefson y Ho afirman que las respuestas ante el proceso no han cambiado¹⁷⁴. No obstante, considero que sí han existido cambios en las respuestas de Canadá conforme cambia el partido en el gobierno. Si se observan los datos de las peticiones en el tiempo, se puede observar que durante el gobierno de Stephen Harper, se realizaron 12 votaciones para la creación de expedientes de hechos. Cinco de esas 12 peticiones fueron dirigidas contra Canadá, seis contra México y una contra Estados Unidos (**Gráfica 5**).

¹⁷² Chris Tollefson y Anthony Ho, *Op. Cit.*, p. 66.

¹⁷³ Parlamento de Canadá, “Prime Ministers of Canada”, en línea. Dirección URL: <http://www.lop.parl.gc.ca/ParlInfo/compilations/federalgovernment/primeministers/biographical.aspx>. Consultado el 2 de septiembre de 2016.

¹⁷⁴ Chris Tollefson y Anthony Ho, *Op. Cit.*, p. 76.

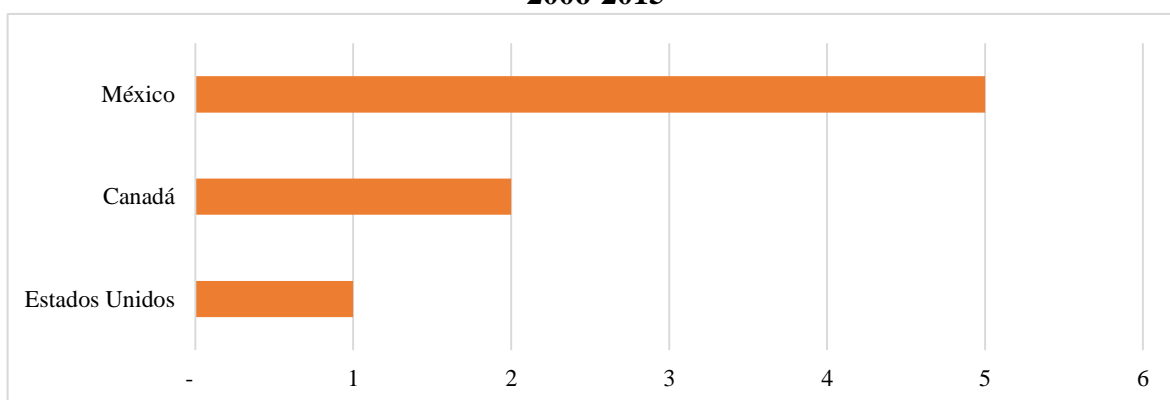
Gráfica 5. Peticiones en votación para elaboración de expediente de hechos 2006-2015



Fuente. Elaboración propia con datos del Registro Público de Peticiones de la CCA.

Sin embargo, solamente dos de las cinco recomendaciones para expedientes de hechos para Canadá fueron aprobadas para iniciar los expedientes –a pesar de que una de estas dos peticiones haya sido retirada por los peticionarios–. Es decir que menos de la mitad de las recomendaciones fueron aprobadas para Canadá. Esto se debió a que el gobierno de Canadá y el gobierno de México votaron en contra de la creación de este expediente, logrando así cubrir las dos terceras partes en las votaciones (**Gráfica 6**).

Gráfica 6. Peticiones aprobadas para la elaboración de expedientes de hechos 2006-2015



Fuente. Elaboración propia con datos del Registro Público de la CCA.

Asimismo, Canadá y México votaron en contra de la elaboración de un expediente de hechos para México¹⁷⁵. Los resultados de las votaciones podrían ser pruebas de que el gobierno de México y de Canadá tienen en común temor a los resultados de este proceso ciudadano.

Para que el proceso del MPC tenga un valor más importante en la política ambiental de Canadá, se necesita reforzar su papel como mecanismo de democracia ambiental, ya que el temor que tienen los países es ser castigados por alguna de las partes económicamente. Desde la democracia ambiental, los ciudadanos tienen el derecho a utilizar este tipo de herramientas y que sean completamente funcionales. Los procesos políticos y económicos han impactado en el papel del Mecanismo de Peticiones Ciudadanas en Canadá.

Conclusión Capitular

Para concluir el capítulo, se puede afirmar que el Acuerdo para la Cooperación Ambiental de América del Norte nació como una herramienta paralela al Tratado de Libre Comercio, pues la sociedad civil exigió la existencia de un régimen que protegiera al ambiente, principalmente de México. Gracias a este Acuerdo, la Comisión para la Cooperación Ambiental tiene la función de llevar a cabo todas las actividades relacionadas con el medio ambiente de los tres países de la región.

Los componentes de la CCA, el Secretariado, el Consejo y el CCPC, trabajan en conjunto para dar resultados con base en los planes operativos y estratégicos de esta organización, los cuales no cuentan con objetivos específicos. Sin embargo, el Consejo, como órgano rector, impide el desarrollo de algunas de las actividades de la CCA. Es decir, el juego de la política encuentra su lugar dentro del Consejo.

Uno de los elementos más importantes del ACAAN, además de la creación de la CCA, es el Mecanismo de Peticiones Ciudadanas, por medio del cual, cualquier persona u organización residente de los tres países puede enviar peticiones relativas a la aplicación de

¹⁷⁵ Véase Comisión para la Cooperación Ambiental, “Petición SEM-13-001: Desarrollo Turístico en el Golfo de California”, en línea. Dirección URL: <http://www.cec.org/es/sem-peticiones/desarrollo-tur%C3%ADstico-en-el-golfo-de-california>

la legislación ambiental. Para esto, se tiene que cumplir con una serie de criterios y de pasos para poder llegar al resultado final: la elaboración y publicación de un expediente de hechos.

Para comprobar la hipótesis de este capítulo: *la Comisión para la Cooperación Ambiental y el proceso de Peticiones Ciudadanas son una herramienta para el fortalecimiento de la democracia ambiental y del régimen ambiental nacional*, es necesario tomar en cuenta el análisis de la relación del mecanismo con Estados Unidos y Canadá.

En primer lugar, en Estados Unidos, el número de juicios civiles contra la EPA, en comparación con el número de Peticiones Ciudadanas registradas, demuestra que existen herramientas nacionales que ayudan a resolver los problemas de una manera eficiente. Sin embargo, no debe dejarse de lado el hecho de que la ineficacia del Mecanismo de Peticiones de la CCA, problema que se analizará en el siguiente capítulo, provoca que los sujetos no intenten utilizarlo. Estados Unidos cuenta con un nivel bueno de democracia ambiental, según su IDA. Por lo que, teóricamente, el Mecanismo de Peticiones Ciudadanas solamente sirve para eliminar las lagunas del derecho ambiental que existen en ese país apoyando al fortalecimiento de las leyes nacionales y de los mismos mecanismos democráticos internos.

En segundo lugar, Canadá cuenta con un nivel de democracia ambiental más bajo que el de Estados Unidos. Esto se ve reflejado en el número de Peticiones Ciudadanas, al ser el segundo país con mayor uso del mecanismo. A su vez, parece favorecer la participación ciudadana y el acceso a la información, al mismo tiempo que fortalece la aplicación de la legislación ambiental nacional, pues se han publicado varios expedientes de hechos sobre Canadá. No obstante, la actitud del gobierno de Canadá parece ser temerosa al respecto, como se puede notar en sus respuestas hacia la CCA. Su principal reto es adoptar esta herramienta para seguir fortaleciendo sus procesos internos.

Finalmente, las dinámicas internas de México no distan mucho de los errores que se cometen en Estados Unidos o Canadá. Los intereses económicos priman, aunque al ser un país en desarrollo, éstos tienden a ser más fuertes por la necesidad de inversión que existe. Como se verá en el capítulo siguiente, el sistema de derecho de dicho país (derecho romano) provoca que todas las leyes ambientales deban estar escritas, y por lo tanto se debe crear una estrategia para la legislación democrática en materia ambiental.

En síntesis, el Mecanismo sirve como una herramienta externa a los procesos internos de aplicación efectiva de los regímenes ambientales en los países analizados hasta el

momento. Las críticas sobre la intrusión de este mecanismo sobre la soberanía nacional, e incluso sobre la provincial o local, han desvirtuado el uso del Mecanismo. No obstante, ha demostrado ser útil para fortalecer los pilares de la democracia ambiental, proveyendo de una herramienta de participación ciudadana y de acceso a la información.

3. México frente al Mecanismo de Peticiones Ciudadanas del ACAAN

El proceso de petición ciudadana de América del Norte es un gran paso para la democracia ambiental nacional y regional. Este mecanismo podría fortalecer la aplicación de los marcos regulatorios internos gracias a que genera la obligación de cumplir con las normas internas. Además, los ciudadanos, al identificarse con los procesos democráticos regionales, podrían participar activamente en la exigencia y vigilancia de la aplicación de la ley más allá de las fronteras nacionales.

El objetivo del capítulo es analizar la relación del régimen jurídico mexicano con el Principio 10, así como la influencia que el proceso del MPC tiene en el régimen ambiental mexicano e identificar los factores que permitirían la eficacia de este proceso. Lo anterior es necesario porque las políticas públicas internacionales relativas al proceso de toma de decisiones ambientales deben ser mejoradas para lograr los objetivos ambientales que la sociedad busca y merece.

A través de este apartado se intenta demostrar la aseveración de que *si el Mecanismo de Peticiones Ciudadanas resuelve sus problemas de ineffectividad, entonces tendrá un impacto positivo en el régimen ambiental mexicano*.

Las divisiones correspondientes a esta última sección son tres. La primera abarcará el análisis de la democracia ambiental en México con base en el marco jurídico nacional. En segundo lugar, se analizará en específico el impacto del Mecanismo de Peticiones Ciudadanas de la CCA en México, así como las causas de ineffectividad del proceso. Finalmente, se mencionarán algunas de las posibles soluciones a los problemas de ineffectividad del proceso del MPC; y algunos retos del Mecanismo y de México frente a la democracia ambiental en América del Norte.

3.1. Democracia ambiental en México

En Norteamérica, se encuentran dos países desarrollados que comparten el espacio con México, un país en desarrollo. En esta situación genera cierta obligación de alcanzar los niveles de desarrollo similares a los de estos países. Como se revisó en el capítulo anterior, Canadá no demostró en el IDA su capacidad de implementar el Principio 10, y Estados Unidos cuenta con un mejor nivel de democracia ambiental según el IDA.

En este contexto, no existen niveles estandarizados en materia de medio ambiente para los dos países desarrollados de América del Norte, por lo que México no cuenta con parámetros para seguir las buenas prácticas regionales que le exijan modificar su marco regulatorio en esta materia. Para poder comparar adecuadamente a los tres países y comprender el impacto del Mecanismo de Peticiones Ciudadanas en México, es necesario revisar el régimen mexicano respecto a la democracia ambiental.

La democracia ambiental en México se encuentra en un MUY BUEN nivel según la calificación otorgada por el IDA. Este índice le otorgó una evaluación de 1.75/3. Sin embargo, varios indicadores del Índice reprueban a México en algunos temas. Una crítica que se realizará a lo largo de esta primera parte se refiere a que el principal problema de la democracia ambiental no es el marco jurídico en sí mismo, sino la implementación de éste y de las políticas derivadas.

3.1.1. Acceso a la información ambiental en México

Según el IDA, México obtuvo una calificación de **2.43 de 3** en el ámbito de acceso a la información ambiental, calificándolo en un estatus de MUY BIEN en el nivel de legislación de acceso a la información. Es necesario volver a aclarar que este indicador solamente califica las leyes que existen para el acceso a la información y no incluye otros rubros como el análisis los organismos garantes de este derecho políticas locales.

Según la Guía de Implementación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, existen dos tipos de mecanismos legislativos para el acceso a la información ambiental ¹⁷⁶. Por un lado, se encuentra aquel en el que existe una sola ley general de acceso a la información, sin especificar si se trata de temas ambientales. La ventaja de este modelo es que las disposiciones respecto a este tipo de información son muy específicas, pero, por lo contrario, si no se establecen las definiciones adecuadas, no se contará con otras herramientas jurídicas que permitan la defensa del derecho. Por otro lado, en algunos países existe una ley general de acceso a la información y leyes específicas sobre información ambiental, creando así doble legislación. La desventaja de este modelo es la posible existencia de diferencias entre ambas legislaciones, que pueden causar confusiones entre el público para ejercer su derecho, así como de las autoridades al momento implementar las disposiciones del acceso a la información.

¹⁷⁶ PNUMA, “Poner en Práctica el Principio 10 de Río: Guía de Implementación”, 2015, p. 27

México se encuentra dentro del segundo modelo. El derecho al acceso a la información tiene su base jurídica en el artículo 6° de la Constitución Política Mexicana, en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), y en los ordenamientos de las entidades federativas. También la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) cuenta con un capítulo dedicado al derecho de acceso a la información ambiental.

Los ordenamientos dirigidos exclusivamente al acceso a la información cuentan con disposiciones de obligaciones de transparencia para los sujetos obligados con el fin de que publiquen periódicamente la información que sea de interés público, así como los requisitos y el procedimiento para que se realicen solicitudes de acceso a la información y las denuncias correspondientes, en caso de que no sean respondidas estas solicitudes¹⁷⁷.

El capítulo de la LGEEPA está conformado por solo siete artículos que incluyen la creación de un sistema de información, una Gaceta, los requisitos para las solicitudes de información, los informes bianuales, entre otros aspectos.

El primer tema importante del bloque de Directrices de Bali¹⁷⁸ referente al acceso de la información ambiental para comparar con el régimen mexicano indica que *toda* persona tiene derecho a acceder a este tipo de información, sin importar si se es una persona física o moral. Este requisito lo cumplen las dos leyes de transparencia y acceso a la información, así como la LGEEPA.

Sin embargo, existen algunas inconsistencias en cuanto a los requisitos para presentar una solicitud, al costo de la información obtenida, y los motivos de la petición. Estas inconsistencias legales pueden generar confusiones para la ciudadanía interesada en hacer uso de su derecho.

Por ejemplo, la LGEEPA establece en su **artículo 159 bis 3** como requisitos el nombre o razón social, domicilio, la información específica que se solicita y el motivo por el cual se pide esa información; además, este mismo artículo aclara que los gastos que se generen correrán por cuenta del solicitante. Por su parte, en su **artículo 124**, la LGTAIP dispone una opción para las personas que no quieran entregar los datos de su domicilio como

¹⁷⁷ Véase: Ley General de Transparencia y de Acceso a la Información Pública, México, publicación DOF 2015. También véase: Ley Federal de Transparencia y de Acceso a la Información Pública, México, última reforma 2017.

¹⁷⁸ Véase *supra*. p. 23

un “medio para recibir notificaciones”; además de que el “nombre” es un dato opcional y el no darlo, no restringe el acceso a la información¹⁷⁹. Esta ley, en el artículo 141, no pide que se expliquen las razones de la solicitud, y especifica que solamente se cobraran los gastos del material utilizado cuando este sea mayor a 20 hojas de fotocopiado.

En segundo lugar, se encuentra la definición de información ambiental, pues las Directrices de Bali incluyen en la directriz 2 que la información ambiental debería incluir temas como “la calidad ambiental, el impacto ambiental en la salud y los factores que lo influyen, además de la información sobre la legislación y las políticas [...]”. La LGEEPA establece el tipo de información que deberá contener el Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales, por lo que podría entenderse como definición de información ambiental lo resaltado en negritas:

“Artículo 159 BIS. [...]”

[...] la Secretaría deberá integrar, entre otros aspectos, información relativa a los inventarios de recursos naturales existentes en el territorio nacional, a los mecanismos y resultados obtenidos del monitoreo de la calidad del aire, del agua y del suelo, al ordenamiento ecológico del territorio, así como la información señalada en el artículo 109 BIS y la correspondiente a los registros, programas y acciones que se realicen para la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

[...].”¹⁸⁰

Esta definición no hace referencia explícita a los posibles impactos en la salud, sin embargo, incluye información del Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (RETC) –artículo 109 BIS de la LGEEPA–, información relativa a los registros, programas y acciones, fortaleciendo la definición. Un aspecto a favor de la sociedad es que se incluyó la frase “entre otros aspectos”, dejando abierta la posibilidad de incluir más información.

¹⁷⁹ La opción de omitir el domicilio y el nombre son detalles especialmente importantes para los solicitantes de información ambiental, pues en el mundo (principalmente en América Latina), el asesinato y las desapariciones de los activistas ambientales ha aumentado constantemente. Este mismo año, en México, el caso de Isidro Baldenegro López, fue condenado por la opinión pública internacional. Véase: Elisabeth Malkin, “El asesinato de un ambientalista en México genera alarma en América Latina”, The New York Times, 18 de enero de 2017, en línea. Dirección URL: <https://www.nytimes.com/es/2017/01/18/asesinato-ambientalista-en-mexico-isidro-baldenegro-berta-caceres/>. Consultado el 3 de marzo de 2017. Para el caso de asesinatos en el mundo, véase: Global Witness, “Reporte: En terreno peligroso”, junio 2016, 27 pp.

¹⁸⁰ Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, México, última reforma 2016.

La LGTAIP no hace mención específica de la información ambiental, aunque establece algunas obligaciones específicas de transparencia para los sujetos obligados, mientras que la LFTAIP incluye una fracción (fracción VII) en materia de medio ambiente y recursos naturales en el artículo 69. No obstante, esto podría llegar a ser un problema porque no se generan obligaciones directas, respecto de la definición de la LGEEPA, por lo que el sujeto obligado podría excusarse para no publicar información con base en éstas.

En tercer lugar, encontramos que la denegación de la información es un tema esencial, ya que el derecho de acceso a la información debe responder al principio de máxima publicidad. Por eso, la Guía de implementación aclara que las causas de denegación deben ser muy específicas y claramente justificadas. En el caso de México, se especifican las razones para denegar el acceso a la información en general en la LGTAIP, en la LFTAIP y en la LGEEPA, alegando principalmente las razones más comunes a nivel internacional, entre ellas: seguridad nacional, relaciones internacionales, procedimientos administrativos en proceso, derechos de propiedad intelectual, protección a los datos personales, etcétera¹⁸¹.

El IDA califica la directriz 3, relativa a los motivos de denegación de información ambiental, con tres indicadores, de los cuales el tercero es calificado con 1/3 para México, debido a que no existe ninguna disposición legal para anteponer al interés público sobre cualquier otro motivo. Sin embargo, es importante considerar que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) tiene la facultad de recibir recursos de revisión, cuyas respuestas son vinculantes para los sujetos obligados. Gracias a este organismo autónomo se pretende garantizar que el derecho a la información ambiental no será obstruido.

Otro tema importante para este pilar de la democracia ambiental hace referencia a la *transparencia proactiva*¹⁸², pues las directrices 4 y 5 están dirigidas a la publicación periódica de información actualizada sobre el medio ambiente. Las leyes antes mencionadas establecen obligaciones de transparencia para los sujetos obligados que se relacionan con el medio ambiente. Aunado a esto, la LGTAIP establece algunas disposiciones que van más allá de meras obligaciones. Esta Ley, en los artículos 53 al 59, establece que las autoridades

¹⁸¹ LGTAIP, artículos 100 al 120; LFTAIP, artículos 97 al 120; y LGEEPA artículo 159 BIS 4

¹⁸² Para mayor información respecto a este tipo de transparencia, véase: Helen Darbshire, “Proactive Transparency: The future of the right to information?”, Banco Mundial, Washington D.C., 2009, 51 pp.

gubernamentales deberán promover la transparencia proactiva y el gobierno abierto en conjunto con los organismos garantes de este derecho y con la sociedad civil.

No obstante, el Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales (SNIARN), que se creó gracias al artículo 159 BIS de la LGEEPA, aún no se ha convertido en el primer referente en México para el acceso a la información ambiental. Este Sistema cuenta con dos inconvenientes. El primero es el diseño electrónico, pues la información no se encuentra con tanta facilidad y, además, la información se encuentra en distintas páginas web. El segundo es que la información se encuentra desactualizada. El Sistema mexicano, en comparación con el Sistema de Información Ambiental Chileno (SINIA) por ejemplo, se encuentra en desventaja¹⁸³. El SINIA tiene una página web amigable al público y la información se encuentra organizada por temas. Además, ningún vínculo te dirige fuera de la página del sistema. El Sistema chileno es un buen ejemplo de lo que puede obtenerse como resultado de una buena planeación e implementación de un sistema de información ambiental.

Es necesario conocer la información ambiental del país con el que se comparten fronteras para poder hacer frente a problemas comunes. Un excelente ejemplo de la publicación e intercambio de información ambiental regional e internacional, es el Registro de Emisión y Transferencia de Contaminantes (RETC). El RETC es un estándar internacional para los registros e inventarios de contaminación. Esta herramienta ha sido un gran éxito a nivel internacional pues varios países han adoptado este modelo, e incluso existen dos regiones, la Unión Europea y América del Norte, que utilizan los datos para compararlos. Idealmente, se necesitan indicadores, estadísticas, y quizá, sistemas de información ambiental unificados regional o internacionalmente, para poder hacer estudios de comparación y políticas de cooperación.

En el caso de América del Norte, es la misma Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) la que realiza algunos trabajos de comparación entre los Registros Nacionales de cada país que conforma la región de América del Norte, gracias a las siguientes resoluciones: *Resolución de Consejo 97-04 de junio de 1997, Resolución de Consejo 00-07*

¹⁸³ Para comparar ambos sistemas, véase: Sistema Nacional de Información Ambiental y Recursos Naturales (SNIARN-México), en línea. Dirección URL: <http://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/sistema-nacional-de-informacion-ambiental-y-de-recursos-naturales>. Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA-Chile), en línea. Dirección URL: <http://siia.mma.gob.cl/mma-centralizador-publico/inicio.jsf>.

de junio de 2000, y Resolución de Consejo 02-05 del 19 de junio de 2002. En éstas se busca adoptar esquemas entre los tres países para establecer parámetros comunes de comparación entre los datos de cada Estado miembro. Además, la Resolución del 2002 establece el *Plan de acción para fomentar la comparabilidad de los RETC de América del Norte*¹⁸⁴, que puede considerarse como la implementación de la política pública internacional de la comparación del RETC regional.

En la misma línea, la Guía de Implementación mencionada aclara que los sistemas de información ambiental, y por lo tanto el derecho de acceso a la información, debe garantizarse a los pueblos y comunidades indígenas, especialmente en los países en los que existe una población nativa de grandes magnitudes. El caso mexicano es uno de los más importantes, pues en México hay 7, 382, 785 personas de tres años y más de edad que hablan alguna lengua indígena¹⁸⁵. Como un ejemplo de buenas prácticas, México fue reconocido en una publicación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe¹⁸⁶ (CEPAL) gracias al Convenio de Colaboración entre el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI, ahora INAI) y el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) que se realizó con el objetivo de promover el derecho de acceso a la información en los “públicos tradicionalmente marginados”¹⁸⁷. Sin embargo, debe analizarse el impacto de este tipo de políticas al compararlas con los índices de participación de los pueblos indígenas en temas ambientales.

La última directriz de este pilar hace referencia a la construcción y creación de la capacidad en los ciudadanos respecto al tema ambiental. En otras palabras, se busca fomentar la participación de la sociedad con apoyo en su derecho al acceso a la información. La LGTAIP establece en sus artículos 56 al 58 que los sujetos obligados deberán publicar información adicional a la que establece como mínimo la ley para promover la reutilización

¹⁸⁴ CCA, *Plan de Acción para fomentar la comparabilidad de los registros de emisiones y transferencias de contaminantes de América del Norte*, junio 2002, en línea. Dirección URL: <http://www3.cec.org/islandora/es/item/11481-action-plan-enhance-comparability-pollutant-release-and-transfer-registers-in-north-es.pdf>. Consultado el 10 de abril de 2017.

¹⁸⁵ INEGI, *Encuesta Intercensal 2015*, en línea. Dirección URL: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/>

¹⁸⁶ CEPAL-ONU, *Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe: Situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas*, octubre 2013, número 151, en línea. Dirección URL: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/51389/Accessoalainformacion.pdf>. Consultado en 10 de abril de 2017.

¹⁸⁷ Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), “Firman IFAI e INALI convenio para llevar derechos de acceso a la información y protección de datos a hablantes de lenguas indígenas”, 10 de agosto de 2012, IFAI/097/12, en línea. Dirección URL: <http://inicio.ifai.org.mx/Comunicados/ComunicadoIFAI097452.pdf>. Consultado el 10 abril de 2017.

de la información que se genera, con el fin de permitir la optimización de la toma de decisiones de autoridades o ciudadanos –concepto de *transparencia proactiva*.

No obstante, la construcción de capacidades es más difícil de implementar que el simple derecho de acceso a la información. Esta directriz intenta generar acciones y actividades con base en la información publicada y, por lo tanto, en el compromiso de los sujetos obligados con la sociedad civil. En México, a pesar de la existencia de la LGTAIP, no se han generado suficientes canales de comunicación ciudadanía-gobierno en niveles estatales o municipales, a pesar de los esfuerzos del gobierno federal por reglamentar la transparencia proactiva.

La construcción de capacidades está siendo aprovechada por las organizaciones de la sociedad civil, pues este sector del público se encuentra colaborando en talleres para apoyar la participación de grupos vulnerables como los indígenas y las mujeres. Esto demuestra la limitada intervención del sector público en actividades de este tipo.

Como indica el *Global Right to Information Rating* (RTI), México se encuentra en el TOP 10 de países con las mejores leyes de acceso a la información¹⁸⁸ como consecuencia de la publicación de la LGTAIP y la LFTAIP. Asimismo, el índice *Open Data Inventory* (ODIN)¹⁸⁹ calificó a México con el número 16 de 173 países que participan el proyecto. México se encuentra en un nivel más alto que la media regional de América Latina en los tres ámbitos de datos abiertos –social, económico y ambiental. En el aspecto ambiental, México fue evaluado con 67% de acceso a la información.

A pesar de la calificación internacional de los indicadores RTI y ODIN, México debe fortalecer políticas para la creación de capacidades en la sociedad civil, así como actualizar y fomentar el uso del Sistema Nacional de Información Ambiental y Recursos Naturales, tanto por medio de la publicación de informes regulares y de la publicación de la información de amenazas inminentes. Aunado a esto y a pesar de que el derecho al acceso a la información ambiental es el pilar más fuerte, México también debe fortalecer los pilares de participación ciudadana y justicia ambiental.

¹⁸⁸ Centre for Law and Democracy, “*Global Right to Information Rating*”, 28 de diciembre 2016, en línea. Dirección URL: http://www.rti-rating.org/view_country/?country_name=Mexico. Consultado el 10 de abril de 2017.

¹⁸⁹ Open Data Inventory, “Country profile: Mexico”, 2016, en línea. Dirección URL: <http://odin.opendatawatch.com/ReportCreator/ExportCountryReport?countryId=92&appConfigId=3>. Consultado el 10 de abril de 2017.

3.1.2 Participación ciudadana en temas ambientales dentro del marco jurídico mexicano

La participación ciudadana es el pilar más importante de la democracia ambiental, puesto que es un derecho fundamental de los ciudadanos para fortalecer la toma de decisiones. Como se mencionó en el apartado 1.2.2, la participación ciudadana tiene la función de cumplir tres objetivos fundamentales. Éstos no sólo representan beneficios para el público interesado, sino también para las empresas y el gobierno¹⁹⁰.

Cabe mencionar que la participación ciudadana es, de cierta manera, la implementación del pilar de acceso a la información debido a que el conocimiento de la información es esencial para la toma de decisiones adecuada.

Otro aspecto importante es que la participación del público debe tomar en cuenta los intereses de los principales grupos de la sociedad civil¹⁹¹. México, al ser un país en desarrollo, cuenta con una mayoría de grupos civiles que se encuentran en estado de vulnerabilidad –mujeres, indígenas, infancia y juventud, agricultores, entre otros–, por lo que el gobierno debe darle más importancia a la promoción de la participación en el seno de éstos.

Si bien, el IDA cuenta con varios indicadores que califican participación ciudadana –directrices 8 a la 13–, éstos solamente se especializan en las disposiciones legales de México, sin tomar en cuenta la implementación de las mismas. México obtuvo el 0.78/3 en materia de participación ciudadana, calificando con el adjetivo de LIMITADO el marco legal de este pilar¹⁹². Este aspecto lo coloca en el último lugar de América del Norte, y es la calificación más baja de los tres elementos de la democracia ambiental del mismo país.

En general, la participación pública no es bien vista en países en desarrollo, pues existe la creencia de que se verán afectados o cancelados varios proyectos económicos (privados). No obstante, los beneficios de la participación se relacionan directamente con la existencia de mayor aceptación de proyectos de este tipo.

¹⁹⁰ Véase *supra* p. 25

¹⁹¹ Los nueve grupos principales enunciados en el Programa 21 son: mujeres, infancia y juventud, poblaciones indígenas, trabajadores y sindicatos, agricultores, comunidad científica y tecnológica, comercio e industria, organizaciones no gubernamentales; y autoridades locales. Véase ONU, “Programa 21- Grupos Principales”, en línea. Dirección URL: http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/about_mgroups.htm. Consultado el 12 de mayo de 2017.

¹⁹² World Resources Institute, “Environmental Democracy Index – Mexico”, en línea. Dirección URL: <http://www.environmentaldemocracyindex.org/country/mex>. Consultado el 14 de abril de 2017.

El marco jurídico mexicano en materia de participación pública está contenido en distintos niveles: tratados internacionales, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y leyes generales y federales.

Primero, se encuentran establecidos dos artículos, en relación con la participación pública, dentro de la CPEUM. El artículo 2 contiene los derechos constitucionales otorgados a las comunidades indígenas en la República Mexicana, dentro de los cuales, existe la libre determinación y la autonomía, así como el derecho de consulta a los pueblos indígenas respecto a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y en los planes locales. En materia ambiental, es importante mencionar que el PND y los planes locales contienen las estrategias y objetivos que se pretenden alcanzar en esta materia durante el período de un gobierno, por lo que los pueblos indígenas podrán expresar sus opiniones respecto a estos objetivos.

El artículo 35 constitucional es el más importante para el derecho de participación, pues la Fracción VIII dispone el derecho de las consultas populares, las cuales contarán con resultados vinculatorios para el gobierno. De este artículo se deriva una ley reglamentaria, la Ley Federal de Consulta Popular (LFCPo).

Posteriormente y gracias al artículo 133 constitucional, el instrumento más importante sobre esta materia es el Convenio 169 sobre los pueblos indígenas y tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1989. A partir del cual se crea la doctrina del consentimiento libre, previo e informado (CLPI). Este documento establece que los pueblos y comunidades indígenas que sean o *puedan ser afectados* por la toma de decisiones ambientales tendrán que ser consultados.

En las buenas prácticas internacionales, existen cuatro elementos en común reconocidos por la comunidad internacional de la doctrina del CPLI. El primero se refiere a la libertad de decidir de los pueblos indígenas, sin la intervención de acciones de intimidación o manipulación –libre–. El consentimiento debe ser previo, y debe cumplir con la característica de recabar el consentimiento con suficiente antelación al inicio del proyecto, tomando en cuenta que será necesario que los miembros de una comunidad comprendan la información del proyecto para que puedan tomar una decisión adecuada. En tercer lugar, el consentimiento debe ser informado, teniendo como principal característica que la información que se facilite a los participantes debe ser clara, concisa, objetiva y transparente, y en lengua local mediante un formato culturalmente aceptado. El último elemento se basa

en la palabra “consentimiento”, y desde una perspectiva de participación indígena, es la más importante. Para cumplir con este requisito, se requiere que el consentimiento sea buscado y adoptado de acuerdo con las dinámicas consuetudinarias y administrativas de la comunidad¹⁹³.

En México, y principalmente sobre temas energéticos –que son los que en México tiene más impacto en comunidades y territorios indígenas–, las consultas previas a los pueblos indígenas se realizan a través de la Secretaría de Energía (SENER) en coordinación con la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)¹⁹⁴. El Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, en el artículo 87, establece una serie de fases generales. Sin embargo, no existen disposiciones administrativas sobre este tema, por lo que se pueden generar ciertas irregularidades en los procedimientos¹⁹⁵.

Estos artículos constitucionales son de gran relevancia, pues reconoce, a nivel supremo, el derecho a participar en la toma de decisiones, especialmente de los pueblos indígenas. Empero, el hecho de que no se hayan reglamentado, provoca fallas en la implementación de las consultas y de los procesos de participación. Específicamente, la CLPI debería contar con un procedimiento especial y reglamentado con la finalidad de que la participación de los indígenas sea realmente valorada, y de esta manera, la información recolectada sea de utilidad para las políticas que se planeen posteriormente.

En tercer lugar, como ley reglamentaria del artículo 35 constitucional, la LFCPo contiene los elementos necesarios para realizar consultas populares con objeto de temas de trascendencia nacional, por lo que los temas locales no serán incluidos en esta disposición legal. Un aspecto importante es que los ciudadanos podrán solicitar una consulta popular, siempre que reúnan el 2% de inscritos en la lista nominal de electores¹⁹⁶, mismos que serán verificados por el Instituto Nacional Electoral (INE) dentro del proceso de aceptación o rechazo de la solicitud.

¹⁹³ Para mayor información respecto a la doctrina del CPLI, véase: FAO, *Consentimiento libre, previo e informado. Un derecho de los Pueblos Indígenas y una buena práctica para las comunidades locales*, 2016, 51 pp., en línea. Dirección URL: <http://www.fao.org/3/a-i6190s.pdf>, y UNEP, “Poner en Práctica el Principio 10 de Río: Guía de Implementación”, 2015, 166 pp.

¹⁹⁴ Reglamento de la Ley de Industria Eléctrica, artículo 90.

¹⁹⁵ Véase Israel Rodríguez, “México, sin generar leyes de consulta en comunidades indígenas: Sener”, *La Jornada*, 25 de febrero de 2016, en línea. Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/02/25/mexico-sin-generar-leyes-de-consulta-en-comunidades-indigenas-sener-6031.html>. Consultado 15 de abril de 2017.

¹⁹⁶ Ley Federal de Consulta Popular, artículo 12.

Existen dos principales problemas respecto a esta ley. El primero es que no se especifica la relación existente de la participación ciudadana con el derecho al acceso a la información, pues no existe ninguna obligación de difundir o proveer información respecto al tema de la consulta para los ciudadanos. Por consiguiente, la decisión tomada será desvirtuada.

El segundo refiere a que uno de los requisitos es que las consultas se realicen a la par de los procesos electorales. Esto puede tener consecuencias en los resultados, pues no debe olvidarse que existirán factores políticos que pueden llegar a modificar los resultados de las consultas. Por ejemplo, en las elecciones federales puede existir el uso de recursos económicos o materiales para cambiar posturas y decisiones políticas del público, trayendo como resultado fraudes electorales.

Uno de los instrumentos de política ambiental más populares en todo el mundo, y que en México se encuentra legislado en la LGEEPA, es la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). Este instrumento debe contar con la participación del público interesado¹⁹⁷, debido a que los impactos de los proyectos podrían verse reflejados en las vidas cotidianas de cierto grupo de ciudadanos.

El artículo 34 de la LGEEPA contiene las bases necesarias para realizar una consulta pública, así como los plazos del proceso. La consulta pública no se establece como una obligación para la EIA. Una vez que se recibe la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA), ésta se pondrá a disposición del público para que pueda ser consultada, y dentro de los diez días contados a partir de la publicación del extracto del proyecto, cualquier ciudadano interesado podrá solicitar una consulta pública.

Asimismo, la ley exige que, cuando se trate de un proyecto que pueda impactar gravemente la salud pública o los ecosistemas, la SEMARNAT sostendrá una reunión pública de información, con la finalidad de dar a conocer los riesgos del proyecto. El proceso de la

¹⁹⁷ En el documento original de las Directrices de Bali se incluye un pie de página que define al público interesado como “el público afectado, o que pudiera verse afectado, o que tenga un interés en la adopción de decisiones ambientales. Para efectos de esta definición, ha de considerarse que las organizaciones no gubernamentales que promuevan la protección del medio ambiente y que cumplan los requisitos en virtud de la legislación nacional tienen interés en ello”. Véase: UNEP, *Guidelines for the development of National Legislation on Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental Matters*, adoptadas en el 26 de febrero de 2010. Dirección URL: <http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/11822/Guidelines%20for%20the%20Development%20of%20National%20Legislation%20on%20Access%20to%20information%2c%20Public%20Participation%20and%20Access%20to%20Justice%20in%20Environmental%20Matters.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

EIA también comprende un plazo de 20 días para proponer observaciones y medidas de prevención y mitigación adicionales.

No obstante, estas consultas públicas solamente se establecieron para cumplir con el requisito de escuchar a las posibles partes afectadas. Si bien existe un margen de participación para los ciudadanos, la LGEEPA establece que las opiniones y los resultados de estos procesos solamente quedarán asentados en la Resolución o simplemente como anexos, lo que no garantiza que los resultados puedan cambiar el resultado de la aprobación del permiso y de las licencias necesarias para la realización del proyecto¹⁹⁸.

Aunado a lo anterior, el procedimiento de la EIA está siendo implementado de manera errónea. La SEMARNAT publicó en 2008 una Guía para la realización de MIA regional en la que incluyó un cronograma del procedimiento para obtener una EIA¹⁹⁹. Sin embargo, este cronograma no realiza las consideraciones pertinentes al Reglamento de la LGEEPA en materia de EIA (REIA).

Tomando en cuenta la experiencia de los consultores en esta materia, Luis Vera ha criticado este procedimiento, ya que genera incertidumbre al momento de interpretar la ley, el reglamento y la Guía oficial²⁰⁰. Debido a que la consulta se realiza en las últimas etapas y a que los comentarios adicionales se pueden entregar cinco días antes de la publicación de la resolución, existe un riesgo latente para el inversionista pues se puede crear inestabilidad después del proceso.

A partir de los dos argumentos mencionados, se puede concluir que la EIA no fortalece la democracia ambiental, pues no establece un proceso de consulta democrático para la aprobación de este instrumento, y sigue siendo la SEMARNAT la que controla los resultados afectando tanto a los ciudadanos como a los inversionistas.

Otro instrumento importante para la democracia ambiental es la Evaluación de Impacto Social (EvIS) que se encuentra legislada, a partir de la Reforma Energética de 2014, en las Leyes de Hidrocarburos y de la Industria Eléctrica en los artículos 121 y 120 respectivamente. Estas disposiciones obligan a obtener una resolución de EvIS para poder iniciar los proyectos de la industria energética.

¹⁹⁸ Reglamento de la LGEEPA en materia de Evaluación de Impacto Ambiental, artículo 41 Fracción IV.

¹⁹⁹ Véase Anexo 6, p. 118.

²⁰⁰ Luis Vera, Cátedra 19 de septiembre de 2016, Diplomado de Derecho y Gestión Ambiental, Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales –Facultad de Ciencias, UNAM. Véase Anexo 7, p. 119.

La EvIS es un documento que debe contener la identificación de las personas que podrían resultar afectadas por un proyecto en materia energética. También debe incluir las posibles consecuencias del proyecto y sus correspondientes medidas de mitigación y de gestión social²⁰¹.

Empero, este instrumento ha sido criticado por la sociedad civil principalmente porque la Secretaría de Energía (SENER) es la encargada de aprobar la EvIS –no es la SEMARNAT ni ningún organismo centralizado en materia de derechos humanos–. Además, la EvIS solamente es una resolución con términos no condicionantes, lo que significa que ninguna empresa tendrá la obligación legal de cumplir lo estipulado en la Evaluación.

Un segundo problema de la EvIS es que no existe un procedimiento unificado para los dos tipos de proyectos –hidrocarburos e industria energética–; es decir, en las dos leyes existe la obligación de realizar un EvIS pero no establecen los mismos plazos. Por ejemplo, la EvIS para proyectos de Industria Eléctrica se debe presentar 90 días antes de la intención de iniciar las negociaciones con los propietarios del lugar en donde se pretende establecer el proyecto²⁰², mientras que la EvIS para Hidrocarburos no se encuentra sujeta a ninguna temporalidad dentro del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos.

Al ser una reforma “reciente” en términos de implementación y evaluación, aún no existen datos concretos de la eficiencia de este nuevo instrumento. Sin embargo, ya existen casos en los que algunas organizaciones de la sociedad civil critican la puesta en marcha de este nuevo instrumento por la supuesta ineficiencia.

Cabe agregar que el proceso de creación o actualización de las Normas Oficiales Mexicanas (NOMs) también incluye un proceso de consulta pública. Éste está estipulado en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, y en su respectivo Reglamento. El proceso de consulta pública de las NOMs se publica en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

No obstante, este tipo de participación está dirigida a expertos en la materia de que se trate, pues son temas técnicos y de medición, lo que reduce el margen de participación. Al tener que publicar en el DOF los comentarios recibidos, es en este mismo instrumento en el

²⁰¹ Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, artículo 3 Fracción IV.

²⁰² Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica, Artículo 86

que se explican las razones por las cuáles se aceptan o rechazan los comentarios²⁰³. Este proceso es transparente, a pesar de que la participación se dirige a un público especializado.

Finalmente, existe una participación activa por parte de las organizaciones de la sociedad civil. Ésta es principalmente mediática, pues se realizan campañas a nivel nacional e internacional en casos de violación de derechos humanos en materia ambiental o cuando se trata de un tema importante en casos como las especies en peligro de extinción, tal como el caso de la Vaquita Marina. Además, las organizaciones buscan comunicación con los legisladores y, normalmente, se generan espacios para la discusión como pueden ser los foros que se realizan en la Cámara de Diputados (aunque esto no garantiza que las voces del público sean escuchadas por los legisladores).

El pilar de participación ciudadana en México se encuentra totalmente debilitado a la hora de implementar las legislaciones correspondientes en materia ambiental como pudieron demostrar las inconsistencias de los instrumentos mencionados en este apartado. Esto se debe a múltiples razones. La primera es que los mexicanos no tenemos conocimiento sobre las disposiciones de participación y de acceso a la información sobre la realidad ambiental que impacta a la sociedad. Sirva de ejemplo que en México se encuentra el mismo proceso para la EvIS en dos leyes y reglamentos diferentes, mientras que la EIA se contempla en la LGEEPA, y para conocer todas las disposiciones en materias ambientales sería necesario consultar la multiplicidad de leyes ambientales sectoriales que existen con sus respectivos reglamentos y NOMs.

En seguida, las leyes actuales exigen la aplicación de la participación ciudadana que solamente sirve para cubrir el derecho democrático pues esta participación es principalmente pasiva. Por ejemplo, en los casos como la EIA o la EvIS, el público interesado puede participar y atender las sesiones públicas de información sin que su opinión, necesariamente, sea tomada en cuenta.

En un sentido de evaluación de políticas, la falta de información para conocer a fondo los procesos de consulta previa, EIA, y EvIS no permiten establecer conclusiones acerca de su funcionamiento. Ni la SEMARNAT, ni la SENER ni cualquier otro organismo

²⁰³ Véase como ejemplo: DOF, Respuesta a comentarios recibidos al Proyecto de Modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-011-CONAGUA-2000, Conservación del recurso agua que establece las especificaciones y el método para determinar la disponibilidad media anual de las aguas nacionales, publicado para su consulta pública el 23 de julio de 2014, 12 de marzo de 2015, en línea. Dirección URL: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5385139&fecha=12/03/2015.

gubernamental cuentan con estadísticas respecto a los proyectos privados o respecto al impacto que éstos tendrán en la ciudadanía, es decir, no se analizan los conflictos socio-ambientales existentes desde la perspectiva de los instrumentos de participación social. Las organizaciones no gubernamentales han criticado estos instrumentos y se colocan como las principales defensoras del derecho de participación, aunque lo hacen por medio de mecanismos y esquemas no establecidos como parte de un proceso administrativo.

Con base en las Directrices de Bali, la participación social en materia ambiental en México no cuenta con los elementos suficientes para instrumentarse adecuadamente. La directriz 8 propone que se deberían garantizar las oportunidades de participación pública, sin embargo, el simple hecho de que no exista una ley para implementar las consultas previas indígenas genera incertidumbre para este derecho. Las directrices 9, 12 y 13, que buscan la participación activa del público interesado en todas las etapas del proceso de políticas públicas, no se cumplen en México, pues toda la participación es meramente pasiva y solamente en las primeras etapas de la planeación de las políticas.

Finalmente, la directriz 11 establece que el gobierno, además de generar espacios de diálogo, debería tomar en cuenta las voces del público, lo cual no puede confirmarse (a excepción del proceso de las NOMs) pues no existe transparencia en los procesos de toma de decisiones ambientales.

Al igual que en apartado anterior, las directrices que buscan la creación de capacidades no se han implementado en México, debilitando aún más este pilar de la democracia ambiental, pues no se genera la conciencia en los ciudadanos posiblemente afectados de los proyectos privados. En otras palabras, el gobierno no crea una conciencia o vínculo de los impactos en los sistemas socio-ambientales de la toma de decisiones. El gobierno tiene la tarea pendiente respecto a la participación ciudadana. La transparencia proactiva bien utilizada podría cubrir esta deficiencia en el caso específico de SEMARNAT, pues existe información valiosa que no es fácil interpretar, y con ésta, cualquier persona podría participar en los procesos, si aprende a utilizarla. Los organismos que dependen de otros deben planear y proponer actividades para fomentar la participación. Tanto la SEMARNAT, como sus homólogas a nivel local, deben relacionarse con la ciudadanía para comenzar a crear políticas estilo *bottom-up*.

3.1.3 Acceso a la Justicia Ambiental en México

La mitad de las Directrices de Bali están dirigidas a la instrumentación del acceso a la justicia ambiental, demostrando así la importancia de este aspecto del Principio 10. Este elemento es la fusión de los dos elementos anteriores en el poder judicial de cualquier estado, fortaleciendo de cierta manera ambos elementos.

El IDA califica a México en materia de justicia ambiental con 2.04/3, es decir que cuenta con un BUEN nivel de justicia, al menos en las leyes de este ámbito. Varios indicadores del índice en este tema califican con 3/3 a México, y en otros lo califican con 0²⁰⁴. Esto se debe a que, aunque existen mecanismos para acceder a la justicia, éstos no son fáciles de utilizar para las personas en términos de gastos, capacidades, y temporalidad.

En México, la justicia ambiental se encuentra dispuesta en la CPEUM, en el artículo 4º, el cual establece en el párrafo cinco lo siguiente:

*“Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. **El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley**”.* [Énfasis añadido]

Esto significa que la persona –física o moral– que cause un impacto ambiental tendrá la obligación de responder ante los daños generados, de manera que indiquen las autoridades y las leyes correspondientes.

Las acciones colectivas son realmente importantes en materia ambiental ya que hay consecuencias que afectan a comunidades y a grupos, y es necesario reconocer que existe el derecho a acceder a la justicia incluso cuando se trata de derechos ambientales –que son de naturaleza difusa y colectiva. Cabe mencionar que en México se han realizado las reformas correspondientes para regular las acciones colectivas, tal y como lo menciona el artículo 17 de la CPEUM. Por ejemplo, el Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles incluye los procedimientos a seguir y las instancias correspondientes para realizar este tipo de acciones.

La justicia ambiental en México se encuentra dividida en tres tipos de justicia: la administrativa, la penal y la civil, sin olvidar que en 2013 se expidió la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (LFRA) que establece y reconoce los procedimientos judiciales

²⁰⁴ Véase World Resources Institute, “Environmental Democracy Index – Mexico”, en línea. Dirección URL: <http://www.environmentaldemocracyindex.org/country/mex>. Consultado el 16 de abril de 2017.

civiles y administrativos para tratar temas ambientales específicamente cuando ya existe un daño, siendo un intento de homogeneización de la justicia ambiental.

La justicia administrativa es la acción de una figura del poder ejecutivo ante cualquier incumplimiento de las normas administrativas, como por ejemplo la falta de permisos, evaluaciones o licencias para un proyecto. Este tipo de justicia generalmente busca cuidar el interés general de la sociedad y su papel es preventivo, por lo que no pretende prestar atención especial a grupos minoritarios ni a reparar los daños. La mayoría de las leyes sectoriales ambientales contienen las sanciones administrativas y económicas a las que se encuentran sujetos los actores. La LGEEPA, por ejemplo, cuenta con un capítulo de denuncia popular en la que se encuentra el procedimiento para acudir a la potestad sancionadora de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA)

En seguida, los profesionales del derecho describen a los recursos penales como *ultima ratio*, pues es el último recurso al que se debe acudir cuando existen problemáticas que podrían ser resueltas en otras instancias. Sin embargo, algunas de las actividades que afectan al medio ambiente no se han detenido con simples sanciones económicas, por lo que en el Código Penal Federal se tipifican los delitos ambientales del artículo 414 al 420. Algunos de los tipos penales relativos al medio ambiente se relacionan con temas tales como sustancias CRETIB, atmósfera, aguas residuales, vida silvestre, entre otros.

Después de la reforma al sistema penal acusatorio, las autoridades como la SEMARNAT y la PROFEPA dejan de ser las únicas con el poder de denunciar, y ahora los particulares también pueden acudir directamente a los tribunales. El gran problema del derecho penal ambiental es la dificultad para comprobar los daños indirectos, y debe demostrarse el nexo causal por medio de un dictamen pericial.

Por otro lado, se encuentra el sistema civil, por el que un particular puede demandar a otro particular. En este tema, el Código Federal de Procedimientos Civiles y las acciones colectivas son primordiales, pues gracias a esa reforma, los grupos pueden acceder a este tipo de justicia.

Ahora bien, la LFRA, en su intento de crear un marco común para la responsabilidad ambiental establece en su artículo 4 que la responsabilidad ambiental puede ejercerse y sustanciarse independientemente de otro tipo de acciones tales como las administrativas y las penales. En otras palabras, la compensación y reparación de los daños ambientales, producto

de la responsabilidad ambiental, pueden ejercerse en conjunto con otras sanciones como las administrativas -por ejemplo una clausura-, y las penales -como privación de la libertad.

Los términos compensación y reparación son las obligaciones más relevantes de la LFRA. Por un lado, la reparación busca restituir al “Estado Base” los ecosistemas y sus elementos dañados mediante acciones como restauración, tratamiento, recuperación o remediación. Por otro lado, la compensación se aplica cuando la reparación es imposible y se refiere a las acciones o inversiones para generar una mejora ambiental equivalente a los efectos adversos del daño. Ambas pueden ser compatibles pues en ninguno de los casos se logrará alcanzar el Estado base de un ecosistema, es decir, puede repararse cierto porcentaje del ecosistema, y compensar con acciones distintas para nivelar el daño. Asimismo, la LFRA considera algunos mecanismos de solución de controversias como la mediación o la conciliación para resolver conflictos que involucren daño ambiental.

La LFRA es una disposición que es funcional cuando ya existe un daño ambiental, es decir que esta ley es reactiva. Es la SEMARNAT la encargada de crear políticas preventivas. Es por esto que la LFRA solamente apoya a los afectados del daño, y puede ejercer la justicia ambiental en materia de compensación y reparación del daño ambiental.

El artículo 30 de esta ley establece la creación de juzgados de Distrito de competencia específicamente ambiental. No obstante, el poder judicial ha fallado en establecer al menos un juzgado, pues los procedimientos de responsabilidad ambiental siguen siendo analizados en los juzgados de materia civil o administrativa. En consecuencia, los jueces que llevan los temas ambientales no son especializados en el tema y sus sentencias no serán adecuadas para este tipo de conflicto.

En relación con las directrices de acceso a la justicia en temas ambientales, algunos de los temas más preocupantes son la falta de un órgano judicial especializado en materia ambiental, el tiempo y puntualidad de las decisiones judiciales, y la falta de mecanismos para disminuir los obstáculos financieros. En primer lugar, el órgano judicial especializado se encuentra establecido en una ley, sin embargo no se ha implementado esta disposición, lo que puede significar el poco valor que el poder judicial está dándole a la justicia en este ámbito.

Posteriormente, la puntualidad de las decisiones deja mucho que desear. La LFRA se publicó en 2013, no obstante, no se había utilizado el procedimiento de responsabilidad

ambiental para la reparación o compensación de los daños. El 6 de marzo de 2017 se utilizó la LFRA para la condena de un delito ambiental que causó un daño a un ecosistema²⁰⁵. El tiempo de respuesta del poder judicial es ineficaz, pues en materia ambiental es necesario que se actúe inmediatamente, aunque es cierto que existe una responsabilidad subsidiaria de la SEMARNAT y de la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA) dentro de la LFRA para responder ante situaciones de urgencia.

Finalmente, no existen mecanismos financieros a los que puedan acceder los grupos más vulnerables, que normalmente son los más impactados por este tipo de daños. Comprender el procedimiento de responsabilidad ambiental es complicado por los tipos de derecho a los que hay que acudir –penal, civil o administrativo–. El papel de apoyo a las comunidades en vulnerabilidad es liderado por las organizaciones de la sociedad civil, y gracias a la existencia de las disposiciones sobre acciones colectivas, éstas pueden representar a los afectados. Según las directrices, este trabajo le corresponde al gobierno, y México está fallando en este aspecto.

En esta breve exposición de la realidad nacional en materia de democracia ambiental, se puede resaltar que existen ciertas fallas en la implementación de las pocas leyes que existen para proteger los derechos de participación ciudadana, acceso a la información y acceso a la justicia en materia ambiental. En consecuencia, para lograr una adecuada implementación de las leyes que protegen estos derechos, es necesario utilizar mecanismos de cooperación internacional como una herramienta de apoyo para la vigilancia y el fortalecimiento de las instituciones y los procedimientos en este ámbito.

3.2. Impacto del Mecanismo de Petición Ciudadana en México

El Mecanismo de Peticiones Ciudadanas se estableció con la única finalidad de darle voz a la exigencia de la sociedad civil. Los ciudadanos de América del Norte han recurrido a este mecanismo desde su implementación esperando buenos resultados. No obstante, sus objetivos no se están cumpliendo por algunas razones específicas que involucran la misma estructura de la CCA, el mecanismo de instrumentación y la finalidad del mismo.

²⁰⁵ Se condenó a dos cazadores furtivos por la caza de dos ejemplares de borrego cimarrón. El juez sentenció con una multa, además del pago por la adquisición, transportación e instalación controlada de dos borregos cimarrones. Véase: PROFEPA, “Juez Federal dictó primera sentencia judicial conforme a la LFRA”, marzo 2017, en línea. Dirección URL: <https://www.gob.mx/profepa/prensa/juez-federal-dicta-primer-sentencia-judicial-condenatoria-por-dano-al-ambiente-en-mexico-conforme-a-la-lefra?platform=hootsuite>.

En México, la sociedad civil ha decidido hacer uso de este mecanismo cada vez con menor frecuencia. Esto se debe a la ineficacia que el proceso del MPC ha demostrado a lo largo de más de 20 años de existencia. Es importante considerar cuál ha sido el impacto de este proceso, principalmente de los expedientes de hechos, para poder analizar su función como una herramienta de fortalecimiento de los marcos jurídicos internos en materia ambiental y de las disposiciones relativas al Principio 10 de Río.

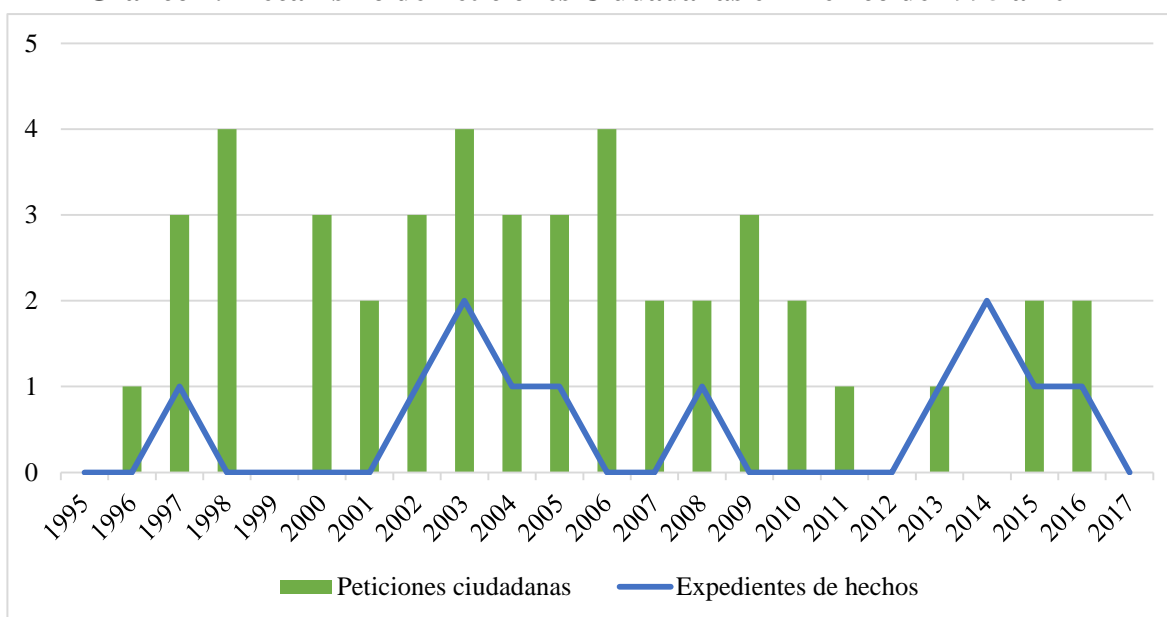
3.2.1. La función de los expedientes de hechos en México: algunos casos de ejemplo

Debido a que el marco interno de la democracia ambiental de México no ha cumplido con las expectativas de la sociedad civil y no es suficiente para instrumentar una democracia ambiental adecuada, la cooperación internacional puede apoyar en el fortalecimiento de la aplicación de la ley por medio de estándares adecuados y buenas prácticas.

El proceso de Peticiones Ciudadanas, explicado en el Capítulo 2, podría convertirse en una herramienta para fortalecer este ámbito, además de crear un tipo de democracia ambiental regional que sería benéfico para resolver problemas transfronterizos como la contaminación de ríos compartidos, en el caso de México y Estados Unidos, o las emisiones de gases de efecto invernadero derivadas del comercio fronterizo.

Además, el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas obliga a ambos países a trabajar para apoyar a México a establecer estándares de protección ambiental altos con la finalidad de alcanzar los objetivos de sustentabilidad y medio ambiente planteados a nivel internacional.

Gráfico 7. Mecanismo de Peticiones Ciudadanas en México de 1995 a 2017



Fuente. Elaboración propia con datos del Registro Público de la CCA

México es el país que más ha utilizado este Mecanismo en cuanto al número de peticiones registradas (51% de peticiones le pertenecen a México). De las 44 peticiones que se habían registrado hasta 2016, se han publicado 13 expedientes de hechos respecto a la aplicación de la ley.

Para poder comprender el impacto del mecanismo en los procesos internos, es necesario conocer algunos de los casos presentados ante la CCA. Los siguientes ejemplos que se mencionan son: un tema que resultó en un expediente de hechos, uno que fue desechado por el Secretariado, y una petición que se encuentra activa actualmente y que será de suma importancia para los temas ambientales a nivel local:

a) Cozumel (SEM-96-001)

A pesar de que el Mecanismo de Peticiones se implementó porque se consideraba que México iba a ser el país más afectado, este caso llegó a la CCA en 1996, después de tres peticiones relacionadas con Estados Unidos y con dos con Canadá. Esta petición es de suma importancia porque es la primera que termina el proceso del MPC completo hasta la publicación del expediente de hechos.

La petición fue presentada en 1996 por tres ONG mexicanas²⁰⁶, las cuales alegaban que México incurrió en fallas de la aplicación de la legislación ambiental respecto a un Proyecto de Desarrollo Turístico Inmobiliario en Cozumel. El problema específico era respecto a los permisos y concesiones otorgadas a un consorcio para la construcción del desarrollo turístico. La Secretaría permitió a este consorcio entregar MIAs parciales, sin tomar en cuenta la dimensión del proyecto final, ignorando los artículos de la LGEEPA en esta materia (artículo 28). Además, el proyecto se encontraba dentro de un área natural protegida (ANP), y las organizaciones denunciaron que no se respetaban las disposiciones en materia de aprovechamiento de las ANP.

Las principales razones de la Parte argumentó en su respuesta fueron: la retroactividad del proceso, falta de documentos para reconocer la personalidad jurídica y oficial de las ONG, además de algunas otras en materia de interpretación de la ley.

En la Resolución del Consejo para aprobar la elaboración del expediente de hechos, se ordenó considerar los hechos relevantes que existieran antes del 1 de enero de 1994 para el proceso de investigación de éste.

El *Expediente de Hechos Cozumel* resume los hechos expuestos por las dos partes, los peticionarios y México, y además, expone otros hechos establecidos en documentos gubernamentales, medios de comunicación y opiniones de expertos. Uno de los fines de este documento es ser objetivo respecto al caso y permitirle al lector sacar sus propias conclusiones.

b) Manejo de residuos de TV analógicas (SEM-15-002)

Ésta es una petición reciente (2015), que fue presentada por un conjunto de personas físicas y de ONG. Se basa en el hecho de que el gobierno federal no previó las consecuencias del cambio de televisión analógica a digital, y no preparó planes de mitigación. Los peticionarios plantearon consecuencias ambientales como la contaminación de mantos acuíferos por la lixiviación del plomo de los rayos catódicos.

Sin embargo, la CCA decidió no proponer la creación de un expediente por dos razones principales. La primera se refiere a que los peticionarios confundieron el Programa de Trabajo para la Transición a la TDT con un plan de manejo al estilo de la Ley General

²⁰⁶ Comité para la Protección de los Recursos Naturales, Grupo de los Cien Internacional, Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA).

para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (LGPGIR). En este caso, son los productores, importadores y distribuidores de los productos que se convierten en residuos al desecharse²⁰⁷, y no el gobierno federal.

La segunda razón es la interpretación errónea de las NOMs 161 y 052 (en materia de residuos de manejo especial, y de residuos peligrosos respectivamente). Esto porque los ciudadanos toman en cuenta las sustancias que se encuentran dentro del televisor (clasificadas en la NOM 052), y no al televisor en su conjunto (listado en la NOM 161).

La CCA se remitió a los argumentos utilizados por los peticionarios, por lo que no pudo continuar con el proceso. En este caso, los peticionarios encontraron los puntos débiles de la legislación, pero no argumentaron correctamente la aplicación inefectiva de ésta.

Los peticionarios citaron el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes. Esto es importante porque la SEMARNAT argumentó que esto no formaba parte de la definición de legislación ambiental del ACAAN. No obstante, el Secretariado respondió que, con base en una tesis de jurisprudencia y en el artículo 133 de la CPEUM, los acuerdos y tratados internacionales en materia ambiental también forman parte del orden jurídico mexicano, y por lo tanto, podrían ser analizados en un expediente de hechos. En consecuencia, todos los tratados internacionales en materia ambiental, que no sean implementados de manera *correcta*, también podrán ser utilizados para presentar peticiones.

c) Quema de residuos agrícolas en Sonora (SEM-16-001)

Curiosamente, esta petición llegó a la CCA en forma de correo electrónico redactada en un párrafo, y con imágenes adjuntas como pruebas de los hechos²⁰⁸. Esto demuestra lo fácil que puede llegar a ser la exposición de motivos respecto a la falta de aplicación efectiva de la legislación ambiental mexicana.

El problema argumentado en el documento del peticionario es que cada año se queman aproximadamente 100 toneladas de residuos de espárrago en el municipio de Caborca, Sonora, en contravención de las disposiciones del Reglamento de Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente de Caborca.

²⁰⁷ Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Recursos, art. 28

²⁰⁸ Véase CCA, “Petición”, 21 de enero de 2016, en línea. Dirección URL: http://www.cec.org/sites/default/files/submissions/2016_2020/16-1-sub_redacted_es_1.pdf.

La respuesta de la Parte afectada no satisfizo al Secretariado, por lo que haciendo un análisis encontró que los argumentos del peticionario podrían aclararse en un expediente de hechos, y solicitó así su elaboración al Consejo en febrero de 2017.

La pregunta que nos ocupa ahora es si las peticiones y los expedientes de hechos han sido importantes para fortalecer la legislación mexicana y la democracia ambiental. La tabla del Anexo 8 muestra las peticiones que han resultado en un expediente de hechos y la situación del caso posterior a la publicación del mismo. Cabe mencionar que la búsqueda de información para la realización de esta tabla fue muy complicada, debido al tipo de casos que se presentaron. La información oficial es casi inexistente, y solamente algunos medios de comunicación publicaron notas referentes a los casos y a los expedientes de hechos.

Como puede observarse en la tabla, los expedientes de hechos no han tenido un impacto realmente significativo debido al tiempo que tarda en procesarse. Sin embargo, los problemas ambientales en México tienden a durar bastante por diversas razones, por lo que, a pesar de que se publica tres años después de presentada la petición, los medios locales citan los expedientes y exigen a las autoridades ambientales resultados positivos ante los hechos enunciados en estos documentos. Las autoridades, en consecuencia, escuchan a estos actores sociales por medio del resultado de la CCA, que además hace eco en los medios de comunicación.

Ahora bien, de los casos anteriores a la tabla, se mencionaron dos que no cuentan con un expediente de hechos. Por un lado, el caso *Manejo de Residuos de TV analógicas*, no cuenta con uno a causa de la decisión del Secretariado. Sin embargo, este caso era importante porque, como lo menciona Paolo Solano en una entrevista realizada en 2016²⁰⁹, se trataba de un caso que implicaba legislación a nivel nacional, además de que era el resultado de un fenómeno tecnológico. Este caso demuestra una debilidad del proceso, pues a pesar de que se sabía que existían errores de aplicación, el Secretariado sólo pudo responder respecto a los argumentos específicos de los peticionarios, y no pudo proceder de *oficio* respecto a este tema con diferentes argumentos.

Por otro lado, se encuentra la petición *Quema de Residuos Agrícolas en Sonora* que aún no tiene el voto del Consejo para la elaboración del expediente de hechos. En caso de

²⁰⁹ Entrevista con Paolo Solano, Oficial Jurídico de la Unidad de Peticiones Ciudadanas de la CCA, Montreal, marzo 2016.

que se publique el expediente de hechos, esto apoyará el fortalecimiento de la implementación de la legislación municipal, y con un poco de suerte, la creación de un marco jurídico local.

Para concluir este apartado, se puede afirmar que los expedientes de hechos han sido importantes en cierta medida, pues han apoyado a las voces de la sociedad civil ya que, como se observa en el Anexo 8, los casos en los medios de comunicación se vieron reforzados por el impacto regional de los resultados que dio el organismo. Esto no representa un verdadero resultado positivo, pues de acuerdo al objetivo del Mecanismo, no se ha visto reforzada la legislación nacional ambiental.

No obstante, algunas opiniones de la sociedad civil consideran que, aunque no se realicen expedientes de hechos por votos negativos del consejo, las determinaciones incluyen análisis del Secretariado que la sociedad civil utiliza para apoyar sus posturas frente al gobierno cuando pretenden presentar denuncias, quejas y propuestas de políticas²¹⁰.

En este sentido, el Mecanismo de Peticiones Ciudadanas es positivo a pesar de que no se llegue al resultado deseado. Por esta razón, se puede afirmar que, si el proceso del MPC fuera eficaz, los resultados se reflejarían con mayor fuerza en las modificaciones a la legislación ambiental.

3.2.2. Causas de ineficacia del Mecanismo de Peticiones Ciudadanas

El proceso de Peticiones Ciudadanas no ha tenido los resultados que la sociedad civil en 1994 hubiera deseado. Así como en México no ha tenido un impacto importante, cabe mencionar que las organizaciones de Estados Unidos han dejado de utilizarlo por la ineficacia en que ha resultado este mecanismo²¹¹.

Es por esta razón que es necesario analizar los cuatro problemas que se consideran más importantes respecto al mecanismo:

²¹⁰ Sandra Moguel, Participación en el Webinar “Los mecanismos de peticiones ciudadanas en América CCA, CAFTA-DR y AIDA”, 21 de junio 2016. Dirección URL: <https://attendee.gotowebinar.com/recording/3334896108310125569>

²¹¹ Véase Chris Wold, *et al.*, “The inadequacy of the Citizen Submission Process of Articles 14 and 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation”, *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review*, United States, 2004, pp. 415-444.

a) Crítica al Consejo de la CCA

El Consejo de la CCA es el órgano que dirige a la organización y, por lo tanto, cuenta con el mayor poder de decisión dentro del proceso de Peticiones Ciudadanas. Como se mencionó, es necesario contar con el voto de dos terceras partes del Consejo. Empero, debido a que el Consejo está constituido por los tres ministros de medio ambiente, varias críticas se dirigen al conflicto de interés que existe en las votaciones²¹². Esto porque la aplicación de la legislación ambiental está a cargo principalmente de los ministerios de medio ambiente.

Además, el Secretariado no puede dejar de ser dependiente a sus decisiones. Chris Wold *et al.* afirman que el Consejo intenta debilitar al Secretariado por medio de acciones para limitar el alcance de las peticiones ciudadanas, además de que parece que no existe el deseo por parte del Consejo para que el Mecanismo de Peticiones Ciudadanas madure²¹³.

En otras palabras, uno de los problemas que provoca la ineficacia del mecanismo es la formación del Consejo por los tres ministros de medio ambiente, creando una esfera de conflicto de intereses dentro del proceso del MPC; y por otra parte, el Secretariado es dependiente a las decisiones de éste órgano, por lo que su actuación es bastante reducida para apoyar las investigaciones respecto de problemas relacionados con la aplicación de la legislación ambiental.

b) Objetivos del Mecanismo de Peticiones Ciudadanas

Bajo la perspectiva de la teoría de las políticas públicas, los objetivos de los programas que se implementen son esenciales para la evaluación. Las evaluaciones permitirían generar estrategias para mejorar los aspectos que no han permitido alcanzar los resultados establecidos en las metas.

El segundo problema que causa la ineficacia es que no se crearon metas específicas para evaluar los resultados del proceso del MPC. Existen dos tipos de planes para las actividades de la CCA: el plan estratégico que se publica cada cinco años; y el plan operativo que se presenta bianualmente. El plan estratégico 2010-2015 no estableció ningún objetivo

²¹² El Consejo Consultivo Público Conjunto (CCPC) realizó una recomendación al Consejo en 2004 respecto al posible conflicto de intereses respecto a la limitación del proceso derivado de los artículos 14 y 15, como resultado de algunos comentarios de la sociedad. Véase: CCA, “Comentarios de la ciudadanía sobre la percepción de un conflicto de intereses en el ACAAN”, en línea. Dirección URL: <http://www.cec.org/es/comentarios-del-publico/comentarios-de-la-ciudadan%C3%ADa-sobre-la-percepci%C3%B3n-de-un-conflicto-de-intereses-en-el-acaan>. CCA, “Recomendación 03-04 del CCPC al Consejo”, en línea. Dirección URL: <http://www.cec.org/es/acerca-de-la-cca/ccpc-recomendaciones-al-consejo/recomendaci%C3%B3n-al-consejo-03-05>

²¹³ Chris Wold, *et al.*, p. 419

para el área de Peticiones Ciudadanas, demostrando la falta de interés por este tema y la falta de evaluación para el proceso del MPC.

El Plan operativo 2015-2016 no hace mención específica de objetivos, solamente propone que la CCA “continuará buscando un mayor entendimiento de la ciudadanía acerca del proceso del MPC; para ello, hará que los expedientes de hechos sean más accesibles para todo el público y expandirá sus acciones de difusión”²¹⁴. En ninguno de los dos planes se definen proyectos o actividades específicas con objetivos medibles -en comparación con los otros programas de la CCA-.

c) Temporalidad y dificultad del proceso

La sociedad civil ha criticado el proceso de peticiones debido al nivel de conocimiento que es necesario para argumentar la aplicación incorrecta de la legislación ambiental. Esto trae una consecuencia primordial: los ciudadanos que son vulnerables a los daños ambientales no pueden utilizar esta herramienta de manera cotidiana, por lo que su uso se reduce a las organizaciones de la sociedad civil especializadas.

Esto significa, por un lado, que el Mecanismo de Peticiones Ciudadanas no respeta el principio de la democracia ambiental, pues no todos pueden acceder a él, no por las reglas escritas, sino en la implementación del mecanismo. Por otro lado, los costos que se pueden generar por el grado de especialización requerido para el uso de esta herramienta aumentan para las organizaciones de la sociedad civil, provocando que deje de ser una opción para ellas.

Por ejemplo, de todas las peticiones presentadas ante la Unidad de Peticiones, el 62.5% han sido respondidas con una determinación para corregir errores de forma o porque no cumplen con los criterios del artículo 14.1, de las cuales el 56% volvieron a presentar la petición. No obstante, el 21.4% de las peticiones revisadas fueron rechazadas porque tuvieron errores respecto al artículo 14.1.

Asimismo, el proceso de Peticiones Ciudadanas dura más de dos años en total, generando incertidumbre para las personas que utilizan la herramienta. Constantemente, los problemas ambientales deben responderse con prioridad por la gravedad que algunos de ellos representan, principalmente para los grupos vulnerables. No obstante, el mecanismo debería

²¹⁴ Comisión para la Cooperación Ambiental, Plan operativo 2015-2016, Montreal, 2015, p. 10.

ofrecer respuestas con mayor rapidez, a pesar de que este mecanismo sea la última instancia a la que deberían recurrir los ciudadanos.

d) Seguimiento de los expedientes de hechos

La principal crítica al Mecanismo de Peticiones Ciudadanas es la falta de seguimiento, por parte de la CCA, de los expedientes de hechos que resultan. Es decir que una vez que los expedientes de hechos se publican, el tema de éstos deja de aparecer en los estudios, programas y análisis de la CCA.

Este es un tema poco hablado dentro de la CCA y en la misma sociedad civil, porque representa una mayor carga de trabajo para la organización, y la sociedad civil se conforma con el hecho de que un organismo internacional les otorgue la razón.

Si bien el seguimiento “oficial” de los expedientes de hechos no se encuentra dentro de sus obligaciones, esto fortalecería el rol de la organización internacional y del Secretariado frente a futuros casos que pudieran relacionarse. Además, generaría mayor confianza por parte de los ciudadanos al presentar una petición, alcanzando mejores niveles de eficacia respecto a la propuesta del Plan Operativo 2015-2016.

3.3. Retos del Mecanismo de Peticiones Ciudadanas para el fortalecimiento de la democracia ambiental en México

Uno de los principales retos de la CCA es lograr que el proceso del MPC cumpla con los objetivos para llegar a ser una herramienta de la democracia ambiental, y por consiguiente, hacer que los ciudadanos regionales utilicen activamente este Mecanismo. Esto porque fortalecería los pilares de la democracia ambiental del Principio 10 que se encuentran establecidos en el preámbulo del ACAAN.

Existen pocas maneras de lograr un cambio en la estructura y actividades de la CCA puesto que esto se encuentra establecido en el ACAAN, y solamente una revisión y una modificación al Acuerdo podrían solucionar por completo los cuatro problemas mencionados.

No debe olvidarse el papel que funge la sociedad civil en este aspecto, pues las entrevistas realizadas mostraron que existen opiniones divididas respecto al proceso del MPC. A pesar de que las personas pertenecen al ámbito fuera del gobierno y de la CCA, éstas no comparten las ideas sobre la función específica del Mecanismo, pues algunos consideran

que éste no funciona, mientras que otros piensan que sí funciona como apoyo para respaldar sus ideas.

Asimismo, es necesario mencionar que México también debe trabajar en la democracia ambiental mejorando el marco jurídico y las disposiciones que son problemáticas para la sociedad.

3.3.1. Soluciones a los problemas de ineficacia

Una vez mencionados los problemas que provocan la ineficacia del proceso de Peticiones Ciudadanas, es esencial establecer algunas de las soluciones a corto plazo para éstos, pues a pesar de que pudieran existir algunas otras maneras, éstas serían a largo plazo y con mayor detalle, pues podrían significar, incluso, la modificación del Acuerdo.

Para solucionar los cuatro problemas mencionados se encontraron las siguientes respuestas:

a) Independencia de los órganos de la CCA

Debido a que el ACAAN establece al Consejo de la CCA como su órgano de gobierno, automáticamente coloca al Secretariado y al Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) debajo de esta figura. Es por esta razón que solamente una modificación al Acuerdo podría solucionar el problema desde el origen, ya que las modificaciones al documento que rige a esta organización obligaría a que existiera una relación horizontal entre los tres órganos de la CCA, y por lo tanto, cada uno podría participar de la misma manera en la creación e investigación de las Peticiones Ciudadanas.

No obstante, podría existir una solución a corto plazo para que el Secretariado recupere la necesaria y esencial independencia que se le otorgó en el ACAAN. Esto es por medio de dos actividades que podrían garantizar mayor independencia respecto del Consejo, a pesar de que éste deba aprobarlas. La primera se refiere a que el Director Ejecutivo de la CCA debe preparar un programa anual y el presupuesto correspondiente para las actividades propuestas²¹⁵. Este programa, al ser realizado por el líder del Secretariado, toma en cuenta la opinión de todas las áreas de la organización, incluyendo a la Unidad de Peticiones

²¹⁵ ACAAN, artículo 11.6

Ciudadanas. De esta manera, el Secretariado tiene permitido proponer las actividades a realizar durante el año, sin intervención del Consejo.

En segundo lugar, se encuentra la realización de los Informes Independientes del Secretariado²¹⁶. Estos Informes se encuentran regulados por el Artículo 13 del ACAAN, y permite al Secretariado realizar investigaciones sobre temas incluidos en el programa anual o sobre las funciones de cooperación del Acuerdo. En este contexto, el Secretariado puede adquirir fuerza al tener toda una disposición en el ACAAN para realizar investigaciones y publicaciones respecto a un tema que el Secretariado propiamente elija.

Desde la entrada en vigor del ACAAN en 1994 al día del hoy, el Secretariado solamente ha realizado ocho Informes bajo el artículo 13²¹⁷. Lo que significa que en 23 años de vigencia, se ha realizado, en promedio, menos de un reporte al año.

b) Evaluación de la Unidad de Peticiones Ciudadanas

Para el problema relacionado con el establecimiento de objetivos evaluables, la solución es la creación de un objetivo específico para la Unidad de Peticiones Ciudadanas y establecerlo en los Planes Operativo y Estratégico, para que exista una evaluación a corto y a largo plazo. Como consecuencia de la larga duración del proceso –poco más de dos años en publicar un expediente de hechos–, es prescindible que estas metas se coloquen en documentos que se actualicen cada dos años como mínimo, pues es evidente que no se podrían analizar resultados anualmente.

El investigador Raúl Pacheco-Vega, en una entrevista, argumentó que el establecimiento de objetivos no sería de ninguna ayuda pues el mecanismo carece de “dientes” para que pudiera ser verdaderamente eficaz²¹⁸. No obstante, el establecimiento de un parámetro para comparar si las acciones realizadas han alcanzado la eficacia necesaria es relevante. Sin objetivos claros, la Unidad de Peticiones Ciudadanas no tiene un camino que seguir y no podría mejorar con base en las experiencias del pasado. Además, un análisis cuantitativo o estadístico puede complementar la parte cualitativa de la evaluación a la función de la Unidad de Peticiones Ciudadanas.

²¹⁶ Chris Wold, “Evaluating NAFTA and the CEC: lessons for integrating trade and environment in free trade agreements”, *Saint Louis University Public Law Review*, volumen 28, p. 221.

²¹⁷ Véase: CCA, “Informes Independientes”, en línea. Dirección URL: <http://www.ccc.org/es/nuestro-trabajo/informes-independientes>

²¹⁸ Entrevista realizada a Raúl Pacheco-Vega, investigador y profesor del CIDE, Aguascalientes, octubre de 2016.

Por otra parte, es prescindible que el presupuesto de la Unidad de Peticiones sea transparente. De esta manera, podrá analizarse en qué aspectos se gastan los recursos para saber si esto repercute en los resultados mostrados en el alcance de los objetivos. El Plan operativo, así como el Informe Intermedio, presentan datos de los programas establecidos. Se evalúan las tareas y se rinden las cuentas respecto al presupuesto otorgado para la implementación de los programas. Sin embargo, la Unidad de peticiones, al no ser un programa, no cuenta con tareas específicas.

En la entrevista con Mauricio García, se mencionó que la opción para acceder al presupuesto de la Unidad de Peticiones era a través de Infomex. No obstante, este dato debería ser público para poder analizar mejor el papel que desempeña esta Unidad dentro de la organización ambiental regional.

La predicción de la cantidad de peticiones que se recibirán al año se puede realizar con base en las estadísticas de los años anteriores. De esta manera, podría planearse la utilización de los recursos para realizar otro tipo de actividades como de construcción de capacidades para los ciudadanos de América del Norte.

c) Acercamiento del Secretariado a la ciudadanía

Debido a que la ciudadanía había criticado la dificultad para realizar una petición, la Unidad implementó una plataforma en la página web para que se pudieran presentar en esta vía las Peticiones Ciudadanas. Sin embargo, el Director de la Unidad, Robert Moyer, y el Oficial jurídico de México, Paolo Solano, han comentado que aún no se han mostrado resultados positivos respecto a la plataforma por la cantidad de requisitos que la aplicación demanda.

Una posible solución al problema de la dificultad del proceso para realizar una petición sería la creación de una línea telefónica, un chat en línea, u otro tipo de comunicación electrónico, con el fin de resolver las dudas específicas que surjan durante el proceso de la redacción de una petición, o de la misma plataforma.

Lo anterior representaría un gasto, sin embargo, el presupuesto otorgado a la Unidad de Peticiones durante 2015 y 2016 fue de 7.5% y 6.9% respectivamente, siendo el área que recibe más recursos, después de algunos programas²¹⁹. Tomando en cuenta que el gasto apoyaría a alcanzar el objetivo de la Unidad, sería importante considerar la adquisición de la

²¹⁹ Véase: CCA, “Plan Operativo 2015-2016”, p. 2, en línea. Dirección URL: http://www.cec.org/sites/default/files/documents/planes_operativos/operational-plan_2015-2016-es.pdf

herramienta electrónica que facilite a la ciudadanía el uso del MPC, en vista de que los recursos que se le otorgan a la Unidad demuestran su importancia.

La solución para la temporalidad es muy compleja, esto debido a que el ACAAN y las Directrices creadas por el Consejo establecen los términos máximos del proceso. Asimismo, algunos de los pasos del proceso quedan en manos de las Partes para responder los casos, y en el Consejo, que vota la creación y publicación de los expedientes cada vez que la agenda de los miembros se los permite.

La única solución a este problema sería la modificación del ACAAN para incluir los términos, o la recomendación del Secretariado para que las Partes realicen respuestas en el menor tiempo posible, como resultado de las buenas prácticas.

d) Programas de seguimiento y aplicación del ACAAN

El problema más importante es la falta de seguimiento de los expedientes. Por una parte, esto podría solucionarse de una manera sencilla con el establecimiento de programas de seguimiento de los expedientes publicados. Si bien, esto no es una obligación establecida en el ACAAN para la CCA, podrían crearse estos programas con la justificación de que fomentará el alcance de los objetivos del ACAAN y que cumple con la finalidad para la que se creó el Acuerdo.

El programa podría monitorear el estatus actual de algún problema encontrado en los expedientes de hechos, y compararlo con un problema similar en los otros dos países, con el objetivo de generar espacios de cooperación y de compartir soluciones y aspectos técnicos que se utilizan en los distintos espacios de la región.

Como se mencionó, la Unidad de Peticiones cuenta con un presupuesto considerable en comparación con otras áreas de la CCA. Sin embargo, en caso de que el Consejo se opusiera a la creación de los programas dentro de la Unidad, ésta podría recomendar los temas a las otras áreas de programas de trabajo del Secretariado. El único objetivo de mantener el seguimiento de los casos es fortalecer la herramienta regional para que la ciudadanía continúe usándola, y además, traiga beneficios a las legislaciones ambientales nacionales por medio de la cooperación y de la utilización adecuada de los expedientes de hechos.

Cabe mencionar que tanto Andrés Ávila Ackerberg como Mauricio García comentaron que alguna vez existió la posibilidad de que el MPC se convirtiera en la base

para establecer sanciones económicas. En la entrevista con García Velasco, quien estuvo presente en las rondas de negociación de las Reglas Modelo de Procedimiento del artículo 28 del ACAAN por parte de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), se mencionó que el ACAAN, en su Parte V “Consultas y Solución de Controversias”, establece un procedimiento “respecto a la existencia de una pauta persistente de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental”. En las cuatro rondas que se realizaron para la creación de las reglas que regirían este procedimiento, se presentó la propuesta de que el MPC podía ser utilizado para saber si existían omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental. Es decir, al llegar a cierto número de peticiones o de expedientes de hechos, una parte podía ser sometida al procedimiento de solución de controversias, lo cual podría derivar en el establecimiento de sanciones económicas. No obstante, después de la cuarta reunión, el tema se olvidó y ninguna de las partes volvió a tocar el asunto del artículo 28.

En este sentido, las sanciones económicas podrían asignarle mayor valor al MPC, es decir, podría convertirse en un instrumento vinculante. Esto significaría que las Partes, al recurrir en las omisiones a la aplicación de la legislación ambiental, tendrían que someterse a un procedimiento que llevaría a una sanción. Como consecuencia, se disminuirían estas omisiones y aplicación del régimen ambiental de las partes se fortalecería. Asimismo, se le otorgaría mayor importancia a la voz de la sociedad civil, pues sus denuncias en realidad tendrían un impacto en la mejora de las leyes y políticas ambientales de cada país.

3.3.2. El Mecanismo de Peticiones Ciudadanas en la visión de la sociedad civil

Dentro de la sociedad civil existen dos principales visiones del Mecanismo. Por un lado, existe la visión negativa del proceso, y dentro de ésta se encuentran los entrevistados, el investigador Raúl Pacheco-Vega, y Miguel Torres, así como algunos otros miembros de ONGs. Por otro lado, la visión positiva del Mecanismo la sostiene Sandra Moguel, abogada del Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), quien presentó una petición en este mecanismo.

La visión negativa comienza desde que el proceso del MPC no es una herramienta vinculante. Tanto Pacheco-Vega como Torres, comentaron en sus entrevistas que el Mecanismo carece de dientes, debido a que los resultados no son los esperados. Asimismo,

el peticionario del caso Minera San Xavier argumentó que el Mecanismo de Peticiones debería tener un apartado de recomendaciones para que el documento final fuera más valioso²²⁰. No obstante, las tres personas que sostienen esta opinión también mencionaron que existe un problema en México respecto a la corrupción, estado de derecho, importancia que se le da al medio ambiente, intereses económicos, entre otros, que afectan el uso de herramientas como esta.

Otro punto importante de esta visión es que las ONGs no buscan el interés común, sino que cada una tiene intereses propios, normalmente sectoriales. En otras palabras, las ONGs esperan alcanzar sus objetivos respecto a los temas en los que se especializan. Un ejemplo claro, según Pacheco-Vega, es el papel que ha adquirido el CCPC de la CCA al invitar a las mismas personas a pertenecer a este Comité. Así, Gustavo Alanís, a nombre del CEMDA, busca mantener su estatus como la principal ONG ambiental en México, en palabras del investigador.

Ligado a lo anterior, se presenta el problema de la dificultad del proceso para los ciudadanos, razón principal para que las ONG especializadas sean las que presenten, en mayor medida, las peticiones ante la CCA. El CEMDA, en sus comentarios respecto al proceso²²¹, expresa que las Directrices se encuentran escritas con un lenguaje muy técnico, lo que podría dificultar el uso de la herramienta para las personas que no tienen amplios conocimientos en el tema. Asimismo, otras ONGs peticionarias afirmaron que los gastos fueron altos por el tiempo invertido en la redacción de la petición, e inclusive un peticionario mexicano afirma haber pagado \$480,000.00 MXN²²² en total para el proceso de la petición, incluidos dos años de investigación del caso.

Finalmente, la peticionaria Greenpeace México se quejó del tiempo en que se tardan en emitir una respuesta²²³, pues respecto al caso que presentó sobre Maíz Transgénico en Chihuahua consideran que es peligroso tardar tanto tiempo por la contaminación genética que pudiera llegar a ocurrir. No obstante, por las respuestas que la ONG dio a otras preguntas,

²²⁰ CCA, Cuestionario del Comité Consultivo Público Conjunto sobre la experiencia de los peticionarios en la presentación de peticiones ciudadanas conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN, 2014, en línea. Dirección URL: <http://www.cec.org/es/comentarios-del-publico/cuestionario-del-comit%C3%A9-consultivo-p%C3%BAblico-conjunto-sobre-la-experiencia-de-los-peticionarios-en-la-presentaci%C3%B3n-de-peticiones-ciudadanas-conforme-los-art%C3%ADculos-14-y-15-del>. Consultado el 15 de mayo de 2017.

²²¹ *Idem.*

²²² *Idem.*

²²³ *Idem.*

se puede inferir que ésta no conocía el proceso ni el resultado que arroja al finalizarlo. La falta de conocimiento respecto al Mecanismo, pudo generar confusiones respecto a su función principal.

Ahora bien, la visión positiva se enfoca en que es un Mecanismo único en su tipo, al permitir que la sociedad civil acceda a este tipo de herramientas de democracia ambiental. Asimismo, Miguel Torres comenta que los documentos que realiza la CCA, entre ellos los expedientes de hechos, cuentan con la mejor calidad de información ya que contratan a investigadores independientes y consultores externos para la realización de los estudios, informes u otros documentos. En otras palabras, al tener un equipo externo de investigación, se incrementa la imparcialidad en el proceso.

Algunos peticionarios como los de Cozumel o Lago Chapala confirman que este proceso ha tenido un impacto positivo en el gobierno y en las autoridades²²⁴. En el caso de Cozumel, se revisaron los permisos para la construcción de muelles, y en el caso Lago de Chapala, afirman que se pudieron modificar varios aspectos del régimen ambiental mexicano, como la Ley de Aguas Nacionales, programas de respecto a la Cuenca Lerma-Chapala-Santiago. No obstante, también se argumentó que, a pesar de las modificaciones, la implementación de éstas no ha sido adecuada ni eficiente.

Además, Sandra Moguel, peticionaria del caso Desarrollo Turístico en el Golfo de California, que fue votado en contra –por Canadá y por México– para la creación del expediente de hechos. Moguel asevera que el simple hecho de que exista un análisis para una recomendación al Consejo respecto a un expediente de hechos ya es una ganancia, pues los éstos deben mostrar por qué México pudo haber incurrido en una falla en la aplicación de la legislación ambiental. Estos análisis también fortalecen los argumentos de la sociedad civil frente a las autoridades al momento de presentar una iniciativa o proyecto ambiental.

Finalmente, esta herramienta genera cierto interés del público para continuar la vigilancia respecto al medio ambiente. Los resultados positivos que observan las ONGs provocan que sigan denunciando y evidenciando al gobierno sobre la no aplicación efectiva de la legislación ambiental, así como la presentación de ideas para proyectos ambientales. Es decir que la publicación de expedientes de hechos incentivan las actitudes de la sociedad civil para seguir vigilando la aplicación de la ley ambiental.

²²⁴ *Idem.*

El Mecanismo de Peticiones Ciudadanas cuenta con sus ventajas y desventajas, las cuales son objeto de crítica y diferencias entre los miembros de la sociedad civil. Sin embargo, se considera que es más positivo el hecho de que exista, pues demuestra que hay cierto interés por mantener la idea de justicia ambiental y participación ciudadana. Si no existiera, se tendría que realizar un trabajo más arduo para buscar la ventana de oportunidad y poder crearlo.

El trabajo de las ONGs es mantener la presión sobre la CCA para que los casos expresados por medio del proceso del MPC sean mejor estudiados y analizados. Asimismo, las ONGs deberían utilizar los expedientes y las determinaciones con astucia para sacar el mejor provecho de esta herramienta. En adición, las ONGs podrían tomar el papel de seguimiento de los expedientes de hechos como una medida de fortalecimiento de la herramienta y, así, darle otro significado al producto del proceso de peticiones.

A pesar de los pros y los contras de esta herramienta, no es posible negar la relación que mantiene con la participación ciudadana, la justicia ambiental, y el acceso a la información, es decir, con la democracia ambiental en América del Norte.

3.3.3. México: en camino a una democracia ambiental eficaz

Los indicadores e índices demuestran que el marco jurídico de la democracia ambiental en México está al nivel de varios países desarrollados. México se encuentra en los primeros lugares en materia de acceso a la información. Empero, los pilares de participación y de justicia dejan mucho que desear de las autoridades mexicanas. A pesar de que ha existido un intento por fortalecer los marcos jurídicos, ha sido muy difícil homologar las leyes que no son puramente ambientales como las de energía eléctrica o hidrocarburos.

En materia de acceso a la información, las leyes generales y federales cuentan con puntos buenos para favorecer a la ciudadanía como las obligaciones del gobierno para publicar periódicamente información actualizada respecto al estado del medio ambiente. No obstante, existen otros temas que no se han implementado adecuadamente pero que son un tema esencial para este derecho. Por ejemplo, la transparencia proactiva ayudaría a fortalecer los lazos del gobierno con la ciudadanía, pues gracias a ésta, la ciudadanía aprendería cómo utilizar la información a su favor como base para ejercer otros derechos tal como la participación ciudadana.

Además, la SEMARNAT debe adecuar el Sistema Nacional de Información Ambiental mexicano a un formato más accesible y amigable con el público. Esto porque si la información que los ciudadanos necesitan no se encuentra fácilmente en esa herramienta, recurrirán a otro tipo de mecanismos como a la Plataforma Nacional de Transparencia, por medio de la cual realizarán solicitudes de información, aumentando los gastos de la Secretaría.

La participación ciudadana en materia ambiental es inadecuada para México pues la población no es homogénea y los grupos vulnerables como los indígenas, los niños y jóvenes, o las mujeres, forman parte de la mayoría. La política ambiental en México considera la participación, sin embargo ésta no tiene un papel activo, y se da solamente en las consultas públicas, que no tienen impactos verdaderos en las decisiones ambientales. En consecuencia, es evidente que existe la necesidad de mejorar el marco regulatorio de este derecho, con la creación leyes reglamentarias de acuerdos internacionales, o de procedimientos de participación ciudadana.

Asimismo, las leyes sectoriales complican la comprensión de la ciudadanía sobre el uso de los recursos de participación si estos se contradicen en leyes. Otra tarea para México es revisar los procesos de política ambiental y social para homologarlos y facilitar la tarea, además de establecer talleres de creación de capacidades para los grupos sociales.

La justicia ambiental en México se encuentra cubierta en todos los ámbitos posibles del derecho: administrativo, penal y civil. Con la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental se intentó conjugar los tres ámbitos en un solo proceso, pues esto podría significar menor gasto de recursos con las mismas consecuencias que existen actualmente. La falta de un tribunal ambiental, cuya existencia estableció hace más de cinco años, demuestra la importancia de los proceso de justicia ambiental para las autoridades de México.

La única tarea de México en este ámbito es la creación del tribunal en materia ambiental para otorgar justicia a las personas que así lo demanden. No obstante, los jueces que tomarán los casos deben estar completamente capacitados y contar con la experiencia suficiente en derecho ambiental. A pesar de que esto no sea tarea específica de las autoridades, éstas podrían ofrecer talleres de preparación y capacitación para los futuros jueces de este tribunal.

En términos de derecho nacional, México tiene una tarea ardua. La existencia de fenómenos como la corrupción, los conflictos de interés, la falta de ética, entre otras acciones u omisiones de los funcionarios públicos, podrían provocar trabajos más complicados para mejorar la implementación de la legislación ambiental. Por estas razones, es necesario apoyarse en la cooperación internacional. Dos justificaciones existen para esta afirmación. La primera se refiere a que los problemas ambientales no se mantienen dentro de las fronteras políticas de un país, por lo que otros Estados podrían verse afectados por cuestiones de origen local. En segundo lugar, los fenómenos de los funcionarios públicos nacionales se verían neutralizados con la existencia de vigilantes externos.

Para México, la cooperación regional ambiental se basa en el ACAAN. Éste contiene varias disposiciones para la cooperación entre los tres países. Por ejemplo, la transferencia y la comparación de información, como es el caso del RETC. Gracias a estas disposiciones se pudo comparar el estado del ambiente que existe en los tres países. Asimismo, se podrían proponer objetivos ambientales entre el bloque regional para evaluar y mejorar los procesos de democracia ambiental.

Conclusión Capitular

Para finalizar el capítulo, México cuenta con un marco jurídico fuerte en relación a la democracia ambiental. Sin embargo, algunos de los principios del derecho deberían ser mejor aplicados para continuar mejorando las leyes. Por ejemplo, el principio de no regresión podría fortalecer las leyes en relación a la participación ciudadana en términos de toma de decisiones ambientales. Asimismo, algunas disposiciones legales deben perfeccionarse respecto a los tres pilares de la democracia ambiental, en especial los de participación y justicia ambiental.

Por otro lado, el Mecanismo de Petición Ciudadana es una herramienta que, en caso de que fuera bien utilizada, podría generar ventanas de oportunidad para la modificación de políticas ambientales. Los expedientes de hechos, al ser investigaciones técnicas y especializadas sobre un caso específico, cuentan con el respaldo científico para crear disposiciones legales o políticas que tendrían los resultados esperados para la protección del ambiente.

Por un lado, el reto de la SEMARNAT frente al Mecanismo de Peticiones es aprender a utilizar los expedientes de hechos a favor de las actividades y acciones que se realicen para los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, o en su misión y visión como organización gubernamental.

La ciudadanía, por otro lado, debe seguir utilizando este tipo de herramientas para recordar que tenemos un derecho como ciudadanos regionales, ya que es el único espacio con el que se cuenta para participar sobre temas ambientales de Estados Unidos y Canadá siendo mexicanos, y viceversa.

Conclusiones

Los mecanismos de participación de la sociedad civil regionales respecto a temas ambientales son un tema poco estudiado en las Relaciones Internacionales debido a que existe la creencia de que la mayoría son instrumentos de *soft law* que carecen de fuerza vinculante, por lo que los entes estatales no consideran sus recomendaciones y se vuelven invisibles a nivel nacional. No obstante, el análisis de los conceptos relacionados con la cooperación internacional y regional en materia ambiental, así como la definición de democracia ambiental basada en el Principio 10 de la Declaración de Río demuestran que si este tipo de procesos ciudadanos fueran estudiados como resultados de las políticas públicas internacionales, éstos podrían adquirir más fuerza a niveles locales, gracias a que se conocerían ampliamente sus funciones y los posibles papeles que juegan en la realidad regional.

Asimismo, los regímenes internacionales en materia ambiental se han ido fortaleciendo gracias a la cooperación internacional, un concepto que ha sido bastante estudiado en la disciplina. En específico, la cooperación internacional en materia ambiental se comenzó a analizar desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano en 1972, pasando por la Declaración de Río derivada de la Cumbre de Río en 1992, hasta las integraciones regionales que incluyeron los temas ambientales en instrumentos más recientes como los Tratados de Libre Comercio de América del Norte, o de América Central. De esta manera, la cooperación internacional se ha convertido en una herramienta importante para resolver los temas ambientales, pues éstos son problemas comunes para la sociedad global.

La definición del cosmopolitismo basado en una idea de la democracia ambiental ha comenzado a adquirir importancia debido a que, actualmente, los micro-actores, como los ciudadanos y las ONGs, cuentan con una voz de participación más activa en los procesos de tomas de decisiones. La democracia ambiental requiere que los gobiernos tomen en cuenta estas voces, y que las políticas y decisiones sean construidas con base en las opiniones de la sociedad que es vulnerable ante las probables consecuencias ambientales.

En este contexto, los tres pilares de la democracia ambiental: la participación ciudadana, la justicia ambiental y el acceso a la información, pueden generar efectos positivos

para los ciudadanos y gobernantes. La participación pública, al generar diálogo con los gobernados, trae beneficios como legitimación en la toma de decisiones y, en consecuencia, mayor aceptación de los resultados de los procesos de decisión.

Particularmente en el ámbito regional, se demuestra que la participación ciudadana fue clave para la creación del Acuerdo Paralelo, ya que fueron las organizaciones de la sociedad civil las que impulsaron el instrumento para proteger al ambiente frente a las consecuencias del libre comercio. Asimismo, la Comisión para la Cooperación Ambiental, que se deriva del ACAAN, es creada como una nueva figura regional con el objetivo de generar relaciones en materia de cooperación ambiental. No obstante, las críticas de la sociedad civil respecto a esta organización se deben a la composición del órgano rector (el Consejo), pues está formado por los tres ministros de medio ambiente.

Particularmente, en el proceso de Peticiones Ciudadanas, que se da en el marco de la CCA, debe existir la intervención del Consejo a través de la votación para realizar la investigación y publicar los expedientes de hechos. Este procedimiento pone en riesgo la legitimidad del proceso, ya que los intereses de los ministros de medio ambiente entran en conflicto, pues el interés nacional no siempre toma en cuenta la protección ambiental.

Por un lado, el caso de Estados Unidos, muestra que el MPC no es una herramienta generalmente utilizada, ya que sus herramientas de derecho doméstico son amplias y cubren aspectos de relevancia ambiental. Es decir, los instrumentos nacionales de Estados Unidos son más fuertes para hacer cumplir la legislación ambiental, y por lo tanto más utilizados, que el Mecanismo de la CCA. No obstante, este Mecanismo podría ser utilizado en los casos que ya utilizaron todos los procedimientos internos y que no obtuvieron un final favorable a la protección del medio ambiente.

Por otro lado, el ejemplo de Canadá, presenta una realidad distinta a la que se piensa, ya que, al ser un país desarrollado, se considera que Canadá es un país que protege al medio ambiente. Sin embargo, el número de peticiones realizadas en contra de este país es, por muy poco, menor al de México, lo que podría significar que su legislación ambiental, o bien, su implementación, no es amigable con el medio ambiente. Asimismo, no todas las provincias de Canadá firmaron el ACAAN, lo que significa que el alcance de éste es menor en este país.

En términos generales, los principales problemas con los que cuenta el proceso del MPC y que provoca su ineficacia son cuatro. En primer lugar, los tres ministros de ambiente

(el Consejo) son encargados de implementar la política ambiental, y a su vez, de votar a favor o en contra de aceptar los casos para la elaboración de expedientes de hechos, lo que los coloca en la posición de “juez y parte”. Esto ha sido criticado por la sociedad civil, ya que se ha notado que en los últimos años, Canadá y México han votado, convenientemente, en contra de la elaboración de expedientes de hechos. Una posible solución a este problema sería buscar la independencia del Secretariado respecto al Consejo, por medio de los programas anuales redactados por el Director Ejecutivo del Secretariado o de los Informes independientes establecidos en el artículo 13 del ACAAN, fortalecería y legitimaría la toma de decisiones respecto a la admisión de peticiones o a la creación de un expediente de hechos.

En segundo lugar, debe existir un grado especializado de conocimiento para poder comprender el proceso. En ese sentido, los ciudadanos que no son especialistas en derecho ambiental no comprenden adecuadamente el procedimiento y han fallado en la presentación de peticiones. Asimismo, el tiempo que tarda el proceso para llegar a su fase final es demasiado largo para resolver problemas ambientales, pues en estos casos las consecuencias podrían ser irremediables después de dos años, tiempo que tarda el MPC en entregar el expediente de hechos final. La construcción de capacidades de los ciudadanos de América del Norte para la utilización del MPC es una posible respuesta a corto plazo para aumentar los niveles de uso de la herramientas de participación, y por lo tanto, de su impacto en los regímenes ambientales nacionales.

Posteriormente, la falta de objetivos específicos de la Unidad de Peticiones Ciudadanas de la CCA ha provocado que durante estos más de 20 años, no se haya realizado una evaluación de esta política pública internacional. En consecuencia, no se puede saber a ciencia cierta, cuáles son los objetivos alcanzados de esta Unidad, ni los parámetros para realizar una evaluación externa. La rendición de cuentas de la Unidad de Peticiones Ciudadanas se ha quedado corta respecto a la rendición de otras áreas de la CCA, ya que en los planes financieros anuales, sólo se ve reflejado el presupuesto anual en general y no la manera en que se gastará. La solución a este obstáculo es comenzar a establecer objetivos para poder hacer evaluaciones por períodos de tiempo de mínimo dos años, así como realizar proyecciones para analizar el gasto anual, con la finalidad de invertir ciertas cantidades en actividades de difusión y construcción de capacidades.

Por último, la inexistencia de seguimiento de los expedientes de hechos por parte del Secretariado es una fuerte debilidad del MPC. Esto provoca que el papel del expediente de hechos se subvalore, pues no hay una sección *vinculante* del documento final, ni acusaciones respecto a si la Parte realmente falló en aplicar la legislación ambiental. Empero, esto podría solucionarse con acciones de la sociedad civil, para fortalecer el MPC, ya que una modificación al Acuerdo es muy complicado.

A pesar de que solamente una modificación del ACAAN podría mejorar los aspectos mencionados, una de las soluciones más importantes podría ser que el proceso de Peticiones Ciudadanas resultara en una sanción económica, como lo mencionó García Velasco. El MPC sería una herramienta muy útil si las Reglas de Procedimiento hubieran continuado en negociación y se hubieran aceptado entre las Partes. Sin embargo, el miedo a ser observados en esta materia –ya que significaría un obstáculo en términos económicos– provocó la debilitación del ACAAN y, en consecuencia, del MPC.

En la realidad, el proceso de Peticiones Ciudadanas no ha tenido gran influencia en los procesos del régimen mexicano. Por ello, no se han visto mejorados los marcos jurídicos, las políticas ambientales y la democracia ambiental en México. Empero, si el Mecanismo de Peticiones Ciudadanas resuelve sus problemas de ineficacia, éste podría tener un impacto positivo en el régimen ambiental mexicano debido a que el uso de esta herramienta por parte de la sociedad civil aumentaría gracias a la confianza en los resultados del proceso.

En resumen, el Mecanismo de Peticiones Ciudadanas, por los problemas de ineficacia no ha rendido los frutos que esperaba la sociedad civil. Como consecuencia, ni el régimen ambiental mexicano ni la democracia ambiental del país se fortalecieron durante este periodo de tiempo. Esto se demuestra a través de las estadísticas, pues a pesar de que existe la tendencia a emitir votos positivos para la creación de los expedientes de hechos relativos a México, los casos que tuvieron éxito en el MPC no tuvieron el impacto deseado en el contexto nacional, pues no existieron modificaciones ni a las leyes ni a las políticas ambientales significativas. Las noticias referentes a los expedientes de hechos solamente se reflejaron en los medios de comunicación locales.

Finalmente, es necesario establecer la prospectiva del tema. Debido al proceso electoral en Estados Unidos de 2016, el ahora presidente de ese país, Donald Trump, ha declarado su deseo por analizar el Tratado de Libre Comercio, significando una revisión a

los acuerdos paralelos. En otras palabras, los dos acuerdos paralelos que derivaron del TLC, entre ellos el ambiental, podrían ser estudiados con la finalidad de incrementar los beneficios para Estados Unidos, llevando a resultados como una posible afectación a los niveles de protección ambiental. No obstante, y como lo menciona Miguel Torres en la entrevista realizada para esta investigación, es evidente que aunque se realice una modificación al ACAAN, ésta no traerá beneficios sino que se mantendrá como ha estado desde 1994.

Desde otro punto de vista, el trabajo que debe realizarse desde la sociedad civil es el mismo que se hizo para presionar y lograr la creación del Acuerdo paralelo ambiental en 1993. Esta vez, se debe ejercer presión principalmente para que el Acuerdo no desaparezca, y en caso de que se realicen modificaciones, exigir que el acuerdo mejore los aspectos que provocan la ineficacia del proceso del MPC. La ciudadanía debe ejercer su derecho de participación e intentar cambiar los resultados negativos que se esperan de este nuevo proceso que se avecina.

El poder ciudadano no debería subestimarse, pues es la misma sociedad civil la que comienza a dar señas de hartazgo ante los procesos políticos. En materia ambiental, existe la posibilidad de que las poblaciones vulnerables levanten la voz ante las consecuencias del cambio climático y ante otros fenómenos naturales consecuencia de las actividades del ser humano. En el caso de México, esas poblaciones en estado de vulnerabilidad son parte de una mayoría que ha sido subestimada a lo largo de la historia del país. Sería interesante analizar, en un trabajo de investigación en el futuro, si los fenómenos ambientales podrán cambiar la situación política y económica de las poblaciones que siempre han sido marginadas.

Anexos

Anexo 1. Notas para los indicadores de las Directrices 1, 8 y 16 del Índice de Democracia Ambiental

Indicador	Nota
Directriz 1: “Accesibilidad de las solicitudes de información ambiental”	
a) ¿En qué medida la ley exige el acceso bajo solicitud a la información ambiental?	<p>Mide la existencia de un mandato legal positivo que otorgue el derecho al acceso a la información ambiental por solicitud.</p> <p>Guía de calificación:</p> <p>0 → La legislación no establece nada respecto a este aspecto, o no existe.</p> <p>1 → Sólo la legislación ambiental o las legislaciones sectoriales (pero no ambas) dan acceso a la información.</p> <p>2 → Hay algunas legislaciones sectoriales y ambientales que proveen el acceso a la información.</p> <p>3 → Existe una ley general de acceso a la información que provee el acceso.</p>
b) ¿En qué medida la ley provee acceso a la información a las personas físicas y morales?	<p>“Persona física” se refiere a cualquier persona. La buena práctica requiere que cualquier persona tenga derecho al acceso a la información. El otorgar este derecho solamente a los ciudadanos no es acorde a las buenas prácticas y debe ser calificado con menor puntuación. “Persona moral” se refiere a los cuerpos incorporados como compañías, corporaciones y firmas. Todas las leyes deben ser calificadas como un todo (las leyes generales y las sectoriales).</p> <p>Guía de calificación:</p> <p>0 → La legislación no establece nada respecto a este aspecto, o no existe.</p>

Indicador	Nota
	<p>1 → Sólo los ciudadanos tienen acceso a este derecho.</p> <p>2 → Sólo dos categorías (de las abajo mencionadas) tienen acceso a este derecho.</p> <p>3 → Ciudadanos, no ciudadanos, y personas morales tienen acceso a este derecho.</p>
<p>c) ¿En qué medida la ley hace el acceso a la información asequible?</p>	<p>“Asequible” es relativo a los ingresos promedio personales o familiares en un país. Los costos de obtener información pueden ser comparados con los niveles de ingresos si se toman en cuenta las disparidades de ingreso en un país. Las buenas prácticas refieren realizar cargos de copiado de información y no cargos por la simple búsqueda de información.</p> <p>Guía de calificación:</p> <p>0 → La legislación no establece nada respecto a este aspecto, o no existe.</p> <p>1 → La ley indica (i) que el acceso será “asequible” o “no costoso” (sin definir los términos) o (ii) por honorarios que serán reducidos o calculados basados en la naturaleza del interés público, en la pobreza o naturaleza sin ánimos de lucro del solicitante.</p> <p>2 → La ley indica que el costo (i) no será mayor que el costo de copiado; y (ii) por honorarios que serán reducidos o calculados basados en la naturaleza del interés público, en la pobreza o naturaleza sin ánimos de lucro del solicitante.</p> <p>3 → La ley exige que el acceso a la información sea gratuito.</p>
<p>d) ¿En qué medida la ley proporciona acceso puntual a la información?</p>	<p>“Puntualidad” basada en referencia a la primera decisión comunicada de una agencia de gobierno con respecto a una solicitud de información. El tiempo que se toma para la revisión de la solicitud, apelaciones, etc., no forman parte del indicador.</p> <p>Guía de calificación:</p> <p>0 → La ley no establece tiempos o no existe ninguna ley de acceso a la información.</p>

Indicador	Nota
	<p>1 → La ley establece más de 60 días para la decisión inicial de conceder o no la información de la solicitud.</p> <p>2 → La ley establece 30 a 60 días para la decisión inicial de conceder o no la información de la solicitud.</p> <p>3 → La ley establece 30 días o menos para la decisión inicial de conceder o no la información de la solicitud.</p>
<p>e) ¿En qué medida la ley incluye a las autoridades públicas bajo a las disposiciones de información ambiental?</p>	<p>“Autoridades públicas” en este indicador se refiere a las agencias, organismos, departamentos y cuerpos que ejercen funciones gubernamentales. Este incluye organismos del poder ejecutivo, judicial y legislativo, en todos los niveles (federal, estatal y local).</p> <p>Guía de calificación:</p> <p>0 → La ley no establece nada respecto a este aspecto o no existe ninguna ley de acceso a la información.</p> <p>1 → Pocas autoridades se encuentran sujetas a la ley de acceso a la información.</p> <p>2 → La mayoría de las autoridades están sujetas a la ley.</p> <p>3 → Todas las autoridades están sujetas a la ley de acceso a la información, incluyendo el poder ejecutivo, legislativo y judicial.</p>
<p>f) ¿En qué medida la ley no requiere prueba de algún interés legal o de cualquier otra naturaleza para otorgar acceso a la información ambiental?</p>	<p>“Interés legal o de cualquier otra naturaleza” en este indicador incluye información respecto a la identidad, ciudadanía, interés legal en la información, o cualquier otra razón para la solicitud de información.</p> <p>Guía de calificación:</p> <p>0 → La ley requiere que todos los solicitantes expliquen sus razones y requiere una prueba de un interés legal o de cualquier otra naturaleza, o simplemente no existe una ley de acceso a la información.</p> <p>1 → Excepcionalmente, la ley provee de condiciones en el acceso a la información basado en una prueba de un interés legal.</p>

Indicador	Nota
	<p>2 → La ley solamente requiere información respecto a la identidad del solicitante pero no requiere información respecto al interés de la solicitud.</p> <p>3 → La ley no requiere que se expliquen las razones de la solicitud.</p>
g) Indicador práctico: n/a	n/a
Directriz 8: “Participación Pública Anticipada”	
a) ¿En qué medida la ley exige que el público interesado tenga oportunidades para participar en los procesos de toma de decisión relativos al medio ambiente?	<p>“Público interesado” puede ser definido como el público afectado por, o interesado en, un proceso de toma de decisión. En esta definición se incluyen las organizaciones no gubernamentales legalmente registradas que promueven la protección ambiental.</p> <p>Guía de calificación:</p> <p>0 → La ley no establece que el público tenga oportunidades de participación relacionadas con la toma de decisiones de temas ambientales.</p> <p>1 → La ley establece que el público tenga la oportunidad de participar en la minoría de los procesos de toma de decisión de proyectos, licencias, permisos, establecimiento de estándares, políticas públicas y planeación que puedan tener impactos significativos en el ambiente.</p> <p>2 → La ley establece que el público tenga la oportunidad de participar en la mayoría de los procesos de toma de decisión de proyectos, licencias, permisos, establecimiento de estándares, políticas públicas y planeación que puedan tener impactos significativos en el ambiente.</p> <p>3 → La ley establece que el público tenga la oportunidad de participar en todos los procesos de toma de decisión de proyectos, licencias, permisos, establecimiento de estándares, políticas públicas y planeación que puedan tener impactos significativos en el ambiente.</p>
b) ¿En qué medida la ley exige que las oportunidades de participación pública	<p>“Público interesado” puede ser definido como el público afectado por, o interesado en, un proceso de toma de decisión. En esta definición se</p>

Indicador	Nota
<p>se encuentren en las primeras etapas del proceso de toma de decisión?</p>	<p>incluyen las organizaciones no gubernamentales legalmente registradas que promueven la protección ambiental.</p> <p>La calificación de este indicador depende de la calificación del anterior. Por ejemplo, si en el indicador anterior se otorga un “2”, la mayor calificación en este indicador podrá ser un “2”.</p> <p>“Participación pública en las primeras etapas del proceso de toma de decisión” significa que el público puede participar en las primeras etapas de los procesos de toma de decisión con impactos efectivos en las opciones que se tienen a consideración.</p> <p>Guía de calificación:</p> <p>0 → Ninguna ley provee de mecanismos de participación.</p> <p>1 → La minoría de las leyes (menos del 50%) proveen oportunidades de participación pública en las primeras etapas de los procesos de toma de decisión.</p> <p>2 → La mayoría de las leyes (más del 50%) proveen oportunidades de participación pública en las primeras etapas de los procesos de toma de decisión.</p> <p>3 → Todas las leyes proveen oportunidades de participación pública en las primeras etapas de los procesos de toma de decisión.</p>
<p>c) ¿En qué medida la ley exige que el público interesado sean provisto con información acerca de las oportunidades de participación pública en las primeras etapas del proceso de toma de decisión?</p>	<p>La calificación de este indicador depende de la calificación del anterior. Por ejemplo, si en el indicador anterior se otorga un “1”, la mayor calificación en este indicador podrá ser un “1”.</p> <p>Guía de calificación:</p> <p>0 → La ley no incluye nada respecto a este tema.</p> <p>1 → La minoría de las leyes exigen que las agencias estatales o actores privados notifiquen al público interesado acerca de las oportunidades de participación en los procesos de toma de decisión.</p> <p>2 → La mayoría de las leyes exigen que las agencias estatales o actores privados notifiquen al público interesado acerca de las oportunidades de participación en los procesos de toma de decisión.</p>

Indicador	Nota
	3 → Todas las leyes exigen que las agencias estatales o actores privados notifiquen al público interesado acerca de las oportunidades de participación en los procesos de toma de decisión.
d) Indicador práctico: la elección de tres proyectos de desarrollo, recientes y controversiales (en términos de cobertura periodística y de costo potencial y/o de ingresos del proyecto) que fueron aprobados por una Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). ¿Se expidieron avisos públicos con el fin de recibir comentarios en el EIA o en sus términos de referencia?	<p>Mide si los requerimientos para la participación pública fueron seguidos durante todo tipo de escenarios (sensibles, grandes inversiones, opinión pública crítica, etc.)</p> <p>Guía de calificación:</p> <p>SÍ</p> <p>LIMITADO → (no en todos los escenarios)</p> <p>NO</p>
Directriz 16: “Recursos de Participación Pública”	
a) ¿En qué medida la ley otorga derechos al público interesado para enfrentar la legalidad sustantiva de cualquier decisión, acto u omisión relacionada con la toma de decisiones en materia ambiental sujeta a la participación pública?	<p>Esta directriz es interpretada ampliamente como el otorgamiento del derecho al público para enfrentar las decisiones, actos u omisiones relacionados con la toma de decisión en temas ambientales, los cuales son sujetos de la participación pública.</p> <p>En la calificación de este indicador el término “legalidad sustantiva” se refiere al enfrentamiento respecto a que la decisión es legalmente incorrecta desde su sustancia., conocido también como error de Derecho.</p> <p>Guía de calificación:</p> <p>0 → La ley no otorga este derecho o no menciona nada respecto al tema.</p>

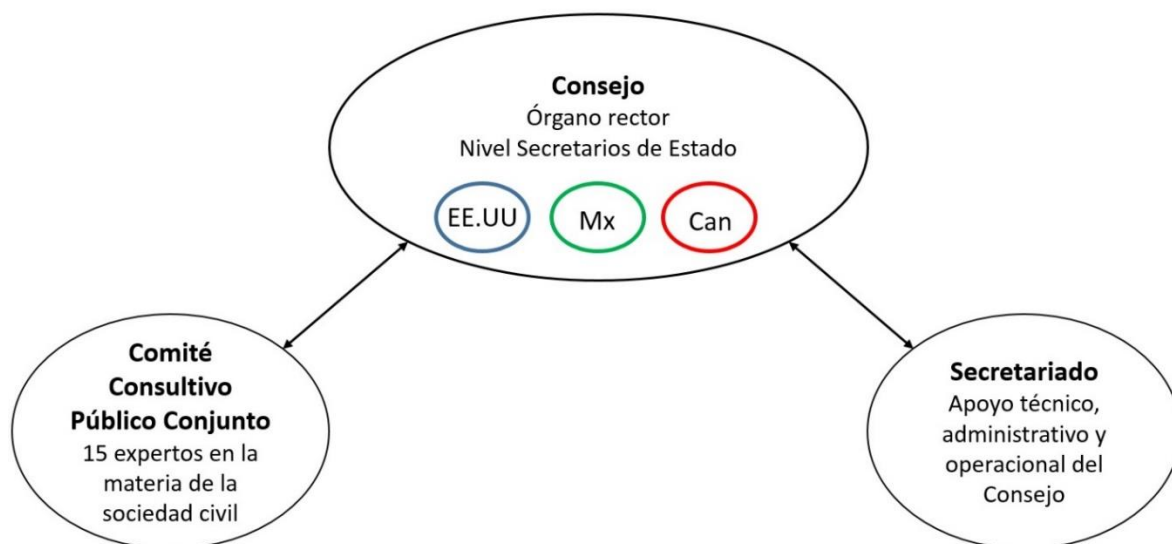
Indicador	Nota
	<p>1 → La ley otorga el derecho de desafiar cualquier decisión, acto u omisión relacionada con la toma de decisión en temas ambientales, los cuales son sujetos de la participación pública, pero no está definido si se puede desafiar la legalidad sustantiva.</p> <p>2 → La ley otorga el derecho de desafiar la legalidad sustantiva de cualquier decisión, acto u omisión relacionada con la toma de decisión en temas ambientales, los cuales son sujetos de la participación pública, a la discreción de las cortes o de cualquier otro cuerpo.</p> <p>3 → La ley otorga el derecho de desafiar la legalidad sustantiva de cualquier decisión, acto u omisión relacionada con la toma de decisión en temas ambientales, los cuales son sujetos de la participación pública.</p>
<p>b) ¿En qué medida la ley faculta a los miembros del público interesado en el enfrentamiento de la legalidad procesal de cualquier decisión, acto u omisión relacionada con la toma de decisiones en materia ambiental sujeta a la participación pública?</p>	<p>Guía de calificación:</p> <p>0 → La ley no faculta a los miembros del público interesado para enfrentar la legalidad procesal de la toma de decisión.</p> <p>1 → La ley otorga el derecho de desafiar cualquier decisión, acto u omisión relacionada con la toma de decisión en temas ambientales, los cuales son sujetos de la participación pública, pero no está definido si se puede desafiar la legalidad procesal.</p> <p>2 → La ley otorga el derecho de desafiar la legalidad procesal de cualquier decisión, acto u omisión relacionada con la toma de decisión en temas ambientales, los cuales son sujetos de la participación pública, a la discreción de las cortes o de cualquier otro cuerpo.</p> <p>3 → La ley otorga el derecho de desafiar la legalidad procesal de cualquier decisión, acto u omisión relacionada con la toma de decisión en temas ambientales, los cuales son sujetos de la participación pública.</p>
<p>c) ¿En qué medida la ley exige que una corte u otro organismo independiente y un</p>	<p>La independencia está usualmente garantizada por la ley cuando el tomador de decisión está protegido contra reducciones en salario o despidos por las decisiones tomadas. También está garantizada por un proceso transparente y objetivo de selección y de entrevistas. La</p>

Indicador	Nota
<p>cuerpo imparcial escuche las quejas hacia la legalidad procesal y/o sustantiva?</p>	<p>imparcialidad se promueve por medio del reconocimiento del Estado de que un tomador de decisión es libre de tomar una decisión incluso cuando esta no favorece al gobierno.</p> <p>“Mecanismos legales” se refiere a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las decisiones hechas por la corte o por cuerpos administrativos sólo pueden ser invalidadas por una corte superior. • Los salarios son fijos y no pueden ser reducidos. • Los jueces y administradores no pueden ser transferidos o disciplinados, excepto a través de procedimientos establecidos y rigurosos. <p>Guía de calificación:</p> <p>0 → La ley no exige que las cortes superiores u otros organismos imparciales e independientes escuche las quejas sobre la legalidad sustantiva o procesal en las decisiones ambientales sujetas a la participación pública.</p> <p>1 → La ley exige que las cortes superiores u otros cuerpos imparciales e independientes escuche las quejas sobre la legalidad sustantiva o procesal en las decisiones ambientales sujetas a la participación pública. Pero no existen mecanismos legales que aseguren la imparcialidad e independencia de los organismos superiores.</p> <p>2 → La ley exige que las cortes superiores u otros cuerpos imparciales e independientes escuche las quejas sobre la legalidad sustantiva o procesal en las decisiones ambientales sujetas a la participación pública. Pero los mecanismos legales que aseguran la imparcialidad e independencia de los organismos superiores son débiles o son muy pocos.</p> <p>3 → La ley exige que las cortes superiores u otros cuerpos imparciales e independientes escuche las quejas sobre la legalidad sustantiva o procesal en las decisiones ambientales sujetas a la participación pública, y los mecanismos legales aseguran verdaderamente la imparcialidad e independencia de los organismos superiores.</p>
<p>d) Indicador práctico: En los últimos cinco años, ¿los casos de</p>	<p>Guía de calificación:</p>

Indicador	Nota
interés público ambiental o los casos de recursos naturales han sido llevados a la corte, tribunal o cualquier otro organismo? Si los registros de la corte no son públicos, se recurrirá a la información de los medios de comunicación.	SÍ LIMITADO NO → (o no hay información pública que responda a este indicador)

Fuente: Lalanath De Silva y Jesse Worker, “The environmental democracy index”, World Resources Institute y The Access Initiative, Estados Unidos, 2015. Traducción propia.

Anexo 2. Estructura de la Comisión para la Cooperación Ambiental



Fuente: Elaboración propia con información del Acuerdo para la Cooperación Ambiental de América del Norte.

Anexo 3. El proceso de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental



Fuente: CCA, Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN.

Anexo 4. Peticiones ciudadanas relativas a la aplicación ambiental contra Estados Unidos.

Nombre de la petición	Fecha	Código	Resultado
Búho manchado	5/07/1995	SEM-95-001	El Secretariado determinó que no se debía pedir una respuesta a la Parte. El proceso finalizó en la etapa del artículo 14.2.
Cláusula sobre silvicultura	30/08/1995	SEM-95-002	La petición no cumplía con los criterios establecidos en el artículo 14.1. No se presentó ninguna petición revisada en los 30 días posteriores. El proceso termina en la etapa del artículo 14.1.
Fort Huachuca	14/11/1996	SEM-96-004	El Secretariado recibió la respuesta de la Parte (artículo 14.3). Sin embargo, conforme a las directriz 14.2, los peticionarios decidieron retirar la petición.
Grandes Lagos	27/05/1998	SEM-98-003	Debido a la respuesta de la Parte, el Secretariado decidió no continuar por el proceso. Se termina en el año 2001, en la etapa del artículo 15.1.
Methanex	18/10/1999	SEM-99-001	El Secretariado decidió no continuar con el proceso debido a que el caso era objeto de un proceso judicial o administrativo pendiente. El proceso termina conforme al artículo 14.3 (a).
Aves migratorias (Con expediente de hechos final)	19/11/1999	SEM-99-002	Con base en la respuesta de la Parte, el Secretariado presentó al consejo la petición de la preparación de un expediente de hechos. En el año 2003, después de la preparación de este y la votación del consejo para su

Nombre de la petición	Fecha	Código	Resultado
			publicación, el expediente de hechos se publica . El proceso termina en la etapa del artículo 15.7 .
Neste Canada	21/01/2000	SEM-00-002	Los peticionarios hicieron referencia a la petición <i>Methanex</i> , por lo que después de solicitar la respuesta de la parte, el Secretariado determinó el mismo resultado que la petición citada. El caso estaba sujeto a un proceso judicial o administrativo, por lo tanto la petición terminó en la etapa 14.3 (a) .
Bahía de Jamaica	2/03/2000	SEM-00-003	El Secretariado solicitó una petición revisada debido a que no cumplía con el artículo 14.1. No se recibió ninguna petición revisada, por lo que el proceso termina en la etapa del artículo 14.1 .
Centrales carboeléctricas (Con expediente de hechos final)	20/09/2004	SEM-04-005	En el año 2014, se publica el expediente de hechos final . El proceso termina en la etapa 15.7 .
Lago Devils (Petición conjunta contra Estados Unidos y Canadá)	30/03/2006	SEM-06-002	El Secretariado determinó que la petición no cumplía con los criterios del ACAAN y pidió una petición revisada. Los peticionarios presentaron la revisión, sin embargo, ésta seguía sin cumplir con los criterios. El proceso termina con base en la directriz 6.3, en la etapa 14.1 .
Emisiones de una refinería en Luisiana	3/07/2013	SEM-13-002	El Secretariado pidió a los peticionarios presentar una revisión revisada con base en el artículo 14.1 y en la directriz 6.1 y 6.2. El Secretariado no recibió

Nombre de la petición	Fecha	Código	Resultado
			la revisión. El proceso termina en la etapa 14.1.
Emisiones de una refinería en Shreveport, Luisiana	9/07/2013	SEM-13-003	Se determinó que la petición no cumplía con todos los criterios del artículo 14.1 y se pide presentar una petición revisada. Después de los 60 días, los peticionarios no presentaron la petición revisada. El proceso termina en la etapa del artículo 14.1.
Pozos de infiltración de aguas residuales municipales	03/11/2015	SEM-15-003	El Secretariado solicitó la respuesta de la Parte, y con base en esta, determinó que los argumentos de la petición no eran suficientes para la elaboración de un expediente de hechos. El proceso terminó en la etapa 15.1.

Fuente: Elaboración propia con información de: Comisión para la Cooperación Ambiental, “Registro público de peticiones”, en línea. Dirección URL: <http://www.cec.org/es/>. Consultado el 28 de junio de 2016.

Anexo 5. Peticiones ciudadanas relativas a la aplicación ambiental contra Estados

Unidos.

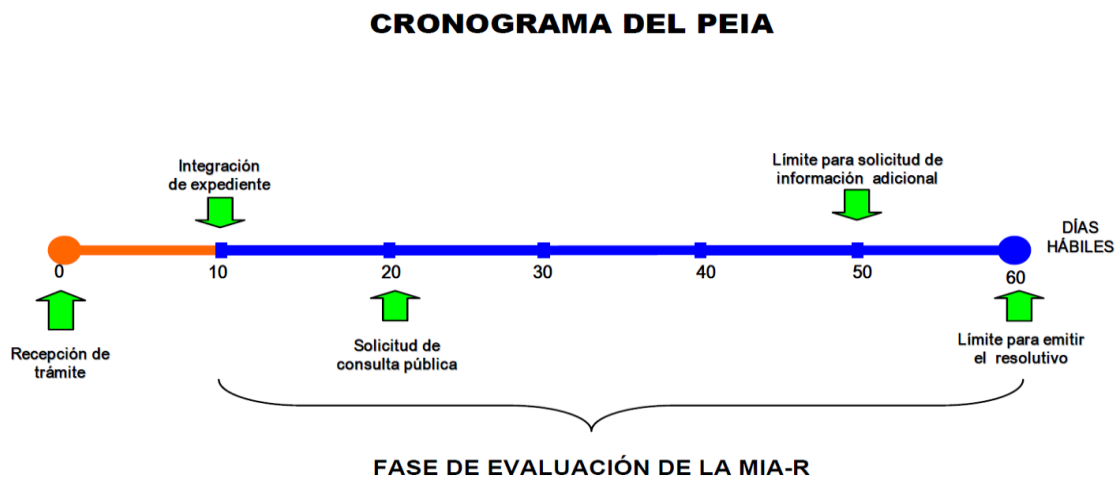
Nombre de la petición	Fecha	Código	Fin del proceso	Causa de finalización
Aage Tottrup	20-Mar-96	SEM-96-002	14.2	Proceso pendiente
Oldman River I	9-Sep-96	SEM-96-003	15.1	Después de solicitar respuesta a la parte. Proceso administrativo pendiente
BC Hydro	2-Apr-97	SEM-97-001	15.7	Expediente de hechos final
Quebec Hog Farms	9-Apr-97	SEM-97-003	15.2	Se recomienda expediente de hechos. Consejo vota negativamente a la elaboración. Voto de dos terceras partes
CEDF	26-May-97	SEM-97-004	14.1	Se pidió petición revisada y no fue presentada.
Biodiversity	22-Jul-97	SEM-97-005	14.1	Se pidió petición revisada y no fue presentada.
Oldman River II	4-Oct-97	SEM-97-006	15.7	Expediente de hechos final
BC Mining	29-Jun-98	SEM-98-004	15.7	Expediente de hechos final
BC Logging	15-Mar-00	SEM-00-004	15.7	Expediente de hechos final
AAA Packaging	12-Apr-01	SEM-01-002	14.1	Se pidió petición revisada y no fue presentada.
Ontario Logging	6-Feb-02	SEM-02-001	15.7	Expediente de hechos final
Pulp and Paper	8-May-02	SEM-02-003	15.7	Expediente de hechos final
Ontario Power Generation	01-May-03	SEM-03-001	15.1	Después de solicitar respuesta a la parte. La petición revisada no procedía
Montreal Technoparc	13-Aug-03	SEM-03-005	15.7	Expediente de hechos final
Oldman River III	10-Sep-04	SEM-04-004	14.1	Se pidió petición revisada y no fue presentada.
Ontario Logging II	12-Oct-04	SEM-04-006	15.7	Expediente de hechos final
Quebec Automobiles	3-Nov-04	SEM-04-007	15.7	Expediente de hechos final

Nombre de la petición	Fecha	Código	Fin del proceso	Causa de finalización
Devils Lake	21-Aug-06	SEM-06-002	14.1	Se recibió petición revisada y no cumplía con criterios 14.1
Species at Risk	10-Oct-06	SEM-06-005	15.1	Se votó a favor de la elaboración del expediente de hechos, pero se recibió un "retiro" por parte de los peticionarios.
Mount Orford Park	22-Feb-07	SEM-07-002	14.1	Se pidió petición revisada y no fue presentada.
Seal Hunting	26-Jun-07	SEM-07-003	14.1	Se recibió petición revisada y no cumplía con criterios 14.1
St Clair River	25-Jul-07	SEM-07-004	14.1	Se pidió petición revisada y no fue presentada.
Air Pollution in Suburban Montreal	29-Aug-08	SEM-08-002	14.1	Se pidió petición revisada y no fue presentada.
Quebec Mining	3-Sep-09	SEM-09-004	14.1	Se pidió petición revisada y no fue presentada.
Skeena River	15-Oct-09	SEM-09-005	15.1	Después de la respuesta de la parte, Secretariado considera que no es necesario el expediente de hechos.
Alberta Tailings Ponds	13-abr-10	SEM-10-002	15.2	Se recomienda expediente de hechos. Consejo vota negativamente a la elaboración. Voto unánime
Iona Wastewater Treatment	07-may-10	SEM-10-003	15.1	Después de la respuesta de la parte, Secretariado considera que no es necesario el expediente de hechos.
PCB Treatment	11-Jan-11	SEM-11-001	14.1	No cumplía con requisitos 14.1
Protection of Polar Bears	05-Dec-11	SEM-11-003	15.2	Voto en contra de la preparación de un expediente de hechos por parte de Canadá y México.

Nombre de la petición	Fecha	Código	Fin del proceso	Causa de finalización
BC Salmon	10-Feb-12	SEM-12-001	15.2	Voto en contra de la preparación de un expediente de hechos por parte de Canadá y México.
St Lawrence River Wind Farms	14-Dec-12	SEM-12-002	14.1	Se recibió petición revisada y no cumplía con criterios 14.1

Fuente: Elaboración propia con información de: Comisión para la Cooperación Ambiental, “Registro público de peticiones”, en línea. Dirección URL: <http://www.cec.org/es/>. Consultado el 28 de agosto de 2016.

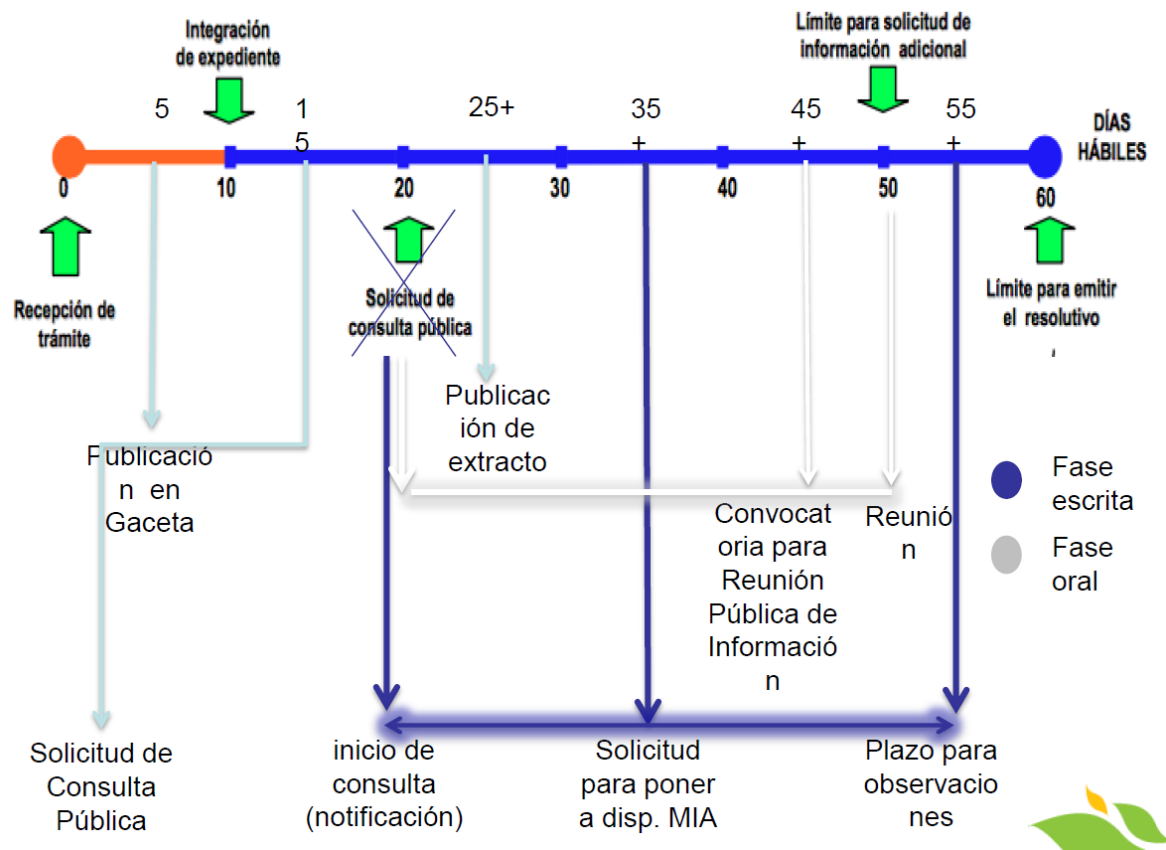
Anexo 6. Cronograma del Procedimiento de la Evaluación de Impacto Ambiental- OFICIAL



Es importante señalar que la LGEEPA establece la facultad de extender hasta por 60 días más el procedimiento de evaluación, dependiendo de la complejidad de algunos proyectos.

Fuente: SEMARNAT, *Guía para la MIA-Regional*, 57 pp., en línea. Dirección URL: <http://tramites.semarnat.gob.mx/Doctos/DGIRA/Guia/MIARegional/MIARegional.pdf>. Consultado el 14 de abril de 2017.

Anexo 7. Cronograma del procedimiento EIA, con base en la LGEEPA y el REIA



Fuente: Luis Vera, Cátedra 19 de septiembre de 2016, Diplomado de Derecho y Gestión Ambiental, Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales –Facultad de Ciencias, UNAM.

Anexo 8. Expedientes de hechos en México

Petición	Fecha	Expediente de hechos final	Situación post-expediente
Cozumel	ene-96	oct-97	<p>Después de la publicación del expediente de hechos, se publicaron varios artículos nacional e internacionalmente como el del periódico <i>The New York Times</i>²²⁵. Además, el tema se incluyó en una denuncia por parte de un grupo parlamentario de diputados en 2008 (véase PVEM) que, a pesar de no ser significativo por el partido político, logró hacer eco también. La sociedad civil logró modificar el proyecto original para salvar un sistema arrecifal²²⁶. No obstante, en 2005, el Huracan Wilma destruyó las instalaciones de Puerta Maya, y en consecuencia, se presentaron planes para la expansión y reconstrucción del muelle. En 2008, se autorizaron las ampliaciones. En este caso, el expediente de hechos apoyó para incrementar la fuerza las voces de la sociedad civil a nivel nacional e internacional.</p> <p>Además el expediente de hechos tuvo cierto impacto en la Cámara de Diputados²²⁷.</p>

²²⁵ Julia Preston, "Cozumel Journal; Where Cruise Liners Intrude, Nafta Test Waters", *The New York Times*, 1996, en línea. Dirección URL: <http://www.nytimes.com/1996/02/26/world/cozumel-journal-where-cruise-liners-intrude-nafta-tests-waters.html>.

²²⁶ Gustavo Alanís y Héctor Velasco, *Hurricane over a harbour: impact assessment of port expansion in Cozumel (Mexico)*, Eco-health in the Americas legal working paper series, 2010, en línea. Dirección URL: http://cisdl.org/public/docs/legal/HURRICANE_OVER_A_HARBOUR_IA_OF_PORT_EXPANSION_IN_COZUMEL_MEXICO.pdf.

²²⁷ De la Resolución a la denuncia, presentada el 12 de octubre de 1997, por diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, en contra de quien o quienes resulten responsables, respecto a la aprobación del proyecto de Muelle de Cruceros Turísticos en Cozumel, Quintana Roo, 1999, en línea. Dirección URL: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/1999/10/asun_1756421_19991028_1276548729.pdf.

Petición	Fecha	Expediente de hechos final	Situación post-expediente
Rio Magdalena	ago-97	dic-03	Según BN Americas, las autoridades ambientales le dieron hasta el 1 de enero de 2005 para cumplir con los estándares mexicanos para la descarga de aguas a Magdalena de Kino, y hasta el 1 de enero de 2010 a Santa Ana y a Imuris. Sin embargo, las descargas residuales al cuerpo de agua nacional siguen ocurriendo en 2016 ²²⁸ . El Plan Municipal de Desarrollo de Magdalena de Kino 2016-2018 cuenta con una línea de acción (2.2.1.6) que se busca impulsar con los municipios de Imuris y Santa Ana, la gestión para construir un sistema integral para el tratamiento de aguas residuales que se descargan en el Río Magdalena ²²⁹ . Asimismo, el 2 de agosto de 2016, se presentó una iniciativa en el congreso local para solicitar ingresos para la compra de una planta de tratamiento ²³⁰ . En este caso, el expediente de hechos no cuenta con una figura que represente presión, pues después de su publicación en 2003, siguieron los problemas hasta la actualidad.
Aquanova	oct-98	jun-03	Después de la multa de la Profepa, la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Cámara de Diputados exhortó a la PROFEPA a establecer un programa permanente de inspección y vigilancia a las empresas camaronícolas en Nayarit y Sinaloa (Aquanova se encuentra en Nayarit). En este punto de acuerdo se menciona que se pidió un

²²⁸ Jessica Magid, “CCA publica registro factual de río Magdalena”, 18 de diciembre de 2003, en línea. Dirección URL: http://www.bnamericas.com/es/news/aguasyresiduos/CCA_publica_registro_factual_de_rio_Magdalena.

²²⁹ s/a, “Plan municipal de desarrollo 2016-2018, Magdalena de Kino”, en línea. Dirección URL: <http://www.magdalenadekino.gob.mx/transparencia/PMD%20MAGDALENA%202016-2018.pdf>

²³⁰ Sandra Hernández y Lissette López, “Acuerdo para exhortar al titular de la Comisión Estatal de Agua de Sonora para la programación y construcción de una planta tratadora de aguas residuales”, 2 de agosto de 2016, en línea. Dirección URL: <http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/InformacionPublica/Articulo17bisA/5/LXI/Dictamenes16/ACUERDO157.pdf>.

Petición	Fecha	Expediente de hechos final	Situación post-expediente
			informe a la Profepa respecto a este tema, y esta entidad menciona al expediente de hechos como parte de las investigaciones para el caso de Aquanova ²³¹ .
Metales y Derivados	oct-98	feb-02	El 28 de enero de 2009 se inauguró, en el lugar en donde se encontraba la empresa Metales y Derivados, un terreno de uso múltiple, después del encapsulamiento de los residuos. El papel del expediente de hechos toma un lugar importante en este caso, pues es siete años después que se logra solucionar el problema. Fue el sostén de la opinión de la sociedad civil. ²³²
Molymex II	abr-00	sep-04	El un reporte anual de la empresa Molymet, de la cual es filial la empresa Molymex, se expresa la preocupación por el fortalecimiento de la legislación ambiental, especialmente después de la firma del TLCAN ²³³ . No se encuentra ningún documento oficial o de los medios de comunicación que haga referencia a lo que sucedió después de 2004 respecto a esta empresa. Cabe mencionar que en esa época, el Secretario de Medio Ambiente era Victor Lichtinger, ex-director ejecutivo de la CCA.

²³¹ Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, “De la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales con punto de acuerdo para exhortar a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente a establecer un programa permanente de inspección y vigilancia a las empresas dedicada a la producción camaronícola en Nayarit y Sinaloa”, 15 de marzo de 2006, en línea. Dirección URL: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2006/03/asun_2238121_20060330_1143750787.pdf.

²³² Véase: Hilario Ochoa, “Protegen 2 mil toneladas contaminadas con plomo”, 29 de enero de 2009, en línea. Dirección URL: <http://www.el-mexicano.com.mx/imprime-noticia/301129>; y Cristina Mariscal, “Metales y Derivados Inc., a History of Environmental Crime and Neighborhood Victory”, abril 2009, en línea. Dirección URL: http://www.meloncoyote.org/issue_0/metales.html.

²³³ Molibdenos y Metales S.A., Reporte Anual 2015, 29 de abril de 2016, en línea. Dirección URL: https://www.bmv.com.mx/docs-pub/10-k/10-k_666262_2015_1.pdf.

Petición	Fecha	Expediente de hechos final	Situación post-expediente
Tarahumara	jun-00	dic-05	Este caso es importante porque se refiere a las irregularidades que sucedieron en las denuncias populares de la LGEEPA que realizaban los grupos indígenas de la Sierra Tarahumara ²³⁴ . A pesar de que se publicó un expediente de hechos, los casos de discriminación de los grupos indígenas respecto a la prioridad de los grupos empresariales continúan existiendo en México.
Lago Chapala II	may-03	ene-13	El lago de Chapala continúa sufriendo de los mismos problemas ambientales. El caso presentado en la CCA en 2003 no ha cambiado mucho a la actualidad. La desaparición de especies del lago y la disminución de la cantidad de agua del lago de Chapala (y por lo tanto de la cuenca) se deben a varios factores, principalmente a la sobre explotación de los recursos del mismo. ²³⁵
Alca-Iztapalapa II	jun-03	abr-08	No hay información sobre esta petición. Posiblemente no causó un impacto importante en la población por ser un tema local que fue denunciado por una sola familia.
Contaminación Ambiental en Hermosillo II	ago-05	mar-14	En una nota del 2016 de un periódico local se relata cómo la calidad del aire en Hermosillo sigue siendo inadecuada, e incluso ha empeorado ²³⁶ .

²³⁴ Víctor Quintana, “La justicia tuerta y coja”, en línea. Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2006/01/28/index.php?section=politica&article=020a1pol>.

²³⁵ Véase: Agustín del Castillo, “El lago de Chapala está inmerso en extinciones”, *Milenio*, 22 de abril de 2014, en línea, Dirección URL: http://www.milenio.com/region/lago-Chapala-inmerso-extinciones_0_303569681.html; y Angélica Enciso, “Lo que queda del lago”, *La jornada*, 9 de febrero de 2015, en línea. Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2015/02/09/politica/002n1pol>.

²³⁶ Eliana Alvarado, “Calidad del aire se deteriora en Hermosillo”, *El imparcial*, 20 de junio de 2016, en línea. Dirección URL: <http://www.elimparcial.com/EdicionEnLinea/Notas/noticias/20062016/1095791-calidad-del-aire-se-deteriora-en-hermosillo.html>.

Petición	Fecha	Expediente de hechos final	Situación post-expediente
Ex Hacienda El Hospital II y Ex Hacienda El Hospital III	jul y sep-2006	may-14	El resultado del expediente de hechos tuvo eco en los medios de comunicación ²³⁷ debido a que los pasivos ambientales se encontraban en dos predios con usos de suelo educativo y deportivo. No obstante, no hay información sobre el seguimiento realizado después de la publicación del expediente.
Cañón del Sumidero II	nov-11	dic-15	Según un periódico local, la CCA ha sido la única instancia que ha aceptado revisar su caso. La calera dejó de realizar explosiones pero las actividades de extracción continúan ²³⁸ . Además, en 2016, SEMARNAT otorgó la renovación de la licencia con la que contaba esta empresa ²³⁹ .
Humedales en Manzanillo	feb-09	sep-16	Debido a que el expediente de hechos es muy reciente, no existe información suficiente para demostrar el impacto de éste en el proyecto o en la legislación. La publicación del expediente ha tenido repercusión en los medios de comunicación ²⁴⁰ . No obstante, se considera que el tiempo de respuesta de la CCA fue demasiado, pues los humedales

²³⁷ Véase como ejemplo: Evelyn Cervantes, “Perdonan a empresa toxicidad en Cuautla”, *Reforma*, 16 de julio de 2014, en línea. Dirección URL: <http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=288713&md5=8c61025d4c79291d9e1fed6df9bc9acf&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>; Marco A. Martínez, “Luego de 30 años se revela que el gobierno federal omitió sanción de 1.8 mdp a BASF, por contaminar en Morelos”, *Sin embargo*, junio 2014, en línea. Dirección URL: <http://www.sinembargo.mx/07-06-2014/1016481>; y Angélica Enciso, “La Profepa sancionará a BASF tras 11 años de litigio”, *La Jornada*, en línea. Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2006/04/25/index.php?section=sociedad&article=052n1soc>.

²³⁸ Lennyn Flores, “Calera sigue afectando a habitantes de la Rivera Cahuaré”, *El siete*, 28 de mayo de 2015, en línea. Dirección URL: <http://www.sie7edechiapas.com/single-post/2015/05/28/Calera-sigue-afectando-a-habitantes-de-la-Rivera-Cahuar%C3%A9>.

²³⁹ Enrique Gutiérrez, “SEMARNAT reactivó permiso a empresa calera contaminadora”, *Oye Chiapas*, 14 de septiembre de 2016, en línea. Dirección URL: <http://oyechiapas.com/estado/tuxtla-gutierrez/23007-semarnat-reactivo-permiso-a-empresa-calera-contaminadora.html>.

²⁴⁰ Véase por ejemplo: Pedro Zamora, “Denuncian que México vulneró ley ambiental con regasificadora y Zeta Gas”, *Proceso*, 10 de octubre de 2016, en línea. Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/458194/denuncian-mexico-vulnero-ley-ambiental-regasificadora-zeta-gas>; Juan C. Flores, “Regasificadora provocó graves daños al ambiente, sentencia organismo internacional de Canadá”, *Colima noticias*, 8 de octubre de 2016, en línea. Dirección URL: <http://www.colimanoticias.com/regasificadora-provoco-graves-danos-al-ambiente-sentencia-organismo-internacional-de-canada/>.

Petición	Fecha	Expediente de hechos final	Situación post-expediente
			ya han sido impactados y no se pudo prevenir el daño con este mecanismo.

Anexo 9. Lista de entrevistados

1. Entrevista semi-dirigida a Paolo Solano, Montreal, marzo 2016

Oficial jurídico de la Unidad de Peticiones Ciudadanas del Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA).

Duración de la entrevista: 27 minutos

2. Entrevista semi-dirigida a Raúl Pacheco-Vega, Aguascalientes, octubre 2016

Profesor e investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Duración de la entrevista: 62 minutos

3. Miguel Torres, Aguascalientes, noviembre 2016

Periodista miembro de Periodismo para Elevar la Conciencia Ecológica (PECE)

Duración de la entrevista: 14 minutos

4. Mauricio García Velasco, Ciudad de México, mayo 2017

Representante de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) en México

Duración de la entrevista: 25 minutos

Glosario

ACAAN	Acuerdo para la Cooperación Ambiental de América del Norte
ANP	Área Natural Protegida
ASEA	Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
	Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y República Dominicana, por sus siglas en inglés Dominican Republic-Central America Free Trade
CAFTA-DR	Agreement
CCA	Comisión para la Cooperación Ambiental
CCPC	Comité Consultivo Público Conjunto
CDB	Convenio sobre Diversidad Biológica
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CEMDA	Centro Mexicano de Derecho Ambiental
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPE	Comisión Económica para Europa
CLPI	Consentimiento libre, previo e informado
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CREATIB	Corrosivo, reactivo, explosivo, tóxico, inflamable y biológicos infecciosos
	Tratado de Libre Comercio de Canadá y Estados Unidos, por sus siglas en
CUSFTA	inglés Canada- United States Free Trade Agreement
DOF	Diario Oficial de la Federación
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
EPA	Environment Protection Agency
EvIS	Evaluación de Impacto Social
IDA	Índice de Democracia Ambiental
	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección
INAI	de Datos Personales
INALI	Instituto Nacional de Lenguas Indígenas

INE	Instituto Nacional Electoral
LFCPo	Ley Federal de Consulta Popular
LFRA	Ley Federal de Responsabilidad Ambiental
LFTAIP	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública
LGEEPA	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
LGPGIR	Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos
LGTAIP	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
MIA	Manifestación de Impacto Ambiental
NOM	Normas Oficiales Mexicanas
ODIN	Open Data Inventory
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIAF	Plan Integral Ambiental Fronterizo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
REIA	Reglamento de la LGEEPA en materia de EIA
RETC	Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes
RTI	Global Right to Information Rating
Segob	Secretaría de Gobernación
	Mecanismo de peticiones ciudadanas, por sus siglas en inglés Submissions on
SEM	Enforcement Matters
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SENER	Secretaría de Energía
SINIA	Sistema de Información Ambiental Chileno
SNIARN	Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales
TDT	Televisión Digital Terrestre
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
WRI	World Resources Institute
WWF	World Wildlife Fund for Nature

Referencias

Bibliografía

- Bairoch, Paul, *Victoires et déboires III. Histoire économique et sociale du monde du XVI^e siècle à nos jours*, Folio Histoire, Francia, 1997, 662 pp.
- Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (compiladores), *La nueva Administración Pública*, Alianza Universidad, Madrid, 1997, 347 pp.
- Beck, Ulrich. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Paidós, España 1998, 304 pp.
- Carson, Rachel. *Silent Spring*, Crest Book, Estados Unidos, 1962, 154 pp.
- CEPAL-ONU, *Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe: Situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas*, octubre 2013, número 151, en línea.
- Clarkson, Stephen, *Does North America exist? Governing the continent after NAFTA and 9/11*, University of Toronto Press, Canada, 2008, 448 pp.
- Devin, Guillaume. *Un seul monde. L'évolution de la coopération internationale*, Ediciones CNRS, Francia, 2014, 60 pp.
- Diemer, Arnaud y Marquat, Christel (dir.), *Regards croisés Nord-Sud sur le développement durable*, DBS Economie, Bélgica, 376 pp.
- FAO, *Consentimiento libre, previo e informado. Un derecho de los Pueblos Indígenas y una buena práctica para las comunidades locales*, 2016, 51 pp.
- Foti, Joseph, et al. *Voz y opción. Abriendo la puerta a la democracia ambiental*, World Resources Institute, 2008, 113 pp.
- Keohane, Robert. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, Estados Unidos, 1984, 320 pp.
- Kukucha, Christopher, *The Provinces and Canadian Foreign Trade Policy*, UBC Press, Vancouver, 2008, 242 pp.
- Mattli, Walter. *The Logic of Regional Integration*, Cambridge University Press, Reino Unido, 1999, 205 pp.

- Olvera, Alberto J., *Ciudadanía y democracia*, Instituto Federal Electoral, México, 2008, 55 pp.
- Ramel, Frédéric. *Philosophie des relations internationales*, Presse de Science Po, Francia: París, 2011, 520 pp.
- Rootes, Christopher (editor), *Environmental Movements: Local, national and global*, Nueva York, 2014, 326 pp.
- Soberanes Fernández, José Luis y Treviño Moreno, Francisco (coord.), *El Derecho Ambiental en América del Norte y el sector eléctrico mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie E, número 80, México, 1997, 202 pp.

Coloquios y cátedras

- Ávila Ackerberg, Andrés. “Medio Ambiente y Desarrollo”, semestre 2017-1, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Ciudad de México.
- Moguel, Sandra, “Participación en el webinar “Los mecanismos de peticiones ciudadanas en América CCA, CAFTA-DR y AIDA”, 21 de junio de 2016.
- Standley, Andrew, “Discurso de inauguración del Coloquio Internacional Intercambio de experiencias y estrategias sobre el Derecho a un medio ambiente sano”, 27 de mayo 2015, Ciudad de México.
- Vera, Luis, Cátedra 19 de septiembre de 2016, Diplomado de Derecho y Gestión Ambiental, Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales –Facultad de Ciencias, UNAM.

Documentos

- *Acuerdo para la Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN)*, México, Canadá, Estados Unidos, 1994.
- CEPAL, “Decisión de Santiago”, Chile, 2014.
- CEPAL, “Objetivos y Funciones”, México, LC/MEX/L.410/Rev.2, 27 de agosto de 2001, 15 pp.
- Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CENUE), *Convenio sobre el acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente*, Aarhus, 1998.

- Comisión para la Cooperación Ambiental, *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental*, Montreal, 2013.
- Comisión para la Cooperación Ambiental, *Plan de Acción para fomentar la comparabilidad de los registros de emisiones y transferencias de contaminantes de América del Norte*, Montreal, junio 2002.
- Comisión para la Cooperación Ambiental, *Plan estratégico 2015-2020*, Montreal, 2015.
- Comisión para la Cooperación Ambiental, *Plan operativo 2013-2014*, Montreal, 2013.
- Comisión para la Cooperación Ambiental, *Plan operativo 2015-2016*, Montreal, 2015.
- Environment Canada, “Évaluation de la participation du Canada a la Commission de Coopération Environnementale”, noviembre 2012, Canadá.
- Global Witness, “Reporte: En terreno peligroso”, junio 2016, 27pp.
- IFAI, “Firman IFAI e INALI convenio para llevar derechos de acceso a la información y protección de datos a hablantes de lenguas indígenas”, 10 de agosto de 2012, Comunicado de Prensa IFAI/097/12.
- INEGI, *Encuesta Intercensal 2015*.
- *Ley Federal de Consulta Popular*, México, publicación DOF 2014.
- *Ley Federal de Transparencia y de Acceso a la Información Pública (LFTAIP)*, México, última reforma 2017.
- *Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA)*, México, última reforma 2016.
- *Ley General de Transparencia y de Acceso a la Información Pública (LGTAIP)*, México, publicación DOF 2015.
- *Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Recursos*, México, última reforma 2015.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*, Estocolmo, 1972.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, 1992.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Las comisiones regionales de las Naciones Unidas y la agenda 2030 para el desarrollo sostenible: Acciones para cumplir con una agenda transformadora ambiciosa”, septiembre 2015, 4 pp.

- PNUMA, *Guidelines for the development of National Legislation on Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental Matters*, 26 de febrero de 2010.
- PNUMA, “Poner en Práctica el Principio 10 e Río: Guía de Implementación”, 2015, 168 pp.
- *Reglamento de la Ley de Hidrocarburos*, México, publicación DOF 2014.
- *Reglamento de la Ley de Industria Eléctrica*, México, publicación DOF 2014.
- *Reglamento de la LGEEPA en materia de Evaluación de Impacto Ambiental*, México, última reforma 2014.
- SEMARNAT, *Carta de la Tierra*, México, 2007.
- *Tratado de Libre Comercio entre Chile y los Estados Unidos*, Estados Unidos, 2003.
- *Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (DR-CAFTA)*, Estados Unidos, 2004.
- Worker, Jesse y De Silva, Lalanath, “The environmental democracy index. Technical note”, World Resources Institute y The Access Initiative, Estados Unidos, 2015, 56 pp.

Entrevistas

- Entrevista con Mauricio García, Representante de la Oficina de Vinculación de la CCA en México, Ciudad de México, mayo 2017.
- Entrevista con Miguel Torres, editor de la revista Melocotón sobre temas ambientales, Aguascalientes, noviembre 2016.
- Entrevista con Paolo Solano, Oficial Jurídico de la Unidad de Peticiones Ciudadanas de la CCA, Montreal, marzo 2016.
- Entrevista con Raúl Pachecho-Vega, Investigador del Sistema Nacional de Investigadores y profesor del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Aguascalientes, noviembre 2016.
- Entrevista con Sandra Moguel, abogada ambiental del CEMDA, Ciudad de México, mayo 2017.

Filmografía

- Cerasuolo, Enrique (dir.), “Dernière alerte 40 ans après les limites à la croissance”, Italia, 2013, 55 min.

Hemerografía

- Allen, Linda J., “The North American Agreement on Environmental Cooperation: Has it fulfilled its promises and potential? An empirical study of policy effectiveness”, *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, volume 23, 2012, 123-199 pp.
- Archibugi, Daniele, “Cosmopolitan democracy and its critics: a Review”, *European Journal of International Relations*, volumen 10, 2004, pp. 437-473.
- Archibugi, Daniele, y Held, David, “La democracia cosmopolita: caminos y agentes”, *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, número 117, 2012, pp.57-86.
- Ávila Akerberg, Andrés, “La implementación de las disposiciones medioambientales en los tratados de libre comercio”, en *Resumen de políticas*, BID, número 128, septiembre 2011, 154 pp.
- Badii, M.H., “Desarrollo sustentable: fundamentos, perspectivas y limitaciones”, en *Innovaciones de Negocios*, UANL, México, 2004, pp. 199-227.
- Bermejo, Roberto. “Del desarrollo sostenible según Brundtland a la sostenibilidad como biomimesis”, *Instituto sobre Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional*, España, 59 pp.
- Blanco, Francisco J. y González, Miguel. “Los procesos de integración económica y medio ambiente”, en *Boletín económico de ICE*, número 2638, enero 2000, pp. 9-18.
- Bugada, Beatriz, “Is NAFTA up to its Green expectations? Effective Law Enforcement Under the North American Agreement on Environmental Cooperation”, *University of Richmond Law Review*, volumen 32, Estados Unidos, pp.1591-1615.
- Chevrin, Coline. “Los nuevos actores de la cooperación internacional en la temática ambiental: salir de la emergencia perpetua”, *Revista LUPA empresarial*, Edición 13, 2011, 35 pp.
- Damassa, Thomas, et al., “GHG Mitigation in the United States: an overview of the current policy landscape”, World Resources Institute, United States, 2012.

- Darbishire, Helen, “Proactive Transparency: The future of the right to information?”, Banco Mundial, Washington D.C., 2009, 51 pp.
- Diamond, Larry. “Toward democratic consolidation”, *Journal of Democracy*, vol. 5, no. 3, julio 1994, pp. 4-17.
- Frankel, Jeffrey, “Environmental Effects of International Trade”, *Reporte de Expertos número 31 para el Consejo de Globalización Sueco*, Edita, Västerås, 2008, 61 pp.
- Gemmill, Barbara y Bamidele-Izu, Abimbola. “The role of NGOs and civil society in global environmental governance”, *Global environmental governance: options and opportunities*, 2002, pp. 1-24.
- Grossman, Claudio y Bradlow, Daniel D. “Are we being propelled towards a people centered transnational legal order?”, *American University International Law Review*, número 1, 1993, p. 1-25.
- Haas, Peter; Levy, Marc y Parson, Edward, “Appraising the Earth Summit. How should we judge UNCED’s success?”, *Environment*, volumen 34, número 8, 1992, p. 26-33.
- Hardin, Garret. “The tragedy of the commons”, *Science*, volumen 162, 1998, pp. 1243-1248.
- Igartua, Esteban A. “Ciudadanía y derechos sociales”, *Revista de relaciones laborales y Trabajo Social Lan Harremanak*, número. 22, País Vasco, 2010, pp. 151-165.
- Kleingeld, Paul. “Kant’s Cosmopolitan Law: World Citizenship for a Global Order”, *Kantian review*, volumen 2, 1998, pp. 72-90.
- Knox, John, “Fixing the CEC Submissions Procedure: Are the 2012 Revisions Up to the Task?”, *Golden Gate University Environmental Law Journal*, Estados Unidos, p. 81-107.
- Knox, John H. y Markell, David L., “Evaluating Citizen Petition Procedures: Lessons from an Analysis of the NAFTA Environmental Commission”, *Texas International Law Journal*, volumen 47, 2012, p. 506.-540
- La Vina, Antonio; Hoff, Gretchen y DeRose, Anne Marie, “Éxitos y fracasos de Johannesburgo: una historia de muchas cumbres”, World Resources Institute, 2002.
- Lizcano Fernández, Francisco, “Compatibilidad entre democracia directa y democracia representativa”, *Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal*, número 55, 2009, 105-129 pp.

- Maisley, Nahuel. “¿Oportunidad u obstáculo? El incipiente derecho a la participación pública en asuntos ambientales globales, a la luz de la teoría de la democracia cosmopolita”, en *Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo*, año II, número 1, mayo 2013, pp 115-153.
- McCulloch, Rachel, “The United States-Canada Free Trade Agreement”, *Proceedings of the Academy of Political Science*, volume 37, número 4, 1990, p. pp. 79-89.
- Moreira, Alberto C. “La protección ambiental en los procesos de integración. Aportes para cubrir un déficit del Mercosur”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, 2012, pp. 211-232.
- Nanz, Patrizia y Steffek, Jens. “Global governance, participation and the public sphere”, *Government and Opposition*, volumen 39, Estados Unidos, 2004, pp. 314-335.
- Newton, Kenneth. “Trust, social capital, civil society and Democracy”, *International Political Science Review*, volumen 22, número, 2, pp. 201-214.
- Noddings, Nel. “Cosmopolitismo, patriotismo y ecología”, *Encuentros en Educación*, volumen 13, Estados Unidos, 2012, pp. 15-26.
- Osler, Audrey y Starkey, Hugh. “Learning for Cosmopolitan citizenship: theoretical debates and young people’s experiences”, *Educational Review of University of Leicester*, volumen 55, Reino Unido, 2003, p. 243-254.
- Pacheco-Vega, Raúl, “Transnational Environmental Activism in North America: Wielding Soft Power through Knowledge Sharing?”, *Review of Policy Research*, volumen 2, número 1, 2015, pp. 146-162.
- Payne, Rodger A., “Freedom and the Environment”, *Journal of Democracy*, The John Hopkins University Press, número 3, 1995, pp. 41-55.
- Prado Carrera, Gina Jacqueline. “La protección ambiental en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, UNAM, México, 2006, pp. 309-328.
- Pratt, Marirose, “Citizen Submission Process of the NAAEC: Filling the Gap in Judicial Review of Federal Agency Failures to Enforce Environmental Laws”, *Emory International Law Review*, volume 20, Estados Unidos, pp. 741 -791.
- Rodríguez, Israel, “México, sin generar leyes de consulta en comunidades indígenas: Sener”, *La Jornada*, 25 de febrero de 2016.

- Schatan, Claudia, y Muñoz, Carlos, “Cooperación ambiental en el NAFTA y perspectivas para el DR-CAFTA”, *Serie de Estudios y Perspectivas*, número 40, CEPAL, México, 2005, 70 pp.
- Schultz, Cynthia y Crockett, Tamara R., “Economic development, democratization, and environmental protection in Eastern Europe”, *Boston College Environmental Affairs Law Review*, volumen 18, enero 1990, pp. 53-84.
- Tollefson, Chris y Ho, Anthony, “Understanding Canada’s Responses to Citizen Submissions Under NAAEC”, *Golden Gate University Environmental Law Journal*, volumen 7, 2014, pp. 55-79.
- Weibust, Inger, “Is NAFTA’s Citizen Submission on Enforcement Matters (CSEM) a forum for transnational activism and politics?”, *Canadian Political Science Association*, Canadá, 2008, 26 pp.
- Wold, Chris, et al., “The Inadequacy of the Citizen Submission Process of Articles 14 & (and) 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation”, *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review*, United States, 2004, pp. 415-444.
- Wold, Chris, “Evaluating NAFTA and the CEC: lessons for integrating trade and environment in free trade agreements”, *Saint Louis University Public Law Review*, volumen 28, 202-251 pp.

Referencias electrónicas

- Amazon Watch. Dirección URL: <http://amazonwatch.org/>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Dirección URL: <http://www.iadb.org/es/>
- Centre for Law and Democracy, “Global Right to Information Rating”. Dirección URL: <http://www.rti-rating.org>
- CEPAL. Dirección URL: <http://www.cepal.org/es/>
- CEPAL, “Negociación del Principio 10”, en línea. Dirección URL: <http://negociacionp10.cepal.org/>
- Chávez Hernández, Efrén. “La relación entre federalismo y democracia: ¿el federalismo es una garantía frente al autoritarismo?”, en línea. Dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/wccl/ponencias/8/134.pdf>.

- Comisión para la Cooperación Ambiental, en línea. Dirección URL: <http://www.cec.org/es>.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). Dirección URL: <http://dof.gob.mx>
- Environmental Protection Agency, “Civil cases and settlements”, en línea. Dirección URL: <https://cfpub.epa.gov/>.
- Forbes México, en línea. Dirección URL: <http://www.forbes.com.mx/>
- Global Affairs Canada, “Canada-United States Free Trade Agreement”. Dirección URL: <http://www.international.gc.ca>
- Gotowebinar. Dirección URL: <https://attendee.gotowebinar.com>
- INAI. Dirección URL: <http://inai.org.mx>
- INEGI. Dirección URL: <http://www.beta.inegi.org.mx>
- La jornada. Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx>
- Ministerio de Desarrollo Sustentable, Medio Ambiente y Lucha contra el Cambio Climático de Quebec. Dirección URL: <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca>
- Open Data Inventory, “2016. Dirección URL: <http://odin.opendatawatch.com>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). Dirección URL: <http://www.un.org/es>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), Nota verbal de fecha 27 de junio de 2012 dirigida al Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible por la Misión Permanente de Chile ante las Naciones Unidas, en línea. Dirección URL: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.216/13&referer=/english/&Lang=S
- Organización Meteorológica Mundial (OMM). Dirección URL: <https://www.wmo.int/>
- Parlamento de Canadá. Dirección URL: <http://www.lop.parl.gc.ca/>.
- Procuraduría Federal de Protección Ambiental (PROFEPA). Dirección URL: <https://www.gob.mx/profepa/>
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), “UNEP - Principle 10 and the Bali Guideline”, en línea. Dirección URL: <http://www.unep.org/civil-society/Implementation/Principle10/tabid/105013>.

- Rosario, Gina L., “La protección del medio ambiente en los proceso de integración de América Latina”, en línea. Dirección URL: <https://pangeaupr.org/2015/02/03/la-proteccion-del-medio-ambiente-en-los-procesos-de-integracion-de-america-latina/>
- SEMARNAT, Sistema Nacional de Información Ambiental y Recursos Naturales (SNIARN). Dirección URL: <http://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/sistema-nacional-de-informacion-ambiental-y-de-recursos-naturales>
- Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA), Chile. Dirección URL: <http://sia.mma.gob.cl/mma-centralizador-publico/inicio.jsf>
- The New York Times. Dirección URL: <https://www.nytimes.com>
- Unión Europea (UE). Dirección URL: <http://ec.europa.eu/>
- Unión Europea (UE), “Legislación”. Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/>
- US Census Bureau, “U.S. and the World Population Clock”, en línea. Dirección URL: <http://www.census.gov/>.
- Vaillancourt, Jean-Guy, “Johannesburg 2002: échec ou réussite?”, *Relations*, número 684, Canadá, mayo 2003, en línea. Dirección URL: <http://www.cjf.qc.ca/fr/relations/article.php?ida=2500>
- World Resources International y The Access Initiative. Dirección URL: <http://www.wri.org/>
- World Resources Institute, “Environmental Democracy Index”, en línea. Dirección URL: <http://www.environmentaldemocracyindex.org/>

Tesis

- Chen, Vincent. *Democracy and environment: An empirical analysis and observations from Taiwan's maturing democracy*, Universidad de Stanford, Centro para la Democracia, el Desarrollo y el Estado de derecho, Tesis de licenciatura con honores, mayo 2013, 106 pp.