

# ¿Regiones verdes? Comparación del activismo de la sociedad civil en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la Unión Europea

Anthony R. Zito,\* Mark Aspinwall\*\*

*Perfiles Latinoamericanos*, 24(47)  
2016 | pp. 121-149  
doi: 10.18504/pl2447-008-2016

## Resumen

En este documento se compara el papel de la sociedad ambientalista civil en dos organizaciones regionales: la Unión Europea y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Para ello se utiliza la red transnacional de defensa que evalúa cómo las ONG aprovechan las oportunidades para influenciar la política y los efectos del compromiso de la sociedad civil. Pese a las grandes diferencias entre esas organizaciones, comparten aspectos fundamentales: proporcionan recursos e importantes puntos de acceso a las ONG, presentan límites y frustraciones, y ambas fomentan la construcción de coaliciones entre ONG.

## Abstract

This paper compares the role of environmental civil society in two regional organizations, the European Union and NAFTA. It uses the Transnational Advocacy Network approach to assess how non-governmental organizations make use of opportunities to influence policy, and the effects of civil society engagement. Despite wide differences between the two organizations, there are important commonalities: both provide resources and important access points for NGOs, both have limits and frustrations, and both encourage coalition-building among NGOs.

*Palabras clave:* Unión Europea (UE), Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), política ambiental, sociedad civil, organizaciones no gubernamentales (ONG), teoría de la red transnacional de defensa.

*Keywords:* European Union, NAFTA, environmental policy, civil society, NGOs, transnational advocacy networks theory.

---

\* Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Pittsburgh. Profesor investigador, School of Geography, Politics and Sociology, Newcastle University.

\*\* Doctor en Relaciones Internacionales por la London School of Economics. Profesor investigador, División de Estudios Internacionales, CIDE.

**H**oy por hoy, es innegable la creciente importancia de la integración regional en la política mundial. Aunque estructuralmente muy diferentes, dos de las organizaciones regionales más importantes son la Unión Europea (UE) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Esa importancia radica no sólo en sus dimensiones y desarrollo económico, sino que ambas involucran medidas diseñadas para el fomento de la protección ambiental, a la vez que se enfocan sobre todo en la integración económica. Este documento analiza las maneras en que estas medidas ambientales influyen la actividad de la sociedad civil y sugiere que, paradójicamente, no obstante ser un acuerdo poco sólido, el TLCAN aporta importantes beneficios a las organizaciones no gubernamentales de cuidado ambiental (ONGA), especialmente en México. La UE, aun cuando provee numerosos puntos de acceso a intereses ambientales, de hecho les dificulta lograr un impacto por las complejidades de su diseño institucional. Sin embargo, a pesar de que en ambas regiones las ONGA enfrentan frustraciones, han combinado recursos, han ayudado a desarrollar capacidad y han trabajado para fortalecer el aprovisionamiento de bienes ambientales públicos.

Este estudio conforma un marco comparativo y ofrece una perspectiva preliminar de los factores que explican la naturaleza de la aportación de la sociedad civil a la construcción de la política ambiental regional. Examina las rutas por las cuales las ONGA dirigen sus esfuerzos a nivel regional, en especial como estructuras de oportunidad política, ya que sus recursos, por ser limitados, restringen el compromiso efectivo en el proceso de la política. Hacemos hincapié en que esta comparación es preliminar y no exhaustiva. Sin embargo, no tenemos conocimiento de la existencia de algún estudio comparativo de las disposiciones de la UE y el TLCAN en el rubro de protección ambiental y consideramos que, al exponer estos marcadores y “puntos de ruta” para una comparación, podemos contribuir a avanzar hacia un mejor entendimiento del diseño ambiental regional y su impacto en la sociedad civil. Nuestra estrategia consiste en integrar nuestro estudio anterior (Zito, en la Unión Europea, Aspinwall, en el TLCAN) en un estudio conjunto que sirva de guía a los futuros interesados que deseen comparar estas regiones. Por consiguiente, nuestras fuentes de información primarias son reportes oficiales y entrevistas con participantes y activistas, pero muchos otros datos provienen de fuentes secundarias.

En las secciones que siguen primero enmarcamos de manera teórica nuestro enfoque antes de pasar al análisis de la UE y el TLCAN. Abordamos las dos regiones por separado, esencialmente por ser ésta la primera comparación real de la política ambiental en las dos regiones y por no existir estudios que integren los hallazgos de una y otra región. (Para un estudio de cómo los movimientos sociales enmarcan el nacionalismo/regionalismo en la UE y el TLCAN, consúltese a Diuna

& Bok, 2014.) Siendo así, nuestra principal tarea consiste en organizar y clasificar la información sobre ambas regiones, para lo cual comenzamos por analizar las instituciones e ideas y el modo como enmarcan y estructuran la acción política, para seguir con el análisis de las oportunidades de las ONGA en tres secciones por separado: 1) los fundamentos e ideas institucionales, 2) los actores y las estructuras de oportunidad, y 3) las estrategias de las ONGA. Incluimos al final una tabla con información detallada de la comparación de las dos regiones.

## Estructura de oportunidad y defensa transnacional

Las ONGA en la UE y América del Norte se encuentran inmersas en redes transnacionales de defensa (RTD), entendidas éstas como “patrones voluntarios, recíprocos y horizontales de comunicación e intercambio” entre actores, enfocados en áreas de problemas en particular (Keck & Sikkink, 1998: pp. 8-10). A través de alianzas con ONG transnacionales, gobiernos extranjeros e instituciones internacionales simpatizantes (y a través del compromiso de los medios de comunicación), tales redes aportan información respecto a las prácticas domésticas, y ejercen presión sobre los regímenes que violentan los derechos humanos, los derechos ambientales u otras prácticas violatorias de las normas internacionales.

La teoría de las RTD se centra principalmente en normas e información. Mientras que las ONG aplican estrategias para ampliar el alcance del conflicto al obtener alianzas internacionales (Keck & Sikkink, 1998). Pero aun estando los regímenes internos del país en concordancia con sus propias normas, una acción internacional puede beneficiar a las ONGA por la naturaleza transnacional de los problemas ambientales y la oportunidad de moldear la política en el nivel internacional.

Sin embargo, mientras que la teoría de las RTD proporciona algunas perspectivas, pasa por alto dos características de las organizaciones regionales. En primera instancia, las organizaciones internacionales (por ejemplo, las instancias regionales) son más que asociadas de las RTD —son una flamante nueva estructura de oportunidad—. Las ONGA participan cada vez más activamente en la creación y mantenimiento de regímenes regulatorios ambientales internacionales (Rustiala, 1997). En numerosos sectores, los regímenes regulatorios transnacionales, incluyendo el ambiental, crean legislación, adjudicación y programas de cumplimiento dirigidos a actores de mercado. Éstos son creados por grupos de la sociedad civil así como por actores del Estado y de la industria. Algunos de estos regímenes están altamente reglamentados (Meidinger, 2007). Lo importante es que esta tendencia regulatoria internacional ha proporcionado

a los grupos ambientales locales un medio para incrementar su capacidad y establecer estándares para emular. Por consiguiente, son parte del repertorio de supervisión internacional que fortalece la capacidad doméstica.

Segundo, las organizaciones regionales pueden proveer los recursos que las ONGA requieren para operar con eficiencia, tales como financiamiento, legalidad y reglamentos. El enfoque en el poder de las normas no debe perder de vista la base de recursos relativa de las redes de ONGA que consiste en su habilidad para movilizar y comprometer a los actores en apoyo de sus objetivos (Joachim, 2003: pp. 252-253; Vormedal, 2008: p. 45). Las ONG requieren de la iniciativa empresarial de la misma organización que les proporcione los recursos para movilizar a los actores, una “circunscripción electoral” internacional que les dé legalidad, y comunidades de personas preparadas que aporten conocimientos técnicos.

Varios autores han examinado la transnacionalización de las estructuras de oportunidad —incluyendo las oportunidades legales— que han surgido en Latinoamérica y Europa (Sieder *et al.* 2005; González, 2014; Vanhala, 2012). En esencia, el cambio legal e institucional —en la apertura de un nuevo foro regional— reduce las barreras a la influencia de las ONGA (Ansolabehere, 2010). Nuestro estudio contribuye a esta incipiente literatura en rápido desarrollo, pero nos preguntamos qué diferencia hace el diseño institucional regional en las oportunidades de las ONGA. En ambas regiones las ONGA tenían presencia (acceso) y buscaban influenciar en la política. Pero, en el caso de Europa, tal influencia se dirige al proceso legislativo, mientras que en el TLCAN se encamina al proceso de conformidad o cumplimiento. Las diferencias en el diseño institucional, los roles y los poderes constituyen una gran diferencia en el desempeño de las ONGA.

## Política ambiental de la Unión Europea

### Bases institucionales y conceptuales

A partir de la década de 1970, la política ambiental de la UE refleja preocupación ambiental, originada en gran medida por crisis como los acontecimientos de Seveso y Chernobyl. Primero, el Decreto Europeo Único (Single European Act, SEA) de 1986 dio una base legal a la política ambiental, mientras que el periodo precedente lo había dominado un marco político de proteccionismo del mercado común (mediante la armonización de las medidas de los Estados afiliados que restringirían el comercio) y de la población de la Comunidad —a condición de que las medidas no evitaran el comercio de manera injusta (Lenschow & Zito, 1998).

El aumento de la importancia de esas políticas quedó plasmado en el crecimiento de los movimientos ambientales —en particular, en los Estados del norte—, lo que presionó a los gobiernos a actuar. A partir de Maastricht, los tratados europeos han enfatizado el concepto de sustentabilidad y han buscado que la política medioambiental quede integrada a otras políticas de la UE. No obstante, esto ha sido difícil (Lenschow & Zito, 1998). Dentro de este marco constitucional, la Comisión Europea ha generado programas de acción ambiental que se desempeñan como documentos exentos de compromiso. Estos planes articulan estrategia y disertación de políticas de la Unión Europea a largo plazo, aunadas a propuestas específicas de legislación medioambiental. Los programas de acción más recientes y la legislación de la Unión Europea reflejan cierto cambio hacia un enfoque de sustentabilidad con mayor integración y coherencia.

Tal cambio denota el reconocimiento de que la política medioambiental efectiva demanda el compromiso de un conjunto más vasto de actores sociales. La Comisión y muchos Estados miembro han desarrollado nuevas políticas/instrumentos regulatorios cuya implementación requiere de acción social. Dos ejemplos de la Unión Europea incluyen la etiqueta ecológica (*eco-label*) y el sistema de ecogestión y auditoría (Eco-management and Audit Scheme, EMAS). El incremento en la participación trajo el beneficio adicional de fortalecer la validez del sistema de la UE (Héritier, 1999).

En su estructura institucional, la UE ha alcanzado un grado de desarrollo mucho mayor como un sistema de gobierno que la mayoría de otros organismos regionales, por ejemplo el TLCAN y el Mercosur. A diferencia de otras organizaciones regionales, el “lograr el equilibrio” entre supranacionalismo e intergubernamentalismo es extremadamente complejo y experimenta una continua evolución (Sbragia, 1993). Con la ratificación en 2009 del Tratado de Lisboa, la complejidad institucional se ha elevado. Inevitablemente, tal complejidad afecta la forma de establecer políticas ambientalistas. Las instituciones supranacionales —la Comisión, el Parlamento Europeo (European Parliament, EP) y la Corte Europea de Justicia (European Court of Justice, ECJ)— juegan un papel crucial en el establecimiento y desarrollo de políticas al lado del Consejo de Ministros, cuya orientación es territorial. Esto crea un proceso ambiental en el que interviene un número importante de instituciones que ayudan a definir la agenda y que pueden bloquear decisiones concretas.

Dicha complejidad dificulta la adopción de políticas y hace necesaria la negociación extensa y el compromiso (Mahoney & Baumgartner, 2008: pp. 1264-1267). Las luchas interinstitucionales complican las discusiones de políticas. Además, el Tratado de Lisboa tiene una restricción en especial significativa en el ámbito del poder de las políticas de la UE puesto que los Estados miembro siguen controlando el financiamiento y la implementación de políticas de la

UE. Los gobiernos de los Estados miembro deben implementar políticas ambientalistas con cierta supervisión por parte de la Comisión, pero su dominio sobre este proceso es aún mayor debido a que los recursos limitados de aquella dificultan el monitoreo de la implementación (Jordan, 1999).

Una característica institucional adicional es la funcionalidad de la organización en las instituciones de la UE. Los diferentes Consejos de Administración de la Comisión, los Comités del Parlamento Europeo, las reuniones de los Consejos individuales y las reuniones de grupos más pequeños son especializados de acuerdo con su función. Esto dificulta la integración del proceso de crear políticas dentro y a través de las instituciones y tiene varias otras consecuencias, como los posibles conflictos dentro de las organizaciones, motivados por interés burocrático personal (por ej., el deseo de proteger la propia clientela) o por las perspectivas orientadas alrededor de aspectos particulares y prioridades de quienes dominan el área en cuestión. Dada la posición histórica más larga de áreas de políticas tradicionales (por ej., la administración fiscal/económica y el mercado común) tanto en los Estados miembro como a nivel de la UE, por lo general, los Consejos de Administración Económica de la Comisión y los consejos económicos/finanzas poseen mayor prestigio e influencia que sus homólogos ambientalistas. Siendo así, los intentos por imponer un fundamento de sustentabilidad en las prioridades económicas suelen estar en desventaja (Zito, 2000).

## Actores y estructuras de oportunidad

En virtud de la compleja red de instituciones de la UE y la naturaleza democrática de los Estados miembro, a primera vista la estructura de oportunidad de las ONGA para crear políticas ambientales es considerable. Sin embargo, la estructura de oportunidad en realidad depende de la política y del contexto político. Si se piensa en términos de etapas de políticas, existen varias oportunidades de insertar voces en el proceso e influenciar la agenda (Zito & Jacobs, 2009). Pese a ello, la larga conexión de oportunidades de negociación exige de un esfuerzo verdaderamente importante por *mantener* la cuestión en la agenda, lo cual representa un reto a la habilidad de las ONGA para influenciar los resultados ambientalistas (Zito, 2000). Mantener la agenda a nivel de la UE requiere de conocimientos y recursos políticos en cada etapa y en cada punto de veto. La influencia sustancial sobre la Dirección General del Medio Ambiente y el Consejo del Medio Ambiente (Environment GD and the Environment Council) no significa influencia sobre el proceso total de la UE, toda vez que otros puntos de acceso son más receptivos a los intereses sociales en competencia.

Nosotros enfatizamos la estructura de oportunidad en términos de etapas de las políticas y aun cuando la Comisión juega un papel importante en la formulación de la legislación de la UE, sus limitaciones en los renglones de personal y presupuesto requieren de la sustancial contribución de las comunidades de conocimiento a nivel tanto nacional como regional. Esto va dirigido especialmente a la Dirección General del Medio Ambiente (General Directorate, DG), normalmente percibida como una comisión *junior* (y menos prestigiosa). Por consiguiente, ha seguido una estrategia de desarrollo de una red de actores sociales y comunidades, con la cual se provee del material esencial y soporte de conocimiento, a la vez que la red le confiere validez política *vis-à-vis* en relación a las otras instituciones y las DG de la Comisión. Además, se adelanta a la oposición de miembros de la red (Zito & Jacobs, 2009).

Por consiguiente, aun cuando la Comisión tiene la función de formular propuestas legislativas, requiere de información y soporte de recursos. Asimismo, precisa de construir consenso con los demás miembros con derecho de veto en el proceso de la política, esto es, el Consejo y el Parlamento Europeo (PE) (Bouwen, 2009). El proceso de toma de decisiones significa que tanto el Consejo (y sus diversas partes constituyentes) y el PE proporcionan estructuras de oportunidad importantes. La estructura de oportunidad del Consejo varía para cada ONGA nacional en lo referente a qué tan abierta está la estructura nacional a este tipo de organizaciones. Mientras que el PE tiene varios puntos de acceso que resultan de sus partidos o miembros paneuropeos y el altamente prominente Comité del Medio Ambiente (Lehmann, 2009). Si bien existen limitaciones en el impacto potencial de aquél como la falta de coherencia en el sistema de partidos y la falta de recursos. De hecho, como consecuencia de la escasez de recursos, el PE es más receptivo a las ONGA organizadas que ofrecen conocimiento específico y hasta puede colaborar en la redacción de enmiendas y legislación (Entrevistas, ejecutivos de ONGA y PE, 1992).

Además, tradicionalmente las ONGA han carecido de la clase de derechos que se encuentran a nivel nacional en la UE, incluido el derecho a la información (Rucht, 1993). Por ende, el suministro de información y la consulta temprana y sostenida respecto a la agenda de la UE ocurrieron en gran medida con arbitrariedad, primordialmente ad hoc —formado para un propósito específico y en una base informal—. El Quinto Programa Medio Ambiental, la Convención de Århus (que se discute en la siguiente sección) y otros esfuerzos de la UE han cambiado la naturaleza de las oportunidades institucionales.

La Dirección General Medio Ambiental de la Comisión, en sus esfuerzos por formar una coalición medioambiental en defensa de su condición relativamente endeble, ha suministrado un apoyo financiero sustantivo para ciertas ONGA, como la Oficina Europea del Medio Ambiente (European Environmental

Bureau, EEB) (Mazey & Richardson, 1992). En 2003, la Comisión contribuyó con más del 42% del financiamiento de la Dirección Europea del Medio Ambiente (DEMA). La directiva de esta última interpretó que tal ayuda era necesaria para lograr una presencia extensa en un amplio rango de asuntos de políticas (EEB, 2003). Sin embargo, el apoyo financiero ha generado crítica por parte de diversos sectores, argumentando que, como resultado, la DG y las ONGA han perdido autonomía. Además, este apoyo ha conducido a que tanto la DG como la Dirección Europea del Medio Ambiente tiendan a no involucrarse suficientemente con otras instituciones importantes (por ej., las económicas) y grupos de interés (Grant *et al.*, 2000). Además, otros actores han cobrado conciencia de la necesidad de cabildear a la UE en materia medioambiental y, en consecuencia, las ONGA enfrentan mayor competencia para ser escuchadas.

### Estrategia de las ONGA

Primero es importante diferenciar entre varios tipos de ONGA europeas (Zito & Jacobs, 2009: pp. 108-109). Miles de ellas tienen muy poco contacto directo con Bruselas, y operan principalmente a nivel local y/o nacional (Amigos de la Tierra, 2006). Son, en su mayoría, actoras de nicho (Rucht, 1993; Beyers, 2008: pp. 1201-1202). Una segunda categoría de ONGA establecidas nacionalmente han operado tanto en la UE como en niveles internacionales. Así sucede con la Real Sociedad para la Protección de las Aves (RSPA) (Royal Society for the Protection of Birds, RSPB), que cuenta con un número de afiliados que rebasa los partidos políticos dominantes del Reino Unido.

Tercero, existen ONGA transnacionales, como Greenpeace, que cuentan con sucursales nacionales, al igual que federaciones transnacionales de ONGA, por ejemplo, la Oficina Europea del Medio Ambiente (European Environmental Bureau, EEB).<sup>1</sup> Aproximadamente veinte organizaciones, sumadas a algunos grupos nacionales muy dinámicos, tales como la RSPA, proporcionan una cantidad considerable de la aportación de las ONGA al proceso de la UE. Sin embargo, no es posible desestimar la relevancia de la actividad local y el conocimiento que tanto las ONGA locales como aquellas con enfoque más nacional proporcionan a la política dentro del ámbito europeo y los esfuerzos de implementación (Zito & Jacobs, 2009).

Las ONGA nacionales y transnacionales pueden disponer de sustanciosos recursos provenientes de enormes afiliaciones de miembros nacionales e internacionales (Greenwood, 2003). No obstante, incluso estas ONGA sólo tienen

---

<sup>1</sup> Greenwood (2003) las describe como “ONGS ambientales europeas”.



los recursos materiales y políticas para atender una selección de aspectos ambientales en un momento dado. La compleja cadena institucional y el proceso de política inherente a la UE agudizan este problema. Dada la inmensa variedad de asuntos sobre el medio ambiente, ni siquiera las poderosas ONGA como Greenpeace poseen el conocimiento especializado del punto en cuestión y los recursos políticos para abordar sino apenas un conjunto limitado de problemas (entrevistas a ONGA, 1992, 2001).

Volviendo a etapas de política específicas. Existe una importante agenda para establecer la función de proveer información y soporte en lo relativo a la definición de problemas del medio ambiente y la selección de soluciones (por ej., la Bandera Azul para la calidad del agua). Los representantes de las ONGA se dirigen a sus homólogos en los Estados afiliados, ejecutivos de la Comisión y miembros del Parlamento Europeo, con información específica de políticas y enmiendas. Ellos tratan de enmarcar tanto los principios de política de mayor proporción, así como los detalles de instrumentos de políticas específicas. Las ONGA han congregado a sus integrantes para expresar opinión y han recurrido a los medios para atacar a los oponentes. Las colaboraciones exitosas en el pasado, la reconocida experiencia y los grandes números de afiliados son los criterios que hacen a las ONGA atractivas a los ojos de otros actores de políticas en la UE (Warleigh, 2000).

Ocasionalmente, sin embargo, las ONGA carecen del conocimiento y los recursos para cabildear ante las delegaciones de los Estados miembro y el secretariado del Consejo, aun cuando estos actores sean receptivos a la actividad de las ONGA (Warleigh, 2000; Long & Lörinczi, 2009: pp. 176-177). El problema de recursos de las ONGA dificulta el seguir el curso de un asunto de la UE y tener la presencia sostenida de una política a través de los pasos del proceso. Además, algunas veces las ONGA carecen del conocimiento especializado a detalle para calibrar y evaluar instrumentos de política (Grant *et al.*, 2000). Las ONGA han dedicado esfuerzo a influenciar el proceso de selección de políticas en la UE, no sólo en términos de adopción de posiciones en instrumentos de política específicos, sino también por adoptar principios más amplios y actitudes de política encaminados a la regulación.

Volviendo a los aspectos de implementación y monitoreo, el papel de las ONGA algunas veces ha sido fundamental. Una de las funciones obvias es reportar lo que sucede a nivel nacional (políticas de información y rendición de cuentas de Keck & Sikkink). Las ONGA han aplicado su conocimiento local de los problemas del medio ambiente para reportar fallas a nivel tanto nacional como de la Comisión. Este esfuerzo también puede implicar la construcción de coaliciones y políticas de apalancamiento. Por ejemplo, al tratar de desarrollar mayor énfasis en el desarrollo sustentable en la política regional en la UE, el Fondo Mundial para

la Flora y la Fauna (FMFF) coordinó un esfuerzo por crear conciencia y brindar oportunidades para el debate entre los diversos intereses (Corrie, 1997).

La perspectiva anterior indica la importancia de las ONGA en la elaboración de las políticas y la formación de coaliciones. Con enfoque en estos últimos aspectos, las demandas del proceso de la UE han conducido a los grupos a combinar sus recursos y dividir entre ellos el esfuerzo (Grant *et al.*, 2000; Long, 1998). Entre las ONGA europeas es menor la tendencia a sufrir conflictos intrainterés que entre sus contrapartes económicas (Grant *et al.*, 2000. p. 52; Bomberg, 2009). También algunas veces enfrentan a la Comisión contra los gobiernos de los Estados miembro —un ejemplo claro de políticas de influencia (apalancamiento).

Por consiguiente, estamos ante una acción de cabildeo y participación tanto a nivel nacional como regional. Algunas ONGA operan en coaliciones monotématicas que representan los intereses medioambientales de un área en particular, por ej., la Red del Clima Europa (Climate Network Europe) (Grant *et al.*, 2000). Existen también grupos *sombrilla* que operan en Bruselas, tales como la Unidad Europea de Greenpeace International y federaciones como la EEB. Asimismo, la construcción de alianzas también incluye las redes y campañas orquestadas conducidas por algunas de las ONGA que cuentan con los recursos suficientes. En estas campañas hubo cabildeo simultáneo de diferentes instituciones de la UE y movilización de grupos nacionales para influenciar debates en sus propios países. Las ONGA más grandes, como el FMFF y la RSPA, han utilizado estrategias como el suministro de información para los diferentes grupos nacionales y la representación de estos grupos en Bruselas (entrevistas de ONGA, 1992; Corrie, 1997).

Tal vez la coalición más importante sea la Green 10 (Verde 10), que en parte se originó por una petición de la Dirección General del Medio Ambiente para mejorar la organización de las ONG. Se trata de una agrupación poco estructurada e informal de la EEB, WWF y Greenpeace (Friends of the Earth, 2010; Long & Lörinczi, 2009: pp. 172-173,181). Las ONGA envían representantes oficiales a reuniones que se celebran varias veces al mes (entrevista, ONGA, 2003). Los miembros del grupo tienden a especializarse en áreas en particular para garantizar cobertura amplia, aunque también difieren en principios y asuntos. No obstante, la presencia muy visible del grupo Green 10 en la UE, las coaliciones ad hoc que son formadas por cierto número de actores son a menudo el medio clave de la influencia de las ONGA (Warleigh, 2000). Long & Lörinczi (2009) señalan la formación de agrupamientos de G10 y otras organizaciones ajenas a éste alrededor de ciertos asuntos.

Las ONGA dedican su esfuerzo a desarrollar la capacidad en los Estados miembro a través de enriquecer sus conocimientos y recursos —este esfuerzo se ha

extendido también a otras áreas, principalmente a Latinoamérica (entrevista de ONGA, 2003)—. Las ONGA de Europa Occidental buscaron preparar nuevos grupos para participación en la UE y cabildean de manera más efectiva a sus gobiernos nacionales. En consecuencia, la Oficina Europea del Medio Ambiente (EEB), el FMFF y otros grupos han promovido talleres, actividades educativas y adiestramiento para la adhesión de las ONGA al grupo. Además de la educación en estrategias de conocimiento, existe un esfuerzo consciente para el adiestramiento de estos grupos con el fin de mejorar su desempeño como actores de la sociedad civil, tanto en lo nacional como a nivel de la UE (Bomberg, 2003).

Los actores de las ONGA clave consideran a sus organizaciones principalmente como una reacción al proceso institucional de la UE, aun cuando han intentado desarrollar estrategias activas para sus respuestas (Rucht, 1993; oficial de ONGA, 2003). También ha habido recientemente oportunidades para que las ONGA moldeen las instituciones de la UE, en especial la Convención de Århus y la Convención Constitucional de la UE. La Convención de Århus fue firmada en 1998 para incrementar el acceso a la información y la participación en la toma de decisiones sobre el medio ambiente por parte tanto de grupos sociales como de ciudadanos individuales (UNECE, 1988). Århus exigió a la UE establecer el derecho ciudadano de acceso a información del medio ambiente retenida por autoridades públicas, el derecho a participar en la toma de decisiones ambientales, y el derecho a recusar o refutar los fallos de tribunales en políticas en las que no se hayan respetado los primeros dos derechos (Comisión de las Comunidades Europeas-Commission of the European Communities, 2005).

Las dos primeras directrices de implementación fueron relativamente sencillas de negociar, pero la tercera, relativa al acceso a la justicia, causó considerable controversia. Qué organizaciones podrían buscar justicia fue un punto fuertemente impugnado por diferentes grupos de interés (EEB, 2004). La EEB (2005) acusó al Consejo del Medio Ambiente de debilitar las disposiciones para que la Comisión diera respuesta a las ONGA que solicitaban revisión interna de los procesos de la UE.

La segunda mayor oportunidad institucional ocurrió a través de la Convención Constitucional, la cual eventualmente condujo al Tratado de Lisboa. La Convención abrió a todos los actores de la UE la oportunidad de moldear las reglas institucionales de juego al más alto nivel político. La EEB, en representación de Green 8 (como fue constituida en aquel tiempo), se unió al Grupo Contacto de la Sociedad Civil, el cual fue formado para promover la participación de la sociedad civil en las deliberaciones de la Convención (EEB, 2003). Su membresía incluía un rango de redes de ONG conformado por grupos sociales, grupos de derechos humanos y la Confederación Europea de Sindicatos de Comercio. Además de actuar como un conducto para las opiniones de los grupos sociales nacionales

y regionales y buscar influenciar la postura del Secretariado de la Convención, el grupo buscaba informar y movilizar a sus constituyentes.

El Green 8 planteó una presentación coordinada a la Convención y propuso la inclusión de varias referencias a los principios que representan el enfoque de desarrollo sustentable (Long & Lörinczi, 2009: pp. 173-174). El cabildeo constante por actores ambientales logró incorporar en una sección específica la noción de la integración de política medio ambiental; además, condujo a mantener la protección ambiental entre los objetivos de la UE y la consideración del aspecto ecológico del desarrollo sustentable en el mismo plano que los aspectos sociales y económicos (Hallo, 2003). Sin embargo, las demás propuestas de Green 8 para realzar la presencia del enfoque de sustentabilidad no tuvieron tanto éxito. La Convención introdujo un artículo sobre “democracia participativa”, pero las ONGA lo consideraron demasiado vago (Hallo, 2003). El propio Tratado de Lisboa refleja ese limitado avance.

## Política medioambiental del TLCAN

En 1993 el recién electo gobierno de Clinton creó el llamado “acuerdo medio ambiental secundario” del TLCAN, en respuesta a la preocupación pública generalizada concerniente al impacto ambiental de ese tratado. Aunque estructuralmente muy distinto al de la UE, el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) (North American Agreement on Environmental Cooperation, AAEC) también proporciona a las ONGA oportunidades de afectar la política medioambiental a través de sus instituciones. El nuevo ACAAN prometió elevar los estándares en México, una economía emergente y el más pobre de los Estados miembro del TLCAN, donde las regulaciones ambientales frecuentemente no son cumplidas. De hecho, el ACAAN tenía como objetivo esencial institucionalizar un mecanismo mediante el cual los intereses de la sociedad civil canalizaran sus quejas si las autoridades en los Estados miembro no respetaran las regulaciones ambientales.

El enfoque del ACAAN evidentemente era México, toda vez que las políticas en Estados Unidos y Canadá estaban mucho más desarrolladas y ofrecían claras oportunidades para las ONGA. La capacidad de los Estados miembro era (y sigue siendo) muy diferente. La inclusión de cuestiones ambientales dentro del TLCAN “representó un reconocimiento político de que el desarrollo sustentable exige la integración de consideraciones ambientales y de comercio” (TRAC, 2004: p. 25). La experiencia de ese acuerdo ha dado a las ONGA estadounidenses y canadienses la oportunidad —y el incentivo— de acercarse a sus homólogas mexicanas ofreciendo apoyo financiero y conocimientos especializados para

desarrollar su capacidad. La UE también brinda importante apoyo para el desarrollo de la capacidad en los Estados miembro más débiles; pero, en contraste, la expansión en la capacidad de las ONGA fue uno de los resultados de mayor relevancia del ACAAN.

## Bases institucionales y conceptuales

El ACAAN creó una Comisión sobre Cooperación Ambiental (CCA) (Commission on Environmental Cooperation, CEC), conformada por un Consejo de Ministros, un Secretariado y un Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) (Joint Public Advisory Committee, JPAC). El Consejo se integra con los ministros ambientalistas de los tres Estados miembro. El Secretariado ofrece apoyo al Consejo y a cualesquiera comités que establezca. El CCPC es un organismo consultivo constituido por representantes de cinco sociedades civiles de cada Estado miembro, cuya función es asesorar y proporcionar información tanto al Consejo como al Secretariado (GAO, 1997). La CCA no genera políticas *per se*, aunque tiene la función de garantizar el cumplimiento de las políticas ambientales nacionales existentes por el Estado miembro, así como programas diseñados para mejorar los resultados ambientales, compartir mejores prácticas y elevar la capacidad.

En contraste con la UE, donde existen diferencias funcionales importantes entre la política ambiental y las políticas de otras áreas dentro de la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo, en el TLCAN, la CCA es autónoma. No negocia con otros departamentos o ministerios respecto a políticas, puesto que no existe política a nivel de América del Norte. Es un asunto del todo intergubernamental, no supranacional y los Estados miembro promulgan y hacen cumplir la política ambiental conforme a sus propias prioridades y procedimientos. Además, a diferencia de la UE, el TLCAN fue negociado al principio y no existe un proceso de estratificación de nuevos arreglos institucionales o políticas sobre las antiguas.

Tampoco existe en América del Norte un poder ejecutivo de la envergadura del de la Comisión Europea. Estas marcadas diferencias hacen que el TLCAN sea bastante distinto de la UE.

No obstante, la CCA ha ayudado a coordinar la acción entre los tres gobiernos, estimulando la participación pública, promoviendo el desarrollo de la capacidad ambiental mexicana y auspiciando un foro neutral para el intercambio de información (TRAC, 2004: p. 4). Asimismo, desempeña un papel cuasi judicial en el sentido de recibir y manejar las peticiones públicas sobre cuestiones del medio ambiente, con facultades para desempeñar (aunque a la fecha no lo ha hecho) un rol de arbitraje para resolver controversias relacionadas con el comercio en

conexión con incumplimiento de la ley ambiental local. En su Plan Estratégico para el ciclo 2010 a 2015, la CCA estableció como áreas de prioridad: 1) comunidades y ecosistemas sanos, 2) el cambio climático, y 3) lograr que las economías en América del Norte tengan enfoque ecológico.

Además de una fuerte inclinación ideológica hacia el intergubernamentalismo (y alejada del supranacionalismo), el enfoque conceptual del TLCAN está ante todo orientado hacia el libre comercio, diseñado para asegurar la liberalización del comercio e incentivar la inversión. Ciertamente, gran parte de la crítica contra el TLCAN desde la perspectiva ambiental se relaciona con la provisión de los llamados *derechos del inversionista*, que permite a los inversionistas internos demandar a los gobiernos locales por imponer restricciones indebidas en sus operaciones. Las cuestiones ambientales tienen menor relevancia inmediata que las cuestiones de comercio, migración, transporte, seguridad y empleo (Abel, 2003). Sin embargo, el ACAAN ha ayudado a promover y apoyar un cambio duradero en las instituciones ambientales mexicanas en favor de la protección ambiental, el cumplimiento y la transparencia, al igual que contribuir a desarrollar capacidad. De hecho, “el buen gobierno” fue el enfoque conceptual del propio ACAAN (que se distingue del TLCAN que tiene mayor cobertura). Buen gobierno significa que cada Estado miembro está obligado a respetar sus propias normas de legislación ambiental.

Un desarrollo más fue la creación de instituciones fronterizas en simultáneo con el ACAAN: la Comisión Fronteriza de Cooperación Ambiental (CFCA) (Border Environmental Cooperation Commission, BECC) y el Banco Norteamericano de Desarrollo (North American Development Bank, NADB). Éstas proveen asistencia técnica a comunidades fronterizas estadounidenses y mexicanas, certificando proyectos propuestos para financiamiento por el NADB. Sus prioridades iniciales se ubicaron en las áreas de tratamiento de aguas negras, agua potable y proyectos municipales de desechos sólidos. El propósito es apoyar a las comunidades locales en el desarrollo de proyectos con el compromiso de la evaluación ambiental, y desarrollar capacidad institucional.<sup>2</sup>

En tanto que las instituciones fronterizas —y la US Environmental Protection Agency— han canalizado cuantiosos fondos al desarrollo de infraestructura, también han impulsado las capacidades técnicas de las comunidades fronterizas y han mejorado la capacidad humana a través de un programa de adiestramiento enfocado en la administración de los servicios públicos, finanzas, administración y organización (Lehman 2001: p. 8). Además, uno de los logros más importantes de la CFCA, según el jefe de Comunicaciones y Administración

---

<sup>2</sup> BECC & NADB (2008: p. 3); véase también GAO (2000) para una descripción más completa de las actividades de la Comisión Fronteriza de Cooperación Ambiental.

de la Comunidad, es el proceso público por el cual se definen y aplican en la esfera pública las reglas y procedimientos de proyectos, con la participación de comunidades y con la información que se les proporciona (Bravo, 2008). La participación pública es obligatoria.

## Actores y estructuras de oportunidad

Una diferencia clave entre la UE y el TLCAN es la ausencia de un proceso de política en este último. No existen etapas en las políticas donde las ONGA puedan tratar de ejercer el veto sobre las decisiones colectivas. Sin embargo, el TLCAN ha tenido un impacto dramático en maneras que suelen pasarse por alto. El ACAAN creó una nueva estructura de oportunidad para las ONGA mexicanas, que fue aprovechada en la creación de alianzas transnacionales para canalizar sus quejas sobre el deficiente cumplimiento de la ley nacional.

A partir de la década de 1980, han surgido en México tres tipos específicos de ONGA. Al igual que en Europa, las medidas ambientales fueron motivadas por desastres, tales como la contaminación severa del aire en la Ciudad de México y la explosión de un gasoducto en Guadalajara en 1992. El primer tipo de ONG estuvo conformado por investigadores y académicos cuyas intervenciones fueron importantes porque abordaron temas y realizaron estudios que contribuían a evaluar y entender los problemas. El segundo tipo estuvo conformado por grupos locales preocupados por la conservación en colaboración con el gobierno, tales como Pronatura y el Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, a menudo en esquemas específicos de mejoramiento del medio ambiente. El tercer tipo estuvo formado por grupos de activistas, con mayores probabilidades de emprender acción directa. Al constituirse el ACAAN, un estudio de las ONGA mexicanas concluyó que el impacto de aquél en el país fue mínimo. De acuerdo a un observador, durante la administración Salinas (1988-1994), se redoblaron los esfuerzos por cooptar o silenciar a los grupos ambientalistas. También hubo un manejo estatal acentuado de grupos con interés medioambientalista, en el que el gobierno recurrió a la censura de la prensa, la oferta de empleos y la intimidación para limitar sus voces y efectividad (Mumme, 1992: p. 137).

Con la creación del TLCAN, las organizaciones ambientalistas extranjeras, sobre todo estadounidenses, se involucraron más en el desarrollo de la capacidad entre las ONGA mexicanas. Por ejemplo, el FMFF (WWF) comenzó a operar en México en 1993 y, en conjunto con otros grupos estadounidenses, como la Fundación Hewlett, fue fundamental para acercar a las noveles e inexpertas ONGA mexicanas a los fondos de aquélla y asesoría.

El gobierno mexicano dispone de mecanismos formales de representación más allá del cabildeo informal por grupos ambientalistas, y a partir de mediados de la década de 1990 mejoraron en el país las oportunidades para las ONGA, éstas incluyen consejos regionales con representantes de negocios, ONG, académicos, el público y otros. Existen además varios instrumentos o mecanismos por medio de los cuales los ciudadanos pueden tomar acción directa para presentar quejas sobre violaciones en materia ambiental. Estos incluyen la *denuncia popular*, en la que los ciudadanos pueden gestionar reclamos ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), y el proceso de consulta pública o consulta ciudadana, entre otros. Estos mecanismos son importantes, no sólo por haber abierto la estructura nacional de oportunidad sino también por ser en parte el resultado de la experiencia de México en el TLCAN (entrevista con Carmona, 2008; entrevista con Alanis, 2005).

En 1996 la ciudadanía adquirió el derecho de acceso a la información medio ambiental, el cual antecedió a la extensión más general de libertad de información en la Ley de Transparencia de 2002. Mediante un reporte de 2006, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) declaró que, entre todos los organismos federales, las dependencias ambientales habían sido pioneras en el involucramiento de la sociedad civil en la elaboración de políticas (SEMARNAT, 2006: p. 184). Además, en 2003, la SEMARNAT firmó un acuerdo de acceso a la información y transparencia con cuatro organizaciones de la sociedad civil. El propósito fue promover aspectos del “Principio 10” desprendidos de la Declaración de Río en materia medioambiental y desarrollo, lo cual propugnó por el acceso ciudadano a la información, la participación en la toma de decisiones y el acceso a la justicia.<sup>3</sup>

A través de una convocatoria a reuniones, negociación y discusión, la forma de conducción de los intereses ambientales comenzó a cambiar. En lugar de simplemente demandar, se dio paso a la negociación y a la presentación de alternativas. Con este proceso la capacidad comenzó a crecer. Las ONG aprendieron a presentar políticas alternativas efectivas para la solución de problemas; buscaron alianzas y el respeto mutuo creció (Kelly, 2002).

Por consiguiente, la participación de las ONGA ocurre con más frecuencia en el nivel nacional que en el de América del Norte. No obstante, otra avenida importante para la participación de la sociedad civil a nivel del ACAAN es el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC), un organismo transnacional con competencia para promover la cooperación medioambiental, la protección de ecosistemas y el desarrollo sustentable. Ese comité brinda asesoría al Consejo de Ministros e información al Secretariado y sesiona tres o cuatro veces al año

---

<sup>3</sup> Véase World Resources Institute, [www.wri.org/project/principle-10](http://www.wri.org/project/principle-10). Acceso del 7 de noviembre de 2008.



con representantes de la ciudadanía. El CCPC promueve “la participación pública activa y la transparencia en las acciones de la CCA” (Dannenmaier, 2005: p. 2). No actúa en representación de gobiernos, pero establece su agenda en respuesta a la aportación ciudadana a través de sus ideas propias y en respuesta a las solicitudes del Consejo. En sus reportes anuales al Consejo, el CCPC expone las actividades en las que ha participado, incluyendo sus sesiones regulares, comunicados y colaboraciones con el Consejo y el CCA, además de recomendaciones.<sup>4</sup>

El CCPC ofrece al público acceso a la información y mecanismos de coordinación y financiamiento para participación en el proceso consultivo. De hecho, según uno de sus miembros, el financiamiento proporcionado ha sido de gran ayuda para las ONG mexicanas (Silvan, 2004; Gallagher, 2004).<sup>5</sup> El Fondo Norteamericano de Cooperación Ambiental, descontinuado en 2003, permitió el intercambio de información entre los grupos locales, la creación de redes y la participación en el proceso público de defensa. Este Fondo trajo al proceso un amplio sentido de validez y credibilidad. Entre 1995 y 2003, fueron financiadas 196 becas, 79 de ellas binacionales o trinacionales (TRAC, 2004: p. 41). El resultado es que los profesionales están en contacto más estrecho con sus contrapartes, no sólo en los gobiernos sino también en las ONG y la academia (TRAC, 2004: p. 15).

Sin embargo, los procesos han sido objeto de numerosas críticas y la participación de los grupos indígenas de bajos ingresos y la comunidad empresarial ha sido limitada o inconsistente. “Existe el consenso de que el público en general no sabe de la existencia del CCPC (en ocasiones hasta el propio CCA)” (Dannenmaier, 2005: p. 3). Asimismo, el Consejo puede no prestar atención a las recomendaciones del CCPC en áreas controversiales donde no existe la voluntad política de tomar en cuenta los asuntos públicos. No obstante que el CCPC desempeña un rol potencialmente significativo, su capacidad para generar “apalancamiento verde” es restringida por el poder de los principales del Estado miembro.

El CCA dispone de dos mecanismos adicionales de participación de la sociedad civil en protección ambiental. El primero se conoce como reportes públicos Artículo 13, los cuales responden a inquietudes del público respecto a supuestas fallas en particular. En el caso de la Reserva Silva, la Sociedad Audubon de

---

<sup>4</sup> Véase [www.ccc.org/Page.asp?PageID=1180&SiteNodeID=309&BL.ExpandID=567](http://www.ccc.org/Page.asp?PageID=1180&SiteNodeID=309&BL.ExpandID=567).

<sup>5</sup> Gallagher (2004) también señaló el Fondo para Proyectos de Prevención de la Contaminación en Empresas Mexicanas Pequeñas y Medianas (Fund for Pollution Prevention Projects in Mexican Small and Medium-Sized Enterprises, FIPREV), que, al momento que él lo escribió, contaba con recursos por más de dos millones de dólares USD y 25 préstamos por 610 000 dólares USD por pagar.

Estados Unidos, en conjunto con los mexicanos CEMDA (Centro Mexicano de Derecho Ambiental) y el Grupo de los 100, radicaron una queja ante el CCA, relacionada con la muerte de miles de aves migratorias en la Reserva Silva en 1994-1995. De acuerdo a un reporte de los medios en ese momento, la investigación fue bien acogida por el gobierno mexicano, hecho que fue un ejemplo de su creciente apertura al escrutinio internacional.<sup>6</sup> El CCA publicó un reporte de Artículo 13 sobre el caso que, a su vez, fue importante para el desarrollo de la capacidad de las ONG en México, puesto que las ONGA mexicanas fueron parte del proceso consultor sobre la materia y habían logrado que se les prestara atención.

El segundo mecanismo es el procedimiento de los artículos 14 y 15 del Convenio con el ACAAN para garantizar el cumplimiento a nivel nacional. A través de estas “peticiones ciudadanas”, los individuos tienen el derecho de radicar peticiones ante el CCA si hubiera sospecha de incumplimiento de la ley ambiental nacional. Los artículos 14-15 permiten, cuando esté justificado, que el Secretariado del CCA desarrolle un registro de los hechos (véase este artículo 15), siempre y cuando dos de los tres Estados miembro (es decir, el Consejo) estén de acuerdo. Acto seguido, el Secretariado trasmite al Consejo el registro de los hechos, mismo que no se hace público a menos que dos de los tres miembros del Consejo lo aprueben. No obstante que los recursos ciudadanos y los registros de los hechos significa presión ciudadana hacia los gobiernos, no hay una multa formal que pueda imponerse.<sup>7</sup>

Hasta 2013, hubo setenta y siete recursos presentados bajo el artículo 14, veintidós de los cuales han resultado en informes objetivos en 2014.<sup>8</sup> La mitad de los recursos provinieron de México. Estas medidas pueden actuar como catalizador para revisiones internas y cambios en los gobiernos nacionales, incluyendo una mayor cooperación interinstitucional. Pueden también avergonzar a los gobiernos, obligándolos a ejercer acción (TRAC, 2004: p. 42). Sin embargo, las soluciones deben explorarse a nivel nacional.

El primer asunto importante bajo el ACAAN, el caso del Muelle de Cozumel, ocurrió con la presentación de una inicial petición ciudadana. El 18 de enero de 1996, tres organizaciones ambientalistas mexicanas llevaron una petición ante el gobierno mexicano bajo el artículo 14 del ACAAN. Aquél había otorgado un

---

<sup>6</sup> *New York Times*, 1 de agosto de 1995. Recuperado el 30 de abril de 2009, de [www.nytimes.com/1995/08/01/science/treaty-partners-study-fate-of-birds-at-polluted-mexican-lake.html?sec=&spon=&pagewanted=all](http://www.nytimes.com/1995/08/01/science/treaty-partners-study-fate-of-birds-at-polluted-mexican-lake.html?sec=&spon=&pagewanted=all).

<sup>7</sup> Sin embargo, bajo la Sección V, las sanciones por incumplimiento constante de la ley ambiental incluyen multas o retiro de los beneficios del TLCAN (artículo 22). A la fecha no se ha empleado y su uso parece improbable, dado el nivel de politización que desataría.

<sup>8</sup> Véase [www.ccc.org/Page.asp?PageID=1226&SiteNodeID=543](http://www.ccc.org/Page.asp?PageID=1226&SiteNodeID=543). Acceso del 5 de septiembre de 2014.

permiso para la construcción de un muelle para recibir cruceros en Cozumel a una compañía junto con la infraestructura costera relacionada. La petición ciudadana argumentaba que, con el otorgamiento de dicho permiso, el gobierno mexicano incumplía con la ley ambiental vigente.

El gobierno mexicano rechazó la solicitud por varios motivos. No obstante, el Secretariado del CCA no admitió las objeciones del gobierno mexicano y recomendó al Consejo la elaboración de un expediente de los hechos. El Consejo lo aceptó y el registro de los hechos fue debidamente preparado y se presentó al Consejo en 1997 (CCA, 1997). En tal registro, el Secretariado no llegó a ningún dictamen sobre los méritos de los dos grupos de argumentos, ni decidió quién tenía la razón (por carecer de la jurisdicción para hacerlo). Se concretó a analizar los reportes técnicos y científicos sobre el proyecto y su posible impacto en el medio ambiente local (en especial en los arrecifes de coral), revisando a la vez las leyes y regulaciones en la materia.

El impacto del registro de los hechos pasó de ser el planteamiento de la cuestión de un desacuerdo mexicano local a una disputa visible internacionalmente. El perfil del caso Cozumel cobró relevancia por el involucramiento del CCA trilateral, la subsecuente atención de los medios, y la vergüenza que se causó al gobierno mexicano al exponer un proceso de autorización de permiso indebido justificado tendenciosamente como “desarrollo”. El proyecto no se abandonó, pero el permiso original sí fue retirado. Poco después de haberse hecho público el registro de los hechos, el gobierno mexicano declaró al arrecife como área natural protegida.

Siendo así, el ACAAN y la Comisión para la Cooperación Ambiental carecen de los recursos financieros para construir y mantener redes, mismos de los que la Comisión Europea sí dispone. Después de 2003, el exiguo financiamiento disponible para celebrar reuniones de las ONGA fue eliminado. Sin embargo, a través del foro del CCPC y los procedimientos de los artículos 13 y 14/15, el CCA ha logrado construir una débil red de ONGA. La publicidad, la presión sobre los gobiernos nacionales y los posibles remedios del exterior (más aún para el caso de México), han permitido que las ONGA se unan. Las largas demoras en la resolución de casos y cierta interferencia política han provocado quejas de las ONGA, las cuales, sin embargo, se mantienen como participantes comprometidas.

## Estrategia de las ONGA

La actividad de las ONGA dentro del ACAAN y la Unión Europea difiere por su estructura institucional distinta y los niveles de recursos. En Europa, las estrategias de las ONGA para elaborar políticas y creación de coaliciones son diferentes.

En el TLCAN, la creación de políticas ha comenzado a incluir referencia al efecto del daño ambiental en los derechos humanos.<sup>9</sup> Y en este último, las coaliciones suelen tener el propósito de incrementar recursos y expandir su capacidad en México mientras que, en la UE, las coaliciones —por lo usual temporales— se organizan alrededor del cabildeo legislativo.

Sin embargo, es indiscutible que el ACAAN ha ayudado a las ONGA mexicanas. La capacidad de éstas se reforzó por sus mayores enlaces con grupos ambientalistas estadounidenses (Torres, 2002). Desde el momento en que el presidente Carlos Salinas y el presidente George H. W. Bush anunciaron en junio de 1990 que planeaban la creación de un nuevo acuerdo de comercio, los grupos ambientalistas mexicanos y estadounidenses establecieron contacto y compartieron información. A pesar de las diferencias en sus prioridades, la comunicación y cooperación entre los grupos ambientalistas de uno y otro lado de la frontera no se han entorpecido. Los problemas sociales constituyen la mayor preocupación de los grupos ambientalistas mexicanos, mientras que en tales grupos en Estados Unidos se encuentran menos dispuestos a tolerar una desviación de los principios ambientales por razones sociales. Como resultado de mejores enlaces con Estados Unidos, los grupos mexicanos ampliaron sus conocimientos técnicos especializados y sus oportunidades de financiamiento. Las ONG estadounidenses crearon una serie de ONG mexicanas a través del financiamiento disponible. El CEMDA, por ejemplo, que es el grupo mexicano de defensa del medio ambiente más influyente, sigue recibiendo de organizaciones estadounidenses la mayor parte de su apoyo financiero.

Las nuevas oportunidades de participación para las ONGA han apresurado la actuación del gobierno mexicano, además de que proveen un espacio para el surgimiento y crecimiento de grupos de la sociedad civil. Esto ha elevado la validez de la participación pública en la política medioambiental mexicana. También ha comprometido a las ONGA mexicanas con el ACAAN, pues reconocen su efectividad en el cambio en la política nacional. El proceso de presentación de “peticiones ciudadanas” ha traído consigo presiones sociales al gobierno mexicano, que éste debe sobrellevar. Que la parte incumplidora sienta vergüenza sirve de estímulo de acción correctiva, puesto que crea conciencia pública de que la parte, con pleno conocimiento, se dedica a actividades ilícitas (entrevista con Azuela, 2008).

Además, las “peticiones ciudadanas” han contribuido a mejorar las evaluaciones del impacto ambiental en México, por la mayor presión que ejercen las ONG (Gallagher, 2004: p. 77). Esto representa un suplemento ciudadano para

---

<sup>9</sup> Véase el trabajo de la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente en [www.aida-americas.org/es/derechoshumanos](http://www.aida-americas.org/es/derechoshumanos)

hacer cumplir actividades en México. Asimismo, se ha establecido una fuerte conexión entre el CCPC y los consejos regionales, ya que gran parte del personal presta servicio tanto en el primero como en los segundos. Por otra parte, el Secretariado de la CCA invita a representantes del Consejo regional a asistir a sus reuniones (entrevista con De Buen, 2008). La experiencia de los Consejos ha desarrollado de modo importante la capacidad entre los intereses ambientales, no sólo porque ellos han recibido información extensa del gobierno —y actúan como canal de esta información— sino que además existe una lógica consensual en el trabajo con miembros de los diferentes sectores del Consejo que necesitan comunicarse entre sí y encontrar la solución a los problemas.

Como ocurre con las ONGA europeas, los grupos ambientales en México participan en la educación y en proyectos de adiestramiento, buscando mejorar la capacidad entre otras ONGA. El desempeño del CEMDA en litigio ambientalista ha sido parte del proceso de cambio de la estructura nacional de oportunidades, puesto que ha desarrollado la capacidad de otros grupos ambientalistas. El CEMDA brinda ayuda a las ONG a través de alianzas, adiestramiento y efectos de demostración. Este grupo cuenta con una estructura organizacional racional, con recursos para viajar, una estructura de recaudación de fondos y estrategias de comunicación. Las ONG están aprendiendo en un sentido más amplio a compilar información y a comunicarse con la prensa y el público. Están usando Internet para comunicarse internacionalmente y sus habilidades de comunicación han vigorizado su liderazgo, administración, recaudación de fondos y recursos humanos. Las ONGA trabajan con más profesionalismo cada vez más y los salarios están mejorando. El fortalecimiento democrático de México también ha ayudado —hay medios que han alcanzado un mayor nivel de madurez que buscan fuentes ajenas al gobierno.

Una variedad de nuevas fuentes de información han sido puestas a disposición de los grupos mexicanos y ciudadanos interesados en el gobierno o administración del medio ambiente y los resultados. Incluyen los registros de los hechos y fuentes más específicas, como el registro de emisiones (PRTR), en cuya creación participó el CCA. Estas fuentes de información específicas, sumadas al trabajo de difusión más general a través de los sitios del CCA y SEMARNAT en la red, han ayudado a elevar la disponibilidad y la calidad de la información.

Las expectativas han cambiado como resultado de estos avances. Según un especialista en materia jurídica:

El acceso del CCA a políticas informativas, los registros de toma de decisiones, el proceso de presentación de “peticiones ciudadanas” y las sesiones públicas del Consejo han ayudado a conformar las expectativas de los ciudadanos mexicanos para la conducción de negociaciones gubernamentales para organismos nacionales

e instituciones públicas. El hecho de que SEMARNAT sea considerada como uno de los organismos gubernamentales mexicanos de mayor apertura y transparencia se debe en una pequeña pero no inconsecuente medida a la interacción intensa con el CCA y la sociedad civil (Block, 2003: p. 516).

En México, las instituciones fronterizas también han participado en el papel de desarrollo de la capacidad. A fines de 2008, se habían celebrado 337 reuniones públicas como parte del proceso de recaudación de fondos de CFCA/NADB, 115 comités ciudadanos habían sido establecidos y más de mil organizaciones locales habían recibido información relativa a proyectos y certificación (Bravo, 2008: p. 45). Las fortalezas de este proceso son que, a través de la participación social, el proceso de planeación y la continuidad mejoran, se construye consenso, se eleva la legitimidad y se cimientan procesos democráticos.

Aunque tomó tiempo, las autoridades mexicanas locales han llegado a tener certidumbre acerca del concepto de participación ciudadana. Inicialmente, los participantes en reuniones públicas de las comunidades locales requerían de solicitar permiso de participación y el consejo local tenía la facultad de filtrar participantes y controlar así la disidencia. Sin embargo, esta práctica de filtración demostró no ser funcional. “Con el tiempo, las autoridades mexicanas pudieron constatar que la participación pública no representa un peligro, pudieron hacer frente a las críticas” (entrevista con Cabrera, 2008). Kelly (2002) señala que en algunas ciudades mexicanas, la institucionalización del aporte ciudadano servía como catalizador para la participación ciudadana más amplia en materia ambiental, y que la transparencia del proceso de la CFCA ha elevado la presión en otras organizaciones (incluyendo la Environmental Protection Agency y la SEMARNAT) hacia una mayor apertura.

## Conclusiones

Existen grandes diferencias entre la UE y el TLCAN en su estructura institucional, así como también en el hecho de que el TLCAN no contempla disposiciones para el seguimiento de un proceso de política en curso. Su propósito primordial es garantizar el cumplimiento con las regulaciones nacionales en vigor. Los procesos de reforma institucional y legislación en la UE en que las ONGA participan no están presentes en el TLCAN, aun cuando el presente estudio indica que una dinámica clave es la presión que emana de las ONGA en el TLCAN para construir instituciones (nacionales) y fortalecer la autonomía del CCA (igual que las ONGA de la UE han buscado el fortalecimiento de las instituciones ambientalistas en la UE).

Pese a las diferencias y considerando en especial que una es una entidad supranacional y la otra es un área de libre comercio intergubernamental, encontramos algunas similitudes entre las dos regiones. La tabla 1 muestra los puntos básicos de la comparación entre ellas. En ambos casos, las ONGA se han esforzado por maximizar su impacto en los resultados (aun cuando, para el TLCAN, los resultados de política relevantes se resumen en el cumplimiento a nivel nacional). La ausencia de un proceso legislativo en el TLCAN y la falta de alguna reforma institucional significan que la actividad de las ONGA se concreta a garantizar el cumplimiento a nivel nacional y a influenciar en los programas de trabajo y desarrollo de capacidad provenientes del Secretariado del CCA.

Tabla 1. Comparación de los procesos ambientales de la UE y el TLCAN y relaciones de actores

<i>Organización Regional</i>	<i>UE</i>	<i>TLCAN</i>
Institucionalización de las prioridades ambientales	Sólidamente insertada en el proceso en la UE desde la década de 1970	Fundamento débil en tratados desde 1994
Proceso institucional	Supranacional e intergubernamental, creando muchos puntos de acceso y veto para las ONGA	Intergubernamental
Marco de política dominante para organizaciones regionales	Prioridades múltiples y marcos representados en la agenda de la UE, pero con tendencia a ser establecidos en líneas funcionales (por ej. económico vs. ambiental), lo cual impide la integración de prioridades ambientales	Libre comercio, fomento de la inversión y crecimiento económico; cumplimiento de reglas ambientalistas nacionales; capacidad de desarrollo de instituciones ambientales Mexicanas
Estructuras de oportunidad disponibles para las ONGA.	El proceso de la UE es abierto pero complejo y requiere que la agenda se mantenga	Estructura de oportunidad nacional en México cada vez más abierta. EUA y Canadá inalterados por el TLCAN. Acceso regional relativamente limitado —pero el CCPC y la presentación de peticiones ciudadanas han empoderado a las ONGA mexicanas
Recursos de las ONGA	ONGA relativamente pudientes, con filosofías afines y que, sin embargo, se enfrentan a una enorme agenda de políticas con estructura política compleja	Amplia variación. E.U.A. y Canadá con recursos suficientes. Las ONGA mexicanas con recursos relativamente escasos y a menudo respaldadas por sus homólogas norteamericanas. Tendencia en las ONGA mexicanas a mayor preocupación por aspectos sociales/de desarrollo junto con la protección ambiental
Influencia sobre las etapas de las políticas	Pueden influenciar a todos los sectores, pero los recursos limitados dificultan que el proceso se sostenga	Ningún proceso de política en curso en el TLCAN. La influencia está limitada a fase de puesta en vigor —en México esto ha hecho una diferencia en la protección ambiental
Posibilidades estratégicas	Las redes globales /regionales son posibles para fortalecer las ONGA, las cuales pueden tratar de organizar a las ONGA nacionales más débiles que se enfocarán a enlaces tradicionales	Construye alianzas regionales y globales para mejorar el acceso a recursos. Las ONGA de los tres Estados miembro han extendido redes a través de todo el continente americano
Presencia de marco medio ambiental y las posibilidades para la sociedad civil regional.	Con presencia de marco ambiental y redes de ONGA activas, pero la complejidad y la falta de transparencia en el proceso de la UE ha canalizado el trabajo de las ONG	Algunos esfuerzos de las comunidades y construcción de redes que reflejan la creciente importancia de los aspectos relativos al medio ambiente del TLCAN, pero el panorama global es mixto y el marco económico prevalece

Los movimientos ambientalistas en las dos regiones han sido incluidos en tratados de cooperación y financiados por la organización regional para facilitar su participación. (Aun cuando en el TLCAN esto se ha suspendido.) Tanto en la UE como en el TLCAN/México, las ONGA han firmado acuerdos para garantizar el acceso a la información medioambiental y participación en la toma de decisiones, aunque en México esto no provino directamente del TLCAN, sino que más bien fue resultado de una combinación de las presiones domésticas para el acceso a la información y de los principios de Río 10, los cuales sentaron las bases para un acuerdo entre el gobierno mexicano y varias ONGA a fin de garantizar los derechos de estas últimas. Tanto la Dirección General del Medio Ambiente de la Comisión Europea como el Secretariado del CCA en el TLCAN buscan activamente la participación y el conocimiento especializado de los intereses ambientalistas, en la formación de propuestas legislativas (UE), así como programas de trabajo y reportes del artículo 13 (TLCAN).

Asimismo, las ONGA han encontrado serias restricciones en los logros que pueden alcanzar debido a limitaciones de recursos, el predominio conceptual de integración del mercado (UE y TLCAN), a instituciones divididas y procesos complejos de elaboración de políticas (UE). En ambas regiones son evidentes las frustraciones y limitaciones. En la UE, a las ONGA se les dificulta establecer y mantener la agenda; en el caso del TLCAN, el poder del Estado miembro, y las consideraciones estratégicas acerca del efecto de su descrédito a raíz de las investigaciones, han coartado el surgimiento de poderes autónomos en el Secretariado del ACAAN. Y, sin embargo, ha habido desarrollo de coalición a través de los Estados miembro entre las ONGA del TLCAN y la UE para contrarrestar la escasez de recursos e información al igual que la capacidad técnica —en el caso de México y las CCEES (Coalition for Eco-Efficient Comminution-Coalición para Conminuta Eco-Eficiente—. Paradójicamente, mientras que el desarrollo institucional del TLCAN es mucho menor que el de la UE, tal vez ha tenido mayor influencia en el desarrollo de capacidad y generación de resultados positivos para la sociedad civil en el más débil de los Estados miembro.

También hacemos dos observaciones relevantes al enfoque de las RTD para comprender la efectividad de la abogacía transnacional. La primera es que las RTD ocurren aun donde la estructura de oportunidad está abierta nacionalmente, como nos lo indican los casos de la UE y el TLCAN. Lo hacen para solucionar problemas de escasez. La coordinación a través de las fronteras ayuda a los participantes de redes a combinar recursos e información, así como a desarrollar capacidad técnica entre los socios menos desarrollados. La propia existencia de instituciones regionales representa para ellos un incentivo para hacerlo.

Segundo, encontramos que cuando las organizaciones internacionales más que ser simplemente uno de los socios son parte de la estructura de oportuni-



dad, hay una apreciación de los beneficios que las actividades internacionales reportan a las RTD. Las organizaciones internacionales —incluyendo la UE y el TLCAN— poseen la habilidad de realizar el efecto protector de las ONGA creando foros donde pueden disertar o presentar quejas, proporcionándoles los recursos para que se movilicen, colaborando con ellas para establecer la agenda y estableciendo normas que los Estados miembro deben acatar formalmente. A través de su compromiso con estas estructuras de oportunidad, las ONGA pueden influenciar el modo en que el órgano regional enmarca los problemas ambientales. Acciones como el proceso de presentación de “peticiones ciudadanas” vigorizan estas estructuras de oportunidad.

Finalmente, concluimos que el regionalismo funciona para las ONGA, aun cuando no sea supranacional ni tenga peso institucional, puede ejercer un impacto positivo en las ONGA y en el cumplimiento nacional. Como hemos visto, en países con opciones alternativas limitadas para las ONGA y con una organización externa que ha delineado procedimientos de decisión, los beneficios para ese tipo de organizaciones pueden ser bastante altos. Ambas regiones ofrecen una estructura de oportunidad para las ONGA, toda vez que fomentan la acción colectiva, resultan en nuevas formas de movilización y desarrollan la capacidad. Los Estados miembro —para evitar publicidad negativa o vergüenza pública— deben tomar en serio los compromisos que han adquirido. Las organizaciones regionales, aun las que no tengan mucho peso, ayudan a hacerlo posible.

## Referencias

Abel, A. (2003, marzo). NAFTA's North American Agreement for Environmental Cooperation: A Civil Society Perspective. America's Program, Interhemispheric Resource Center. Recuperado de [americas.irc-online.org/reports/2003/0303nacec\\_body.html](http://americas.irc-online.org/reports/2003/0303nacec_body.html).

Alanís, G. (2005). Presidente del CEMDA, entrevista personal.

Ansolabehere, K. (2010). More Power, More Rights? The Supreme Court and Society in Mexico. En Couso, J. A., Huneus, A. & Sieder, R. (Eds.), *Cultures of Legality: Judicialization and Political Activism in Latin America* (pp. 78-111). Nueva York: Cambridge University Press.

Azuela, A. (2008). Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, procurador de la Profepa (oficina general para el medio ambiente), entrevista personal.

BECC & NADB. (2008, 30 de junio). *Joint Status Report*. Ciudad Juárez y San Antonio.

- Beyers, J. (2008). Policy Issues, Organisational Format and the Political Strategies of Interest Organisations. *West European Politics*, 31, 1188-1211.
- Block, G. (2003). Trade and Environment in the Western Hemisphere: Expanding the North American Agreement on Environmental Cooperation into the Americas. *Environmental Law*, 33, 501-546.
- Bomberg, E. (2009). Climate Change Activism: Transatlantic Comparisons And Cooperation. Paper presentado para el Workshop on Climate Change and the New Transatlantic Relationship, University of Edinburgh.
- Bomberg, E. (2003, septiembre). Environmental NGOs, NEPIS and EU Enlargement. Paper preparado para la ECPR Conference Marburg.
- Bourget, A. (2004). *Ten Years of the North American Commission for Environmental Cooperation's Joint Public Advisory Committee*. Commission for Environmental Cooperation, Montreal. Recuperado el 17 de octubre de 2008, de [www.cec.org/files/pdf/JPAC/CCPM-AnnBourget-June-2004\\_en.pdf](http://www.cec.org/files/pdf/JPAC/CCPM-AnnBourget-June-2004_en.pdf)
- Bouwen, P. (2009). The European Commission. En Coen, D. & Richardson, J. (Eds.), *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues* (pp. 19-38). Oxford: Oxford University Press.
- Bravo, G. (2008, octubre-noviembre). Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza: La COCEF y la participación comunitaria. *Derecho Ambiental y Ecología*, 5(27), 41-45.
- Cabrera, J. (2008). Gerente general de la Border Environmental Cooperation Commission, entrevista personal.
- Carmona, C. (2008). Profepa (oficina general del medio ambiente mexicana), entrevista personal.
- CEC. (1997). Final Factual Record of the Cruise Ship Pier Project in Cozumel, Quintana Roo, Factual Record no. 1, Montreal.
- Commission of the European Communities. (2005, 6 de septiembre). The Århus Convention. Recuperado de <http://europa.eu.int/comm/environment/aarhus/index.htm>
- Corrie, H. (1997). Experiences and Realities of Participation in Regional Development. En Collier, U., Golub, J. & Kreher, A. (Eds.). *Subsidiarity and Shared Responsibility: New Challenges for EU Environmental Policy* (pp. 135-147). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Dannenmaier, E. (2005, marzo). The JPAC at Ten: A Ten-Year Review of the Joint Public Advisory Commission of the North American Free Trade Agreement, NAFTA. Commission on Environmental Cooperation, Montreal.

- De Buen, B. H. (2008). Directora general de participación ciudadana, SEMARNAT, entrevista personal.
- EEB. (2005, 7 de octubre). Environmentalists call for postponement of EU ratification of Aarhus Convention. Comunicado de prensa recuperado de [http://www.eeb.org/press/pr\\_postpone\\_eu\\_ratification\\_Aarhus\\_140205.htm](http://www.eeb.org/press/pr_postpone_eu_ratification_Aarhus_140205.htm).
- EEB. (2003). *EEB Annual Report 2002 and Plans for 2003*. Bruselas: EEB.
- Hallo, R. (2003). Assessing the Results of the Convention. *Metamorphosis*, 30, 1, 12.
- Friends of the Earth Europe. (2010, 8 de febrero). Green 10 Member Groups. Recuperado de <http://www.foeeurope.org/links/green10.htm>.
- Friends of the Earth Europe. (2006). Submission to the Consultation on the ETI Green Paper. Bruselas: Friends of the Earth Europe.
- GAO. (1997, septiembre). *North American Free Trade Agreement: Impacts and Implementation*. Washington, D.C.
- Gallagher, K. (2004). *Free Trade and the Environment: Mexico, NAFTA and Beyond*. Stanford: Stanford University Press.
- Gonzalez, E. (2014). Persuade Them or Oust Them: Crafting Judicial Change and Transitional Justice in Argentina. *Comparative Politics*, 46(4), 1-20.
- Grant, W., Matthews, D. & Newell, P. (2000). *The Effectiveness of European Union Environmental Policy*. Houndmills, Basingstoke: Macmillan.
- Greenwood, J. (2003). *Interest Representation in the European Union*. Houndmills, Basingstoke: Macmillan.
- Héritier, A. (1999). Elements of Democratic Legitimation in Europe: An Alternative Perspective. *Journal of European Public Policy*, 6, 269-282.
- Joachim, J. (2003). Framing Issues and Seizing Opportunities: The UN, NGOs and Women's Rights. *International Studies Quarterly*, 47, 247-274.
- Jordan, A. (1999). The Implementation of EU Environmental Policy: A Policy Problem without a Political Solution? *Environment and Planning C*, 17, 69-90.
- JPAC. (2008, 27 de febrero). *Advice to Council No 08-01*. Montreal.

- Keck, M. & Sikkink, K. (1998). *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca y Londres: Cornell University Press.
- Kelly, M. (2002). Cross-Border Work on the Environment: Evolution, Successes, Problems and Future Outlook. En Brooks, D. & Fox, J. (Eds.). *Cross-Border Dialogues: US-Mexico Social Movement Networking* (pp. 133-143). La Jolla, C.A.: Center for US-Mexican Studies.
- Lehman, J. (2001). *US-Mexico Border Five-Year Outlook*. San Antonio, TX: North American Development Bank.
- Lehmann, W. (2009). The European Parliament. En Coen, D. & Richardson, J.(Eds.), *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues* (pp. 39-69). Oxford: Oxford University Press.
- Lenschow, A. & Zito, A. (1998). Blurring or Shifting of Policy Frames? Institutionalization of the Economic-Environmental Policy Linkage in the European Community. *Governance*, 11, 415-441.
- Long, T. (1998). The Environmental Lobby. En Lowe, P. & Ward, S. (Eds.), *British Environmental Policy and Europe* (pp. 105-118). Londres: Routledge.
- Long, T. & Lörinczi, L. (2009). NGOs as Gatekeepers. En Coen, D. & Richardson, J.(Eds.), *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues* (pp. 169-185). Oxford: Oxford University Press.
- Mazey, S. & Richardson, J. (1992). Environmental Groups and the EC: Challenges and Opportunities. *Environmental Politics*, 1, 109-128.
- Meidinger, E. (2007). Beyond Westphalia: Competitive Legalization in Emerging Transnational Regulatory Systems. En Brütisch, Ch. & Lehmkuhl, D. (Eds.), *Law and Legalization in Transnational Relations* (pp. 121-143). Londres: Routledge.
- Mumme, S. P. (1992, invierno). System Maintenance and Environmental Reform in Mexico: Salinas's Preemptive Strategy. *Latin American Perspectives*, 19(1), 123-143.
- Raustiala, K. (1997). The "Participatory Revolution" in International Environmental Law, 21. *Harvard Environmental Law Review*, 537.
- Rucht, D. (1993). "Think Globally, Act Locally"? Needs, Forms and Problems of Cross-National Cooperation among Environmental Groups. En Liefferink, D., Lowe, P. & Mol, A. (Eds.), *European Integration and Environmental Policy* (pp. 75-95). Londres: Belhaven Press.
- Sbragia, A. (1993). The European Community: A Balancing Act. *Publius: the Journal of Federalism*, 23, 23-38.

- Schön, D. & Rein, M. (1994). *Frame Reflection: Towards the Resolution of Intractable Policy Controversies*. Nueva York, NY: BasicBooks.
- SEMARNAT. (2006). *Capacidades y sinergias: el desafío ambiental en México*. México.
- Sieder, R., Schjolden, L. & Angell, A. (Eds.). (2005). *The Judicialization of Politics in Latin America*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Silvan, L. (2004). *CEC Makes a Difference in Mexico by Fostering Public Participation*. Recuperado el 30 de mayo de 2005 de [www.cec.org/files/pdf/JJAC/CEC-Mexico-LauraSilvan-June-2004\\_en.pdf](http://www.cec.org/files/pdf/JJAC/CEC-Mexico-LauraSilvan-June-2004_en.pdf)
- Torres, B. (2002). The North American Agreement on Environmental Cooperation: Rowing Upstream. En Deere, C. & Esty, D., *Greening the Americas: NAFTA's Lessons for Hemispheric Trade*. Cambridge, MA: MIT Press.
- TRAC. (2004, 15 de junio). Ten Years of North American Environmental Cooperation: Report of the Ten-year Review and Assessment Committee. Montreal: Commission for Environmental Cooperation.
- United Nations Economic Commission for Europe (UNECE). (1998). *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters*, 25 June 1988.
- Vanhala, L. (2012). Legal Opportunity Structures and the Pradox of Legal Mobilization by the Environmental Movement in the UK. *Law and Society Review*, 46(3), 523-556.
- Vormedal, I. (2008). The Influence of Business and Industry NGOs in the Negotiation of the Kyoto Mechanisms: The Case of Carbon Capture and Storage in the CDM. *Global Environmental Politics*, 8, 36-65.
- Warleigh, A. (2000). The Hustle: Citizenship Practice, NGOs and 'Policy Coalitions' in the European Union – The Cases of Auto Oil, Drinking Water and Unit Pricing. *Journal of European Public Policy*, 7, 229-243.
- Zito, A. (2000). *Creating Environmental Policy in the European Union*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave.
- Zito, A. & Jacobs, J. (2009). NGOs, the European Union and the Case of the Environment. En Joachim, J. & Locher, B. (Eds.), *Transnational Activism in the UN and the EU: a Comparative Study* (pp. 105-120). Londres: Routledge.

Recibido el 29 de octubre de 2013.

Aceptado el 16 de junio de 2015.