



Universidad del Mar

Campus Huatulco

La gobernanza del régimen del
Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del
Norte: Análisis de 20 años de derecho de petición

TESIS

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de
Maestra en Relaciones Internacionales: Medio Ambiente

Presenta:

Lic. Marie-Claude Bisson

Dirigido por:

Dra. Valentina Prudnikov Romeiko

Huatulco, Oaxaca, México. Diciembre 2014

Huatulco, Oaxaca, 2 de diciembre del 2014

DR. JUAN FRANCISCO MERAZ HERNANDO
JEFE DE LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
DE LA UNIVERSIDAD DEL MAR
PRESENTE

Después de haber analizado y evaluado la tesis: "**La gobernanza del régimen del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte: Análisis de 20 años de derecho de petición**" que presenta la Lic. Marie-Claude Bisson,

por este conducto, le comunicamos que la tesis **SÍ** cumple con los requisitos académicos para que la citada tesista presente el correspondiente examen profesional.

Sin más por el momento, quedamos de Usted.

Atentamente

Dra. Valentina Prudnikov Romeiko
Profesor Investigador
Instituto de Estudios Internacionales
Universidad del Mar
Directora de tesis



Dr. Raymond Hudon
Profesor Asociado
Departamento de ciencia política
Universidad Laval
Co-director de tesis

M.A. Alberto Lozano Vázquez
Director y Profesor Investigador
Instituto de Estudios Internacionales
Universidad del Mar
Revisor

Dr. Roberto Zepeda Martínez
Profesor Investigador
Instituto de Estudios Internacionales
Universidad del Mar
Revisor

M.R.I. Carlos Argüelles Arredondo
Profesor Investigador
Instituto de Estudios Internacionales
Universidad del Mar
Revisor

Agradecimientos

Gracias a Dios.

Gracias a mis padres, Francine Rancourt y André Bisson, así como a la vida, que siempre trae en mi camino lo que necesito.

Dedico esta tesis a mi Antonio, mi catalizador y mi inspiración.

Agradezco a los profesores que me apoyaron fielmente en mi experiencia en tierras mexicanas, especialmente a la Doctora Valentina Prudnikov Romeiko, al Doctor David Torres Mejía y al Doctor Efrén C. Marín López.

Subrayo también el apoyo del Doctor Raymond Hudon, el Maestro Carlos Argüelles Arredondo y el Doctor Roberto Zepeda Martínez, y el soporte generoso del Maestro Alberto Lozano Vázquez.

Índice

Agradecimientos	iv
Tabla de los cuadros	vii
Tabla de los gráficos	vii
Tabla de las figuras	viii
Tabla de los anexos	viii
Índice de las abreviaciones	ix
INTRODUCCIÓN	1
Capítulo I. Las Relaciones Internacionales y la Gobernanza del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte	6
1.1 Aproximaciones clásicas y conceptos claves	9
1.1.1 El (neo)realismo, el (neo)liberalismo y el constructivismo	9
1.1.2 El Neoliberalismo Institucional	11
1.2 La participación social, la democracia y la protección ambiental	15
1.2.1 El Derecho Ambiental Internacional	18
1.2.2 La participación social y el ACAAN	29
1.3 La gobernanza: Definición	34
Capítulo II. TLCAN y ACAAN: ¿Hacia la participación pública a favor de la protección ambiental gracias al derecho de petición?	42
2.1 Las negociaciones del TLCAN y del ACAAN: la coyuntura económica, social y política	43
2.1.1 Contexto internacional y regional durante las negociaciones y entrada en vigor del TLCAN	43
2.2.2 Movimientos de protesta	45
2.2.3 Las elecciones en EE.UU. y el <i>fast-track</i>	47
2.2 Presentación del ACAAN	49
2.2.1 Preámbulo, objetivos y obligaciones de las Partes	50
2.2.2 Marco institucional: la Comisión para la Cooperación Ambiental	53
2.2.2.1 El Consejo	53
2.2.2.2 El Secretariado	54

2.2.2.3 El Comité Consultivo Público Conjunto	55
2.3 El derecho de petición.....	55
2.3.1 Mecanismo de tratamiento de una petición.....	56
2.3.2 Perfil de la utilización del derecho de petición	63
2.3.2.1 Perfil general estático y dinámico	63
2.3.2.2 Responsable de la detención del proceso de petición: perfil de Canadá y México	66
2.3.2.3 Análisis del tiempo necesario por cada etapa del proceso de petición	71
2.3.2.3.1 La determinación.....	76
2.3.2.3.2 La recomendación del Secretariado	78
2.3.2.3.3 La instrucción del Consejo.....	80
2.3.2.3.4 La producción del EH	81
2.3.2.3.5 La publicación del EH.....	82
Capítulo III. Perfil de la gobernanza relacionada al DP del ACAAN.....	86
3.1 Comportamiento de los actores involucrados en el derecho de petición.....	87
3.1.1 la cultura institucional nacional.....	87
3.1.1.1 Profesionalismo y recursos.....	88
3.1.1.2 Intensión del peticionario en el uso del DP	88
3.1.1.3 ¿La controversia como herramienta de trabajo? La madurez institucional	91
3.1.2 El EH y sus repercusiones	94
3.1.2.1 La redacción del EH.....	94
3.1.2.2 Repercusiones limitadas	94
3.1.2.3 El perfil de los peticionarios: la importancia de la experiencia.....	95
3.1.2.4 Aumento en el tiempo transcurrido en la toma de decisión.....	98
3.2 La gobernanza del DP del ACAAN: Avances y límites	108
3.2.1 Los logros del ACAAN y del DP	109
3.2.2 Los límites del ACAAN y del DP.....	112
CONCLUSIONES	118
BIBLIOGRAFÍA	121

Tabla de los cuadros

CUADRO 1: LAS TRES GENERACIONES DE DERECHOS DE LA PERSONA	20
CUADRO 2: CONVENCIONES AMBIENTALES INTERNACIONALES QUE FIRMARON CANADÁ, EE.UU. Y MÉXICO.....	23
CUADRO 3: MEMBRECÍA EN LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE CANADÁ, EE.UU. Y MÉXICO..	25
CUADRO 4: DIFERENCIAS ENTRE LOS CONCEPTOS DE <i>GOBIERNO</i> Y <i>GOBERNANZA</i>	35
CUADRO 5: VISIÓN GENERAL DE LA UTILIZACIÓN POR PAÍS DEL DERECHO DE PETICIÓN (1994-2014)	63
CUADRO 6: CANTIDAD TOTAL DE CASOS RECIBIDOS EN FUNCIÓN DEL TIEMPO (1994-2014).....	64
CUADRO 7: CÓDIGO DE COLOR PARA IDENTIFICAR LA RAZÓN DE LA DETENCIÓN DE UNA PETICIÓN	67
CUADRO 8: CANTIDAD DE PETICIONES SEGÚN LA RAZÓN DE LA DETENCIÓN DEL PROCESO DE PETICIÓN.	69
CUADRO 9: RESPONSABLE DE LA DETENCIÓN DEL PROCESO DE PETICIÓN POR PAÍS (NÚMERO DE PETICIÓN).....	70
CUADRO 10: RESPONSABLE DE LA DETENCIÓN DEL PROCESO DE PETICIÓN POR PAÍS (EN %)	70
CUADRO 11: PERIODOS CLAVES DEL PROCESO DE PETICIÓN.....	73
CUADRO 12: PERFIL DE LOS PETICIONARIOS SEGÚN EL PAÍS	96
CUADRO 13: DETALLES DE LOS TIEMPOS PARA LOGRAR UN EH	99

Tabla de los gráficos

GRÁFICO 1: ETAPAS DEL CICLO DE CREACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	32
GRÁFICO 2: ÍNDICE VOCES Y RENDICIÓN DE CUENTA POR CANADÁ, EE.UU. Y MÉXICO (1996-2009) ...	37
GRÁFICO 3: EVOLUCIÓN DE LA UTILIZACIÓN DEL PROCESO DE PETICIÓN (PETICIÓN/AÑO) (1994-2014)..	65
GRÁFICO 4: EVOLUCIÓN DE LA UTILIZACIÓN DEL PROCESO DE PETICIÓN SEGÚN EL PAÍS (PETICIÓN/AÑO) (1994-2014)	65
GRÁFICO 5: DURACIÓN DE LA ETAPA DE DETERMINACIÓN (EN CONJUNTO Y POR PAÍS) (1994-2014)	77
GRÁFICO 6: DURACIÓN DE LA ETAPA DE RECOMENDACIÓN (EN CONJUNTO Y POR PAÍS) (1994-2014)	79
GRÁFICO 7: DURACIÓN DE LA ETAPA DE INSTRUCCIÓN (EN CONJUNTO Y POR PAÍS) (1994-2014).....	80
GRÁFICO 8: DURACIÓN DE LA ETAPA DE PRODUCCIÓN DEL EH (EN CONJUNTO Y POR PAÍS) (1994-2014)	82
GRÁFICO 9: DURACIÓN DE LA ETAPA DE PUBLICACIÓN (EN CONJUNTO Y POR PAÍS) (1994-2014)	83
GRAFICO 10: TIEMPO PARA LOGRAR UN EXPEDIENTE DE HECHOS (EN CONJUNTO Y POR PAÍS) (1994-2014).....	98
GRÁFICO 11: PERFIL POLÍTICO CANADIENSE (%) DE LA CÁMARA DE LOS COMUNES (1974-2011).....	110
GRÁFICO 12: PERFIL POLÍTICO ESTADOUNIDENSE (%) DEL CONGRESO Y DE LA PRESIDENCIA (1980-2012).....	111
GRÁFICO 13: PERFIL POLÍTICO MEXICANO (%) DEL CONGRESO Y DE LA PRESIDENCIA (1991-2012)....	111

Tabla de las figuras

FIGURA 1: ESQUEMA DE LA NOCIÓN DE GOBERNANZA.....	40
FIGURA 2: PROCESO DE PETICIONES RELATIVAS A LA APLICACIÓN EFECTIVA DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL.....	62
FIGURA 3: ACTORES RESPONSABLES DE LA DETENCIÓN DEL PROCESO DE ANÁLISIS DE LAS PETICIONES (TOTAL).....	100
FIGURA 4: ACTORES RESPONSABLES DE LA DETENCIÓN DEL PROCESO DE ANÁLISIS DE LAS PETICIONES (CANADÁ).....	101
FIGURA 5: ACTORES RESPONSABLES DE LA DETENCIÓN DEL PROCESO DE ANÁLISIS DE LAS PETICIONES (EE.UU.).....	101
FIGURA 6: ACTORES RESPONSABLES DE LA DETENCIÓN DEL PROCESO DE ANÁLISIS DE LAS PETICIONES (MÉXICO).....	102
FIGURA 7: DURACIÓN DE CADA ETAPA DEL PROCESO DE PETICIÓN (TOTAL).....	104
FIGURA 8: DURACIÓN DE CADA ETAPA DEL PROCESO DE PETICIÓN (CANADÁ).....	105
FIGURA 9: DURACIÓN DE CADA ETAPA DEL PROCESO DE PETICIÓN (EE.UU.).....	105
FIGURA 10: DURACIÓN DE CADA ETAPA DEL PROCESO DE PETICIÓN (MÉXICO).....	106
FIGURA 11: RESUMEN DEL PERFIL POLÍTICO EN AMÉRICA DEL NORTE (1988-2014).....	112

Tabla de los anexos

ANEXO 1: LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE LAS CUALES SON MIEMBROS CANADÁ, EE.UU. Y MÉXICO.....	132
ANEXO 2: LISTA DE LAS PETICIONES (1994-2014).....	138
ANEXO 3: DURACIONES Y DETERMINACIONES DE LAS ETAPAS DEL PROCESO DE PETICIÓN (DETALLES).....	140
ANEXO 4: RESUMEN DE LAS DURACIONES DE LAS ETAPAS DEL PROCESO DE PETICIÓN.....	142
ANEXO 5: ESQUEMA DEL CÓDIGO COLOR DE LAS CINCO ETAPAS DEL PROCESO DE PETICIÓN.....	143
ANEXO 6: LISTA DE LOS PETICIONARIOS SEGÚN LA PETICIÓN.....	144

Índice de las abreviaciones

ACAAN:	Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte
ACLAN:	Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte
BM:	Banco Mundial
CAA:	Comisión para la Cooperación Ambiental
CCI:	Comisión Conjunta Internacional
CCPC:	Comité Consultivo Público Conjunto
CIA:	<i>Central Intelligence Agency</i> (Agencia Central de Inteligencia)
CILA:	Comisión Internacional de Límites y Aguas
DAI:	Derecho Ambiental Internacional
DE:	Director Ejecutivo
DP:	Derecho de petición
EE.UU.:	Estados Unidos
EH:	Expedientes de Hechos
EPA:	<i>Environmental Protection Agency</i> (Agencia de protección ambiental de EE.UU.)
FMI:	Fondo Monetario Internacional
GATT:	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i> (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio)
<i>i.e.:</i>	En latín <i>id est</i> , que significa "esto es"
IDH:	Índice de Desarrollo Humano
INEGI:	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
LEGEEPA:	Ley general del equilibrio ecológico y la protección al ambiente
Lic.:	Licenciado/a
MACI:	Grupo de trabajo sobre Medidas Ambientales y Comercio Internacional
MERCOSUR:	Mercado Común del Sur
NAAEC:	North American Agreement On Environmental Cooperation (Sigla inglés de ACAAN)
NLI:	Neoliberalismo Institucional
OEA:	Organización de Estados Americanos
OGM:	Organismo Genéticamente Modificado
OI:	Organizaciones Internacionales
OMC:	Organización Mundial del Comercio
ONG:	Organización No Gubernamental
ONU:	Organización de las Naciones Unidas
OTAN:	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PAN:	Partido de Acción Nacional
PM:	Primer Ministro
PNR:	Partido Nacional Revolucionario
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo
PNUMA:	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PRD:	Partido de la Revolución Democrática

PRI:	Partido Revolucionario Institucional
PROFEPA:	Procuraduría Federal de Protección del Ambiente
PVD:	Países en vía de desarrollo
RI:	Relaciones Internacionales
RN:	Recursos Naturales
TI:	Tratado Internacional
TLC:	Tratado de Libre Comercio EE.UU.-Canadá (FTA: Free Trade Agreement)
TLCAN:	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UNESCO:	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
URSS:	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
US\$:	Dólares americanos

INTRODUCCIÓN

Soyez le changement que vous voulez voir dans le monde.¹

-Mahatma Gandhi

La humanidad enfrenta actualmente una nueva dinámica jamás vivida en su historia. La aceleración de conocimiento y ciencia y su rápida difusión, el acercamiento de los individuos gracias a las nuevas tecnologías, la apertura de las fronteras estatales, el aumento vertiginoso de los intercambios comerciales, la explosión demográfica, el aumento del consumo mundial de energía, etc... Nos educamos, desplazamos, intercambiamos y consumimos cada vez más que cualquier otra generación que anduvo en este planeta, y la manera como lo hacemos está dejando una huella indiscutible sobre el medio ambiente de nuestro planeta creando así un espectro de catástrofe ecológica inminente.

En general, el desarrollo económico se basa sobre la explotación irracional de los recursos naturales, aumentando las fuentes de cambio climático, de la contaminación o de su agotamiento. En efecto, las fuerzas económicas omnipresentes influyen fuertemente en los actores sociopolíticos, los cuales, basándose sobre el principio de elección racional, además toman decisiones en función de sus propios intereses. La "mano invisible del libre mercado" conceptualizada por el economista Adam Smith², en lugar de crear un bien común, permitió la acumulación y concentración de la riqueza a corto plazo acompañada de la destrucción del ambiente. Es así que las leyes del paradigma universal actualmente motivan cada individuo a maximizar sus ganancias, sin responsabilizarse sobre su propio impacto en el ambiente.

Resulta, al parecer, estamos viviendo la "tragedia de los comunes"³ a nivel global, justificada por mismos principios económicos desconectados de la realidad, tal como es el dogma del crecimiento económico infinito que no admite que los recursos naturales son limitados. Sin embargo, los lazos entre la protección ambiental y el vigor de la economía son estrechos. En este orden de ideas, es justo decir que la población de las economías avanzadas⁴ lograron su alto nivel de vida y potencial de consumo, mediante mecanismos de

¹ Traducción propia: Sea usted este cambio que quiere ver en el mundo.

² Adam SMITH, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Londres, Editor W. Strahan y T. Cadell, 1776.

³ Dilema que describe una situación en la cual los individuos, motivados solo por su interés personal y actuando independiente pero racionalmente, terminan por destruir un recurso compartido limitado aunque a ninguno de ellos, ya sea como individuos o en conjunto, les convenga que tal destrucción suceda. Ver Garrett HARDIN, "The Tragedy of Commons", *Science*, vol. 162, diciembre 1968, pp. 1243-1248.

⁴ No hay consenso respecto a las categorías para definir el nivel de desarrollo de un país. Por ejemplo, el FMI utiliza las denominaciones "países avanzados", "países emergente" y "países en vía de desarrollo", mientras que el BM utiliza "países de alto/medio/bajo ingreso". Por el fin de esa investigación, utilizaremos la denominación del PNUD, que identifica los países desarrollados de los países en vía de desarrollo, basándose sobre el IDH (índice compuesto de tres índices de medición de los logros de los países en la longevidad, la educación y los ingresos). El sistema de clasificación de 2010, los países desarrollados se encuentran en el cuartil superior, mientras que los países ubicados en el tres cuartil inferior son en vías de desarrollo. FONDO MONETARIO

explotación y contaminación del medio ambiente. Por ejemplo, a nivel de los cambios climáticos, los países industrializados son responsables de 78% de las emisiones de gas de efecto invernadero (GEI) acumuladas en la atmósfera, aunque representan 15,5% de la población mundial.⁵ Esta situación cuestiona las responsabilidades históricas de estos países, de insostenibilidad de consumo a largo tiempo, llegando así a un debate moral.

En efecto, hoy en día, las economías emergentes que representan la mayoría de la población mundial, de manera justificada y comprensible, reclaman su derecho al desarrollo para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos. El problema ecológico surge cuando el desarrollo económico deseado por los países en vías de desarrollo (PVD) se basa en el ejemplo de las economías avanzadas, porque implica una aceleración de la destrucción de nuestro ambiente.

Parece que el régimen económico actual justifica una inacción global, en lugar de cambios profundos para lograr un desarrollo sustentable a nivel mundial. En efecto, justificando la protección de su economía nacional, y protegidos por el concepto de soberanía, varios países del mundo vacilan en comprometerse ante la necesidad común de proteger el medio ambiente. Por ejemplo, esta argumentación fue utilizada por Georges W. Bush para negar la ratificación del protocolo de Kioto, cuando afirmó que no firmaría ningún acuerdo que pudiera reducir la economía de su país⁶.

Desde la caída del bloque comunista, la ideología capitalista aplicada a nivel mundial a través del sistema económico de libre-mercado y protegida por los principios de democracia liberal, permitió llegar a un nivel de consumo directamente involucrado en la sobreexplotación y la contaminación ambiental mencionada anteriormente. Hoy en día, esta situación pone en riesgo a una gran parte de la humanidad, exponiéndola a una serie de catástrofes naturales de origen antropogénico y que genera un cuestionamiento sobre la eficacia de los actores que construyen los acuerdos internacionales. Por esta razón, la humanidad necesita un cambio histórico y una nueva dinámica de su modelo económico a través de paradigma ambiental universal⁷.

En el marco de análisis de las teorías de Relaciones Internacionales (RI), y específicamente, desde una visión neoliberal, los Estados y las Organizaciones Internacionales (OI) son los actores principales en la escena internacional, ya que es aceptado que los actores no estatales tienen el potencial de influir sobre las decisiones tomadas a ese nivel. En este contexto, desde los años 70's, está creciendo la idea que el ciudadano y las organizaciones no gubernamentales (ONG's) necesitan tomar un papel más importante para lograr un desarrollo sustentable, dentro de un sistema político basado sobre los principios democráticos.

INTERNACIONAL, *Classifications of Countries Based on Their Level of Development: How it is Done and How it Could be Done*, NIELSEN, Lyngge, Washington, FMI, 2011.

⁵ CO₂ solidaire, "La responsabilité historique du Nord", [www.co2solidaire.org/fr/solidarite-climatique/reduire-nord/responsabilite-historique.html], consultado el 20 de noviembre 2014.]

⁶ Association S.A.G.E, "La déclaration par les Etats-Unis de leur opposition au protocole de Kyoto a induit la première crise en dix ans de négociations", [www.sages.free.fr/actu_usa.htm], consultado el 17 octubre de 2014.]

⁷ Valentina PRUDNIKOV ROMEIKO, *La vulnerabilidad del mundo y el cambio de paradigma universal*, México, 2014 (en publicación).

La participación responsable y activa de la sociedad en la cuestión de la protección ambiental se ve necesaria, ya que cada individuo es fuente y víctima del deterioro ambiental, y de manera dualista, la solución a estos problemas se encuentra en cada persona. En otras palabras, el ser humano "cierra los ojos" sobre las consecuencias destructivas al ambiente que fomenta a través de sus propios hábitos de consumo.

Sin embargo, los nuevos retos del deterioro ambiental influyen en el tipo de gobernanza ejercida tanto a nivel nacional como internacional. En efecto, nuevas tendencias de responsabilización están apareciendo en la sociedad civil, a través de proceso el individuo está invitado a involucrarse en un movimiento a favor de la protección ambiental.

En ese sentido, un mecanismo de participación pública creado por un tratado internacional representa uno de los objetos de análisis de presente trabajo. Esta investigación estudia el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), firmado en 1993 entre Canadá, EE.UU. y México en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y pretende demostrar los avances de su derecho de petición (DP) creados desde hace 20 años.

El génesis del ACAAN destaca la importancia de la participación pública en su creación. Durante las negociaciones, el proyecto de integración económica propuesto por el TLCAN provocó inquietudes en la sociedad civil, principalmente en EE.UU., respecto a sus consecuencias ecológicas y laborales, lo que desembocó en movimientos de protesta a nivel regional⁸.

Es importante mencionar que la coyuntura política en EE.UU. durante las negociaciones del TLCAN favoreció el incremento de la influencia de las ONG's que lograron presionar a los políticos para incluir disposiciones ambientales dentro del proyecto del TLCAN. Sin embargo los artículos de protección ambiental agregados al TLCAN no fueron suficientes para satisfacer las críticas en contra de dicho proyecto.

Estos eventos se realizaron durante la campaña presidencial estadounidense, y Bill Clinton logró canalizar el descontento social prometiendo, en caso de estar electo, la creación de dos acuerdos paralelos relativos a la protección ambiental y laboral, promesa que se concretizó con la creación del ACAAN y el Acuerdo de Cooperación Laboral para América del Norte (ACLAN).

Dentro del ACAAN se creó el DP, que permite a los individuos y ONG's denunciar, a través del depósito de una petición, a los Estados miembros en el caso de que incumplan con la aplicación de su ley ambiental. En el caso de que el mecanismo pasa todas las etapas, se produce un expediente de hechos (EH), reporte en el cual se expone objetivamente la situación problemática.

Por tal razón, el objeto principal de análisis de esta investigación es el estudio de la participación pública realizada a través del DP, con el fin de caracterizar la gobernanza que estableció el régimen creado por el ACAAN.

⁸ Cuando se hable de nivel regional se trata la región de América del Norte, que incluye los tres países: Canadá, EE.UU. y México.

Bajo este marco de investigación, nos preguntamos cómo el DP creó avances en materia de gobernanza a favor de la protección ambiental, y si el DP fue diseñado para favorecer una participación real y eficaz de la sociedad para lograr una protección ambiental eficiente.

Para corroborar esta hipótesis, se examinó el comportamiento de la organización internacional (OI) creada por el ACAAN, la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), así como la manera en la que los peticionarios interactúan con esta durante el proceso de análisis de una petición.

A consecuencia de ello, el objetivo general de esta investigación es de estudiar, analizar y evaluar las características de la gobernanza del régimen del ACAAN, particularmente lo relativo a la participación pública a través del DP.

En este sentido, el primer capítulo de la presente investigación contextualiza el régimen del ACAAN en el campo teórico de las RI, así como de la gobernanza a través de tres ángulos: la protección ambiental, el sistema económico y la participación pública.

El capítulo II presenta el génesis de la creación del TLCAN y del ACAAN, en el cual se destaca la importancia de la protesta social. También se describe la composición del texto del ACAAN así como su marco institucional: La CCA. Se realiza un análisis detallado de la utilización del DP, presentando cada etapa del proceso de tratamiento de una petición para determinar el perfil específico de las sociedades de Canadá, EE.UU. y México, con el fin de determinar las ventajas y límites del DP.

Finalmente, el capítulo III expone el comportamiento de los actores involucrados, además del conjunto de las peticiones que lograron la producción de un EH, lo que permite presentar características de la gobernanza del régimen del ACAAN, basándose en las ventajas y límites del DP.

Para lograr estos objetivos particulares proyectados en estos tres capítulos, se utilizó un método analítico cualitativo y cuantitativo. Además de la revisión clásica de la bibliografía relativa al tema, se realizó una entrevista con el funcionario responsable del tratamiento de las peticiones mexicanas en el Secretariado del al CCA en la ciudad de Montreal, Quebec, Canadá.

Además, el registro de las peticiones de la CCA disponibles en internet, se utilizó como fuente básica de información. De esta forma, los documentos asociados al depósito de una petición y el proceso de tratamiento del caso se copilaron en una base de datos específica para esta investigación, que permitió identificar las diferentes razones por las cuales el proceso de análisis de las peticiones es detenido.

Finalmente, cabe señalar que se calculó el conjunto de los periodos de tiempo necesarios para la realización de cada etapa del mecanismo de tratamiento de las peticiones, permitiendo así realizar un análisis comparativo entre los resultados de las Partes⁹.

Para ser precisos, hay que subrayar que la compilación y análisis de la base de datos represento un labor fundamental y relevante, y requirió mucho tiempo para completarla,

⁹ Se le llama Parte a los gobiernos de cada Estado miembro del ACAAN.

tanto por el nivel de precisión como por la importancia de la información analizada para el objetivo de la presente investigación. Así mismo, los datos presentados están actualizados hasta el 15 de octubre del 2014.

Pese a lo anterior, el volumen limitado del presente trabajo no permitió usar ciertos datos, tal como el análisis de las leyes ambientales utilizadas a las cuales se refieren los peticionarios, la ubicación geográfica de los peticionarios, así como los casos de peticiones depositadas en coalición supranacional.

Tampoco se excluyó los casos "extremos" en los cálculos estadísticos, lo que hubiera disminuido la desviación estándar de la mayoría de los resultados, y puesto la atención sobre una posible politización de los casos que al parecer fueron más sensible, tal como "residuos de estanques en Alberta, Canadá".

En suma, estamos ante de una realidad muy compleja del DP, ya que a través del estudio del ACAAN y necesariamente del TLCAN, este trabajo propone el desarrollo de una visión medioambiental del liberalismo del comercio actual. Caracterizar la gobernanza del DP extrae la esencia de los lazos de cooperación presentes en América del Norte, en los cuales la participación pública toma un papel de importancia creciente.

Capítulo I. Las Relaciones Internacionales y la Gobernanza del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte

Con el fin de la guerra de los 30 años en Europa y la Paz de Westfalia concluida en 1648, se terminó el orden autoritario basado en los imperios y empezó una transición hacia el Estado soberano. El nuevo concepto de fronteras implicó la construcción de lazos entre estas nuevas unidades. Es así, que el establecimiento de gobiernos fundados sobre la racionalidad política y previlejando la economía-política creó el primer sistema internacional que permanece hoy en día.

A partir de ese momento, el desarrollo del sistema comercial internacional condicionó la manera en que los Estados entran en relación. Del mercantilismo Europeo del siglo XVI hasta XVIII, el mundo pasó a la apertura económica en el siglo XIX, encabezado por la poderosa Gran Bretaña. Victoriosa en las guerras revolucionarias y napoleónicas, se concentró el poder económico en sus manos y la transformó en un *hegemón*¹⁰ capaz de crear una organización del mercado a nivel mundial. La liberación del comercio exterior hizo caer los derechos de aduana, hasta este momento privilegiados por las economías proteccionistas. Con el acuerdo Cobden-Chevalier de 1860, firmado entre Francia y Gran Bretaña, se instauró la tendencia al libre comercio que culminó hasta la primera Guerra Mundial. En un principio, las nuevas relaciones se limitan geográficamente a una parte de Europa y América Latina, el resto del mundo aún estaba encerrado en regímenes proteccionistas o simplemente colonias de los Estados poderosos.

La economía fue pues, la razón de la multiplicación y evolución de los acuerdos comerciales, involucrando en este proceso cada vez más países. Este régimen colapsó entre las dos guerras mundiales (1913-1950), tiempo durante el cual, aranceles y prohibiciones regresaron, teniendo como consecuencia la desaceleración de los intercambios internacionales. Es también durante este periodo, que el mercado mundial se trasladó de la Gran Bretaña hacia Estados Unidos (EE.UU.). Este último, que se negó a involucrarse directamente en la primera Guerra Mundial, consolidó su mercado interno y se enriqueció con ambas guerras, y así logró adquirir el poder económico mundial.

Después de la segunda Guerra Mundial, la reconstrucción del régimen comercial confirmó el rol de EE.UU. como el nuevo hegemón. Los acuerdos de Bretton Woods de 1944 cristalizaron un nuevo orden económico mundial, creando el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (*FMI*), y usando el dólar como moneda de referencia internacional. La institucionalización del nuevo régimen económico siguió con la creación del *General Agreement on Tariffs and Trade* (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio o *GATT*) firmado en Ginebra en 1947, que estableció las nuevas reglas comerciales internacionales basadas en un sistema económico capitalista y de libre mercado. El aumento progresivo de la cantidad de países firmantes (28 en 1947 y 128 en 1995) permitió la institucionalización del Nuevo Orden Internacional.

¹⁰ Estado que ejerce su supremacía sobre el conjunto de los demás.

Tal como es posible de constatar, el proceso de integración económica sirvió de base al establecimiento de las relaciones entre los Estados. En este contexto, la aceleración del desarrollo del mercado internacional en la segunda mitad del siglo XIX permitió el aumento de los flujos financieros, del transporte de mercancías y de los intercambios tecnológicos. En este sentido, la profundización del libre mercado está estrechamente ligado con el deterioro ambiental, fenómeno que los economistas llaman externalidades negativas.

Una externalidad es un concepto que fue introducido por Pigou con el fin de corregir la incapacidad del mercado a responsabilizarse ante los problemas relacionados a la degradación ambiental así como la repartición de las ganancias. Una externalidad negativa es pues una actividad que induce costos a otro agente que no está implicado directamente en un proceso.¹¹ Un buen ejemplo de este concepto relacionado al tema de esta investigación es la revolución industrial del siglo XIX en Inglaterra, época durante la cual la sociedad agraria y artesanal pasa a ser una sociedad comercial e industrial. Esta transformación se acompaña de un fenómeno de contaminación crítica del aire, del agua y del suelo, que se ilustró con el episodio de la Grand Niebla de 1952 en Londres. Este periodo de polución del aire, causado por el crecimiento de la quema de combustibles fósiles en la industria y en los transportes, causó la muerte de 4,000 personas y dejó muchos enfermos.¹²

En este orden de ideas, el crecimiento de la población, tal como una catástrofe malthusiana, provoca el aumento de la producción y del consumo, lo que pone presión cada vez mayor sobre el ambiente. Si agregamos a ese fenómeno el aumento de tecnologías contaminantes, podemos entender un poco más la situación ante la cual se encuentra la humanidad. Esa situación se teorizó por Hardin, en su artículo tratando de la *tragedia de los comunes*, en el cual afirma que "El problema de la contaminación es una consecuencia de la población."¹³

Así, con el tiempo, se ampliaron los temas debatidos entre los Estados. Como ya es conocido, la cuestión de la protección del medio ambiente se impuso en la agenda internacional en los años 70'. En 1972, dos pasos importantes se llevaron a cabo: se publicó el informe crítico "Los límites del crecimiento" del Club de Roma, y también se celebró la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Humano, encuentro internacional, que marcó un punto de inflexión en el desarrollo de las políticas internacionales ambientales. Por decirlo así, ese fue el primer paso de la comunidad internacional para responder al aumento de las preocupaciones por las consecuencias del desarrollo económico sobre el desarrollo social y la protección ambiental.

En muy corto plazo, se multiplicaron los encuentros relativos a la protección ambiental. En este sentido el Informe Brundtland (1987), "Nuestro Futuro Común", fue el primer intento de eliminar la confrontación entre desarrollo y sostenibilidad, mediante el planteamiento del

¹¹ INSTITUT SUPÉRIEUR EN INGÉNIERIE ET GESTION DE L'ENVIRONNEMENT, "Contexte théorique du concept d'externalité", [www.e-sige.ensmp.fr, 2001, http://www.e-sige.ensmp.fr/cms/libre/edd/module2/module_2.2_enjeux_economiques/cours/m2_part3_cours_p4.hp, consultado el 9 de junio de 2014.]

¹² Met Office, "The Great Smog of 1952", [www.metoffice.gov.uk/education/teens/case-studies/great-smog, consultado el 1 de noviembre de 2013.]

¹³ Garrett HARDIN, "The Tragedy of Commons", *Science*, vol. 162, diciembre 1968, pp. 1243-1248.

concepto de desarrollo sostenible. Esta noción fue aclarada durante la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro (1992), donde se produjeron 5 documentos importantes en la judicialización del tema ambiental: 1) La Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 2) la Agenda 21, 3) la Convención sobre la diversidad biológica, 4) la Declaración sobre los bosques y masas forestales, así como 5) la Convención Marco sobre el Cambio Climático.

De manera reciente, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo en 2002 reafirmó la importancia de mantener los esfuerzos para promover el desarrollo sostenible y revertir la continua degradación del medio ambiente mundial.

En resumen, el campo de la economía permitió el desarrollo de las relaciones entre los Estados, y que el tema de la protección ambiental fue después impulsado para prevenir las repercusiones negativas sobre el ambiente, debido al aumento del consumo internacional. Obviamente, estos dos ámbitos no son analizados exhaustivamente, y muchos otros temas son discutidos a nivel internacional, ya sea al respecto de la seguridad internacional, de la difusión cultural o del desarrollo tecnológico. Sin embargo, para los fines de esta investigación la atención se enfocará principalmente sobre la economía y el medio ambiente.

Ahora bien, el estudio teórico de las relaciones entre los Estados soberanos modernos desarrolló un campo específico a nivel académico: las Relaciones Internacionales (*RI*). Según Celestino de Arenal, se define como:

[E] conjunto de las relaciones sociales que configuran la sociedad internacional, tanto las de carácter político como las no políticas, sean económicas, culturales, humanitarias, religiosas, etc... tanto las que se producen entre los Estados como las que tienen lugar entre otros actores de la sociedad internacional y entre éstos y los Estados.¹⁴

En este sentido, las olas de descolonización y las guerras mundiales fueron una época fértil en el desarrollo de esta disciplina, que intentaba explicar y predecir el comportamiento de los actores en juego.

En este contexto, diversas teorías de RI se desarrollaron, cada una teniendo un postulado específico sobre diferentes aspectos. Es así que según la teoría, a lo largo de su evolución, cambian los actores claves, la visión del individuo, del Estado y del sistema internacional, las creencias relativas al cambio, la posibilidad de cooperar, los temas principales debatidos, las razones que explican los conflictos internacionales, así como la noción de poder.

La presentación general de las diferentes escuelas de pensamiento nos permite ubicar la argumentación subsecuente relativa al presente estudio. Presentamos a continuación las teorías clásicas que son el (neo)realismo, el(neo)liberalismo, así como el constructivismo, con la finalidad de enriquecer la interpretación teórica del presente estudio, asumiendo que la teoría es incapaz de explicar todo el problema.

¹⁴ Juan Carlos PEREIRA, *Diccionario de relaciones internacionales y política exterior*, 1ª. edición, Barcelona, Editorial Ariel, 2008, p. 854.

1.1 Aproximaciones clásicas y conceptos claves

Antes que nada, hay que recordar que el objeto de análisis de esta investigación es un tratado ambiental internacional llamado Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), que fue firmado en 1993 entre Canadá, los Estados Unidos de América (EE.UU.) así como los Estados Unidos Mexicanos (después: México)¹⁵, en el marco de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Más específicamente, se estudia la participación pública realizada gracias a la utilización del Derecho de Petición (DP) creado por el ACAAN, que permite a los individuos y a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) denunciar si "una Parte [un gobierno de un Estado miembro] está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental."¹⁶ Eso implica el examen del comportamiento de la institución internacional creada por el ACAAN, la CCA, así como la manera en que los peticionarios interactúan con la dicha CCA durante el proceso de análisis de una petición.

Interpretar el comportamiento de los actores con una teoría específica de las RI puede ayudar a explicar el éxito o el fracaso de la institución que se creó con el objetivo siguiente:

A través de la cooperación y la participación del público, la CCA contribuye a la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente de América del Norte. En el contexto de los crecientes vínculos económicos, comerciales y sociales en Canadá, México y Estados Unidos, trabaja para beneficio de las generaciones presentes y futuras.¹⁷

A continuación presentamos las diferentes escuelas de pensamiento de las RI para proponer de manera siguiente el enfoque que será utilizado para explicar ¿por qué el DP tiene tanta dificultad para lograr un impacto real en la protección real del medio ambiente?

1.1.1 El (neo)realismo, el (neo)liberalismo y el constructivismo

El (neo)realismo

Esta teoría¹⁸ concibe al Estado-nación como unitario y soberano. Actor único en la escena internacional, él persigue sus intereses tomando decisiones egoístas, en un sistema mundial considerado como anarquista, donde el conflicto predomina. El Estado busca

¹⁵ En esta investigación, el orden en el cual será presentado los países de América del Norte [(1) Canadá, (2) Estados Unidos (3) México] se basa estrictamente sobre la ubicación geográfica, del norte hacia el sur.

¹⁶ Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, 14 septiembre 1993, entrado en vigor el 1 enero 1994, artículo 14, apartado 1.

¹⁷ COMISION PARA LA COOPERACION 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*, Montreal, CEC, 2013, p. 2.

¹⁸ Randall SCHWELLER, "Theory in Action: Realism", Soomo Publishing, Ohio State University, [www.youtube.com/watch?v=UnKEFSVAiNQ, consultado el 11 de abril de 2014.]

constantemente el poder y la seguridad, encarnados principalmente por el armamento militar y los recursos económicos.

Es una teoría basada principalmente en las grandes potencias, lo que polariza el sistema internacional, e ilustrada por la teoría de la estabilidad hegemónica. Este modelo dominó el área de las RI durante la segunda mitad del siglo XX, notablemente para explicar la Guerra Fría. Es una visión pesimista del mundo, el cual está considerando como peligroso y donde la confianza no existe, lo que justifica la importancia del poder relativo. La teoría realista plantea que el conflicto es natural al sistema internacional, no reconoce el concepto de paz perpetua o de armonía entre los Estados, y cree que los cambios potenciales, así como los cambios estructurales, son muy lentos.¹⁹

Es importante destacar que éste enfoque no reconoce que las instituciones internacionales, las ONG's y tampoco los individuos tienen un peso en la toma de decisión a nivel internacional, y que son vistos solamente como herramientas útiles para lograr los fines e interés del Estado a través de acción u omisión de acción.

El (neo)liberalismo

Esta teoría²⁰ afirma que el sistema internacional avanza hacia la paz, la libertad, el progreso y la prosperidad. En esta visión, el mundo está lleno de oportunidades, los beneficios mutuos y la cooperación son posibles pero sin excluir la posibilidad de conflicto. Así, el aumento del poder de un Estado se puede producir sin afectar el poder de otros (poder absoluto). El Estado-nación es considerado como el actor principal en el sistema internacional, pero se reconoce también la importancia de los actores no estatales o las ONG internacionales (transnacionales, movimientos religiosos, movimientos sociales...), lo que implica que el Estado no es un actor completamente autónomo.

Tal como en la teoría realista, el conflicto y la seguridad son elementos mayores del sistema internacional, que está considerado anárquico. Sin embargo, antes de llegar a la etapa de acudir a la fuerza, otras opciones de solución deben de ser consideradas, notablemente gracias a las instituciones internacionales y al derecho internacional. En esta visión, el conflicto se explica por la ausencia o la imperfección de las instituciones y de los gobiernos democráticos. El cambio es considerado como un proceso deseable, y la diplomacia toma un papel importante. Es un pensamiento a la John Locke²¹, basado sobre la relación entre el gobierno y el ciudadano, y proponiendo valores tales como el orden, la libertad, la justicia y

¹⁹ Jack DONNELLY, *Realism and International Relations*, Nueva York, Cambridge University Press, 2000.

²⁰ J.D. BOWEN, "Theory in Action: Liberalism", Soomo Publishing, Saint Louis University, [www.youtube.com/watch?v=tZbDMUaqwE8, consultado el 11 de abril de 2014.]

²¹ Filósofo inglés que publicó en 1690 « Ensayos sobre el gobierno civil » en lo cual teoriza la revolución inglesa. La *Glorious Revolution*, gracias al *Bill of Rights* de 1689, permite controlar por primera vez la autoridad real con una ley constitucional. Para Locke, los hombres son libres, iguales y pacíficos por naturaleza. El pueblo detiene la soberanía y a través de un contrato social, consiente libremente a que el gobierno haga las leyes y las ejecuta. En André DUHAMEL y Benoit MERCIER, *La démocratie, ses fondements, son histoire et ses pratiques*, 2a edición, Le directeur général des élections du Québec, 2005, p 48.

la tolerancia. La Organización de la Naciones Unidas (ONU) así como la Unión Europea (UE) son instituciones de inspiración liberal.²²

Las ideas liberales, en el contexto moderno de globalización, se basan sobre cuatro pilares: La igualdad jurídica, la democracia, la libertad y el libre comercio.

El constructivismo

Esta teoría²³ se basa sobre la idea que todo es una construcción social-ideacional: Vemos el mundo de la manera como nos la enseñaron. Es un ciclo en el cual las reglas evolucionan y cambian el marco social, lo que implica la capacidad de cambiar las reglas sobre las cuales el mundo está basado. En este contexto, el comportamiento del Estado está construido por las normas colectivas y la identidad social. Los individuos, especialmente las elites, tienen un rol importante en la concepción de dichas normas.

Según el constructivismo, la política mundial está definida por las ideas, normas y valores que comparten los diferentes actores, lo que pone el enfoque sobre el aspecto social de la existencia humana, así como la influencia del medio y de las interacciones que construyen el comportamiento de los actores. La estructura del sistema social determina la manera en que los actores definen quienes son, sus intereses y la manera de lograr sus objetivos.

Esta teoría tiene una visión optimista de la cooperación, que se basa sobre el intercambio de conocimiento, y argumenta que es la falta de dicho intercambio, o su malinterpretación, que explica los conflictos internacionales.

Finalmente, la estructura y los actores se construyen y se definen el uno con el otro, lo que implica que los actores pueden alterar la estructura. La realidad de un actor es históricamente construida, producida de la actividad humana y puede ser trascendido estableciendo nuevas prácticas sociales.

1.1.2 El Neoliberalismo Institucional

Considerando las unidades de análisis de este trabajo, planteamos basarnos sobre la teoría liberal para explicar el comportamiento de los actores, así como para justificar las conclusiones a las cuales llegamos. El ACAAN, como su nombre lo menciona, es un acuerdo específicamente de *cooperación*, elemento clave de la visión liberal de las RI. Además, el reconocimiento de la influencia de los individuos, ONG's así como de la CCA, sobre el Estado encaja en el marco de esta escuela de pensamiento. El análisis, primeramente de las fuerzas que influyeron sobre la creación del tratado, y en un segundo

²² Andrew MORAVCSIK, "Liberalism and International Relations Theory", *Center for European Studies of Harvard University*, vol. 92, núm. 6, 1993.

²³ Caleb GALLEMORE, "Theory in Action: Constructivism", Soomo Publishing, Ohio State University [www.youtube.com/watch?v=kYU9UfkV_XI, consultado el 11 de abril de 2014.]

tiempo del funcionamiento y aplicación del DP, destacan la importancia del rol del individuo y de las ONG's en este tratado, pero también demuestra la debilidad institucional de la CCA.

En este sentido, y como lo veremos más detalladamente en el próximo capítulo, la movilización social que cuestionó el proyecto del TLCAN fue de una importancia crítica para la creación del ACAAN. Además, los actores individuales y las ONG's son el punto de partida del proceso de petición estudiado. Luego, una atención particular será enfocada sobre la institución internacional que es la CCA, en el contexto del DP. Se analizan las diferentes etapas a través de las cuales tiene que pasar una petición, lo que implica, además del peticionario, dos órganos de la CCA: el Secretariado y el Consejo. Nos preguntamos sobre las causas de la detención del proceso: ¿es la CCA o el peticionario quien detiene el análisis de una petición?

Por todas estas razones, proponemos un enfoque de análisis específico de origen liberal: El Neoliberalismo Institucional (NLI). Esta teoría, desarrollada desde los años 70' principalmente por Robert Keohane y Joseph Nye, argumenta que el mundo se volvió más pluralista en términos de actores implicados en las interacciones internacionales, y que estos actores se convirtieron más dependientes uno del otro. En este contexto, las instituciones son consideradas como mediadores, y la manera para lograr la cooperación entre los actores del sistema se enfoca sobre los intereses mutuos que aumenta a través de las cuestiones comerciales y de desarrollo.

Así, los supuestos básicos del NLI incluyen:

1. El Estado es el actor clave en las relaciones internacionales, pero no es el único actor significativo. Los Estados son racionales y siempre buscan maximizar sus intereses en todas las áreas.
2. En un ambiente competitivo, los Estados buscan maximizar sus beneficios y ganancias absolutos a través de la cooperación. Un comportamiento racional conduce al Estado a valorar un comportamiento de cooperación. Los Estados están menos interesados en las ganancias o ventajas conseguidas por otros Estados en los arreglos de cooperación.
3. El obstáculo más grande de una cooperación exitosa es el incumplimiento o el engaño de los Estados.
4. La cooperación no existe sin problemas, pero el Estado será leal a las instituciones si éstas son vistas como un beneficio mutuo y si permite a los Estados incrementar sus oportunidades de asegurar sus intereses internacionales.²⁴

En ese momento, es pertinente preguntar ¿cuáles fueron las ganancias de cada país signatario del ACAAN? Primeramente, hay que considerar que la *razón principal* de la creación del ACAAN fue simplemente lograr la aceptación social de la firma del TLCAN. De manera general, EE.UU. tenía una ventaja geopolítica para lograr los acuerdos TLCAN / ACAAN, la de expandir su influencia hacia América Latina. Por su lado, la conclusión de estos tratados permitía a México consolidar su giro hacia la apertura económica internacional. En plena época de crisis económica, asegurarse el acceso al mercado americano era visto como una solución económica a corto plazo. Por otro lado, la

²⁴ John BAYLIS, Steve SMITH y Patricia OWENS, *The globalization of world politics. An introduction to international relations*, New York, Oxford University Press, 2011, quinta edición, p. 122.

argumentación de Canadá a entrar en el pacto TLCAN / ACAAN fue más para no encontrarse aislado geopolíticamente hablando. En efecto, Canadá ya tenía un acuerdo de libre comercio con EE.UU. desde 1988 y no consideraba que el mercado mexicano valiera la pena de ser explorado. Para México y Canadá, la entrada en vigor del TLCAN fue condicional a la firma del ACAAN, impuesto por parte de EE.UU..

Regresando al tema teórico, el NLI proviene de los estudios teóricos de los años 70' relativos a la interdependencia compleja, una visión del mundo que presenta cuatro características:

1. El aumento de los enlaces / vínculos entre el Estado y los actores no estatales;
2. Una nueva agenda de las cuestiones internacionales sin distinción entre *low and high politics*;²⁵
3. El reconocimiento de múltiples canales de interacción entre los actores a través de las fronteras nacionales;
4. La disminución de la eficacia del poder/fuerza militar como una herramienta de estatismo.²⁶

En este contexto, el NLI se enfoca sobre la economía política, las cuestiones ambientales así como las cuestiones de los derechos humanos. Por eso, el Estado de derecho y la idea de un orden justo son conceptos centrales. Argumenta que los Estados y otros actores pueden estar convencidos de cooperar si creen que todos los Estados respetaran las reglas y que la cooperación internacional resultará en beneficios absolutos. El rol de las instituciones es central, promoviendo la coordinación de dicha cooperación.

Cabe observar que el mecanismo institucional de cooperación propuesta por el NLI, en un contexto de interdependencia, se cristaliza gracias a la creación de *regímenes*. Estos últimos facilitan la cooperación, permitiendo compartir la información, reforzando la reciprocidad y haciendo la defección a las normas más fácil de castigar, con el fin de promover los bienes comunes.

Según Krasner, los regímenes se definen como: "*as sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations.*"²⁷ Los cuatro elementos se precisan de la siguiente manera:

1. **Principios:** Declaraciones teóricas acerca de cómo el mundo funciona. El ACAAN opera basándose sobre la interrelación y la interdependencia de los medios ambientes norteamericanos, así como la integración económica regional que favorece el libre comercio.
2. **Normas:** Estándares de comportamiento, así como los derechos y obligaciones de los Estados. En el caso del ACAAN, la norma básica es la cooperación para lograr mejores

²⁵ *Low politics* se refiere habitualmente a los asuntos internos del Estados, como la economía y los asuntos sociales, mientras que *High politics* refiere a la seguridad nacional y al armamento.

²⁶ John BAYLIS y *al.*, *op.cit.*, 2011.

²⁷ Traducción propia: "a conjuntos de principios implícitos o explícitos, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno al cual las expectativas de los actores convergen en un área dada de relaciones internacionales." *Ibid*, p. 300.

niveles de protección ambiental. Las normas y los principios definen la esencia de un régimen, y no se pueden cambiar sin modificar la naturaleza del régimen.

3. **Reglas:** Operan a un nivel más bajo que los principios y las normas, permitiendo reconciliar conflictos entre estos dos últimos. Por ejemplo, el trato diferenciado de Canadá otorgado por el anexo 36a del acuerdo.
4. **Procedimientos de toma de decisión:** Prescripciones específicas de comportamiento. Respecto al DP, se encuentra en la guía elaborada por el consejo llamado " Directrices para la presentación de peticiones", que describe la manera de depositar una petición así como el proceso total de tratamiento.

Como el objeto de esta investigación es analizar una fracción del régimen creado por el ACAAN, relativo al DP, no pretendemos evaluar la eficacia de dicho régimen, lo que sería una tarea mucho más amplia y exhaustiva. Sin embargo, sabemos la importancia de medir la eficacia, que podemos entender como "*whether a regime contributes to the management or resolution of the environmental problem it was designed to address.*"²⁸ Sin embargo, las fuerzas y debilidades que expondremos podrán indicar tendencias en la efectividad del régimen del ACAAN.

Vimos anteriormente que las relaciones entre Estados se desarrollaron basándose en el comercio, lo que permite afirmar que los regímenes económicos son los más antiguos. "[T]he regimes in the economic arena are more firmly entrenched than those in any other."²⁹ Desde la Segunda Guerra Mundial, EE.UU. fue un líder en la consolidación de regímenes económicos contruidos sobre los principios liberales y del libre comercio. La creación del GATT, que se convirtió en Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995 bajo los acuerdos de Marrakech, así como las Organizaciones Internacionales (OI)³⁰ tal como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el BM, son instituciones claves del régimen económico actual. Aunque es muy criticado, y que la crisis americana de los *subprimes*³¹ de 2008, que llevó a la crisis económica mundial de 2008, dejó ver sus límites, este último régimen demuestra una estabilidad impresionante.

Es en este marco económico que comenzaron las negociaciones relativas al TLCAN. Sin embargo, la movilización social conjugada con el contexto político regional permitió la aparición del ACAAN, quien intrínsecamente se encuentra en un marco de *régimen ambiental*.

Por lo tanto, su creación no siguió el proceso usual de negociación de regímenes ambientales, tal como la Convención Internacional para la Regulación de la Caza de

²⁸ Traducción propia: "si un régimen contribuye a la gestión o la resolución del problema ambiental para el cual que fue diseñado", en Owen GREENE, "Environmental regimes. Effectiveness and implementation review", *Environmental Politics*, vol. 2, núm. 4, 1993.

²⁹ Traducción propia: "[L]os regímenes en el ámbito económico son más firmemente establecido que los de cualquier otro", en John BAYLIS y al., *op. cit.*, p. 302.

³⁰ [T]odo tipo de uniones o instituciones que agrupen a varios Estados, tanto si tienen vocación universal [...] o casi universal, como si tienen carácter regional [...] o multiregional [...] y, aunque por extensión, se da también tal denominación a ciertas instituciones mundiales de carácter no gubernamental [...]. Juan Carlos PEREIRA, *op. cit.*, p. 709.

³¹ Se refiere a los préstamos otorgados a los prestatarios con un historial de crédito deficiente, que tiene típicamente condiciones desfavorables, como altas tasas de interés. Ver Renaud LAMBERT, "Les économistes à gages sur la sellette", *Le Monde Diplomatique*, marzo 2012, pp. 22-23.

Ballenas (1946), la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (1973), el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan el ozono (1987), la Convención de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación (1989), el Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992), la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992) o el Protocolo de Kioto (1997). Todos estos tratados llegaron a la agenda internacional en un contexto de preocupación sobre un tema ambiental específico y gozaron de un acercamiento internacional en su negociación y firma.

Por su lado, el ACAAN proviene del contexto de negociación del acuerdo económico regional que constituye el TLCAN, y puede ser considerado como una respuesta política a un descontento social. En palabras de Fox: “*Environmentalists had clearly won a larger role in deciding policy when they succeeded in linking environmental issues with trade questions.*”³² Aunque el ACAAN es altamente formalizado, su meta es algo sumamente general (la cooperación ambiental) y su enfoque no restrictivo permite preguntarse si creó realmente un régimen *full-blown*, o si no se quedó en un régimen *dead-letter*,³³ la diferencia queda en la expectativa, o no, de seguir las reglas formales. Dejamos la pregunta abierta por el momento.

Es así que el tema de la protección ambiental implica un reconocimiento de un cierto grado de interdependencia entre los tres países implicados. La contaminación no reconoce las fronteras, y la producción de polución por un país implica la posibilidad de tener consecuencias nefastas fuera de su territorio. Esta situación exige recurrir a la cooperación para prevenir los daños ambientales, a través del establecimiento de reglas comunes, pero también implicando actores sociales históricamente apartados del proceso de toma de decisión. ¿Cómo la participación social permite apoyar a la protección ambiental? Es lo que presentaremos en la próxima sección.

1.2 La participación social, la democracia y la protección ambiental.

Cultiver le sens civique, n'est-ce pas aussi cultiver la paix?³⁴
-Marcel Blanchet, Director general de las elecciones de Québec (2005)

La presentación de los conceptos teóricos relevantes al tema de esta investigación permite ubicar nuestra argumentación en el debate académico contemporáneo. Así, como lo hemos visto anteriormente, la creación del ACAAN encaja en el marco del NLI. Aceptamos que los países en el mundo actual son cada vez más interdependientes, y que, además de los Estados, los actores no estatales juegan un papel creciente a nivel internacional. Esta

³²Traducción propia: “Los ambientalistas han ganado claramente un papel más importante en la decisión de la política cuando lograron vincular las cuestiones ambientales con las cuestiones comerciales.” En Annette BAKER FOX, “Environment and Trade: The NAFTA Case”, *The Academy of Political Science, Political Science Quarterly*, vol. 110, núm. 1, primavera 1995, p. 67.

³³ John BAYLIS y al., *op. cit.*, p. 301.

³⁴ Traducción propia: Cultivar el sentido cívico, ¿no es también cultivar la paz?

investigación analiza el comportamiento de dichos actores y busca entender por qué el régimen creado por el ACAAN es tan débil.

En este contexto, la participación social puede ser vista como una característica importante en la gestión del medio ambiente. En el debate de ciencia política relativo al valor de la democracia *deliberativa*, se argumenta que la deliberación pública permite generar soluciones y hacer frente a diversos desafíos democráticos.

Los partidarios de la democracia deliberativa encuentran en la argumentación y el diálogo público en torno al bien común, un ideal que vincula la consideración igualitaria de los intereses de los individuos con los ideales del razonamiento práctico y la autonomía política.³⁵

Así, la deliberación política sería un medio efectivo de democratización. En el marco de esta investigación, consideramos que para lograr una protección ambiental eficaz, un sistema sociopolítico basado en los principios democráticos es necesario. Sin embargo, se necesita un paso más allá de las características clásicas de los regímenes políticos occidentales, que son:

1. La elección del gobierno a través de elecciones libres (libertad de candidatura y de votación);
2. La acción legítima del ejercicio del gobierno de la mayoría;
3. El respeto de la oposición;
4. El constitucionalismo;
5. La garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos.³⁶

Esta tipología implica los límites de la democracia *representativa*, en la cual el poder de decisión del ciudadano está delegado completamente a sus representantes, quienes logran obtener la legitimidad a través del ejercicio de votación. El pueblo detenta la soberanía, pero no la ejerce. Esa delegación recuerda una característica fundamental de la democracia a la Montesquieu, quien argumentaba en su obra clásica de 1748 "El espíritu de las leyes", que el pueblo no sabe debatir de los asuntos públicos, lo que justifica que los representantes no son sometidos a las voluntades peculiares de los electores. Al contrario, ellos pueden actuar como un cuerpo político quien "quiere" por la nación. Según ese autor, la separación de los poderes legislativos, ejecutivos y judicial permite impedir los abusos de autoridades.³⁷

Por su parte, en su obra clásica "El contrato social" de 1762, Rousseau hace una crítica al mandato representativo gracias a un análisis del proceso electoral, juzgando que la representación política es inaceptable, por tres razones principales:

- 1) La influencia del poder económico que poseen algunos ciudadanos distorsiona la lógica electoral.

³⁵ Alejandro MONSIVÁIS CARRILLO, "Democracia deliberativa y teoría democrática: una revisión del valor de la deliberación pública", *Revista Mexicana de Sociología de la UNAM*, vol. 68, núm. 2, abril-junio 2006, p. 292.

³⁶ Jean-Louis QUERMONNE, *Les régimes politiques occidentaux*, 5a. edición, Paris, Editorial du Seuil, 2006, pp. 17-18.

³⁷ André DUHAMEL, *op.cit.*, p. 49.

2) La elección de representantes provoca la concentración del poder, lo que aumenta las desigualdades socioeconómicas porque los representantes privilegian sus intereses personales.

3) Los representantes en un gobierno responsable son libres de sus actos durante un periodo determinado, y los ciudadanos no tienen ningún poder legislativo para asegurarse que la voluntad general será respetada.³⁸

Como es posible de constatar, el mandato representativo en el sistema democrático tiene límites importantes, lo que subraya los problemas ambientales globales. Se argumenta a menudo que una elevación de la *accountability* de los actores políticos puede servir para legitimar el sistema clásico de representación. Sin embargo, consideramos que los problemas globales, y particularmente los ambientales, necesitan un cambio de paradigma en la concepción de repartición del poder sociopolítico, así como de la *responsabilidad atribuida al ciudadano*. En efecto, una ampliación en forma de participación social sería positiva:

*[D]emocracy encourages environmental law because most people usually favor environmental protection. I suspect that the converse is true as well. Environmental law may strengthen democracy. But if it does so, it must do so through creating public participation possibilities that strengthen the engagement of civil society with the creation of law.*³⁹

En este contexto, el establecimiento de regímenes esclarece el rol de los actores y la normatividad sobre la cual se basan para actuar sobre un tema definido. La institucionalización de dichos regímenes se realiza notablemente gracias a una disciplina indispensable: el Derecho Internacional (DI). Aclaramos que la teoría (neo)realista se opone al DI, porque considera que las relaciones de fuerza interestatales son basadas en la violencia, y no sobre el derecho. Sin embargo, la visión del NLI considera que las reglas internacionales establecidas a través del DI permite logra una forma de cooperación entre los Estados, lo que consideramos cierto respecto a la aplicación del ACAAN.

A continuación presentamos las fuentes del DI, su acción, y cómo participa al reconocimiento del aporte de los actores no estatales a nivel internacional, así como a la protección ambiental.

³⁸ *Ibid.*, p. 52.

³⁹ Traducción propia: “[L]a democracia fomenta el derecho ambiental porque la mayoría de la gente por lo general favorecen la protección del medio ambiente. Sospecho que lo contrario es cierto. El derecho ambiental puede fortalecer la democracia. Pero si lo hace, debe hacerlo a través de la creación de posibilidades de participación pública que fortalezcan la participación de la sociedad civil, con la creación de la ley.” En David M. DRIESEN, “Environmental Protection, Free Trade, and Democracy”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science. Law, Society, and Democracy: Comparative Perspectives*, vol. 603, enero 2006, p. 259.

1.2.1 El Derecho Ambiental Internacional

A nivel histórico, el DI⁴⁰ tiene sus raíces en la antigüedad, época en que el faraón Egipcio Ramsés II firmó el Tratado de la Perla, un tratado de paz, con el rey de los Hititas. Principalmente desarrollado en Europa, sus principios fueron exportados. Con la caída del Imperio Romano y la aparición del sistema piramidal feudal, el concepto giró hacia la persona, y no al territorio. Las cruzadas cristianas crearon las primeras reglas de la guerra. Sin embargo, el DI contemporáneo se creó con el nacimiento del Estado-nación, después del tratado de Westfalia de 1648.

El primer periodo de su desarrollo (1648-1815) se basa sobre la autoridad religiosa influyente sobre los Estados soberanos. Es la época de las conquistas de las tierras sin dueños.

El segundo periodo (1815-1914) empieza con el congreso de Viena de 1815, quien reunió las potencias europeas para restablecer el orden después de la caída del imperio napoleónico. Es durante esa época que se institucionalizó el DI, notablemente gracias al establecimiento de comisión de arbitraje. Por ejemplo, en el caso de las reclamaciones de Alabama de 1871, el gobierno de EE.UU. demandó a la Gran Bretaña por haber violado el *British Neutrality Act*. La decisión de la Corte de arbitraje es considerado como el primer uso de una jurisdicción supranacional. El establecimiento de la Corte Permanente de Arbitraje de la Haya en 1907 sigue esta corriente de establecimiento de entidad para gestionar las cuestiones internacionales. En 1865 se creó la Unión Internacional de Telégrafos, y en 1874 la Unión Postal Universal, otras instituciones internacionales que tendrán una importancia creciente con el tiempo.

El tercer periodo (1919-1945) está caracterizado por la universalización y la contestación del DI. Es la época de la primera guerra mundial, guerra total donde intervienen las colonias y otras potencias no europeas. Una guerra de desgaste, donde el desarrollo tecnológico permitió crear situaciones humanas horribles. Es el fin de los viejos imperios (otomano, austrohúngaro, ruso y germano) y el levantamiento de un nuevo sistema económico, gracias a la revolución bolchevique. Se crea la Sociedad de la Naciones, sistema que nació muerto, ya que nunca llevo a cabo el objetivo por lo cual fue creado. EE.UU. se transforma en el primer financiador mundial de la Europa devastada.

El cuarto periodo (1945 hasta hoy) es testigo de la ola de descolonización, que lleva consigo las contestaciones frente al orden establecido. Asistimos a la división este-oeste, a la aparición del grupo de los países no alineados, al desarrollo del comunismo y su fracaso, así como a la creación del movimiento de regionalismos. Se crea las OI's modernas: la Organización de las Naciones Unidas (ONU), las Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y su respuesta en el Pacto de Varsovia, etc... La *perestroika* de Gorbachov, y la caída subsecuente de la cortina de hierro hace entrar al mundo en el movimiento de mundialización. La era post-11 de septiembre cuestiona la legitimidad de la tortura y la trata de seres humanos.

⁴⁰ En el contexto de esta investigación, las referencias hechas al Derecho Internacional (DI) supone que se refiere al Derecho Internacional *público*.

Por definición, el DI rige las relaciones entre los sujetos del sistema jurídico internacional, que son los Estados y las OI. También, según ciertas interpretaciones recientes, las personas morales o físicas podrían ser consideradas como sujetos del DI. La creación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1978), quien puede recibir solicitudes de personas por violaciones de los derechos humanos,⁴¹ así como la Corte Penal Internacional (2002),⁴² encargada de juzgar individuos acusados de crimen contra la humanidad, apoyan esta visión.

Para fines de la presente investigación, es importante tomar en cuenta que las fuentes convencionales del DI son los tratados y convenciones, categoría en la cual se encuentra el ACAAN. Las fuentes no convencionales son la costumbre internacional, los principios generales del derecho, la jurisprudencia y las doctrinas.

Todavía en el principio de siglo XX, los acuerdos y convenios realizados entre Estados no eran reconocidos formalmente. Es a partir de los años 60' que aparece un orden lógico, que culmina con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 (que entró en vigor en 1980), en la cual se plantea criterios uniformes para firmar un tratado.

De manera general, cinco etapas preceden la entrada en vigor de un tratado internacional (TI):

1. Las negociaciones entre las Partes
2. La redacción del texto y enmiendas
3. La adopción
4. La firma
5. La ratificación

Aunque puede parecer lógico, recordamos que el objetivo del establecimiento de un TI es el de crear nuevas leyes y obligaciones a nivel internacional. "*Under international law, treaties are written documents that set out rights and obligations that are legally binding on signatory state, which must implement and enforce such law within their own jurisdictions.*"⁴³

La coexistencia del DI y del derecho interno cuestiona la relación jerárquica eventual. En este contexto, existen dos posiciones teóricas: 1) La posición monista, en la cual el DI y el derecho interno son un orden jurídico único, lo que quiere decir que el DI puede tener una dominación sobre el derecho interno. En este contexto, la firma de un TI eleva automáticamente el texto legislativo al nivel de la normatividad interna. 2) La posición dualista separa el orden jurídico internacional del orden nacional. De esta manera, podemos

⁴¹ Christian BAHATI BAHALAOKWIBUYE, "Les recours individuels dans le système inter-africain de contrôle: la coexistence de la cour africaine et des juridictions des communautés économiques régionales", 2011 [www.memoireonline.com/01/12/5063/m_Les-recours-individuels-dans-le-systeme-inter-africain-de-contrle-la-coexistence-de-la-cour-afri32.html, consultado el 13 de mayo de 2014.]

⁴² COURS PÉNALE INTERNACIONAL, "Compétence et recevabilité", [www.icc-cpi.int/fr_menus/icc/about%20the%20court/icc%20at%20a%20glance/Pages/jurisdiction%20and%20admissibility.aspx, consultado el 13 de mayo de 2014.]

⁴³ Traducción propia: "Según el derecho internacional, los tratados son documentos escritos que establecen los derechos y obligaciones que son jurídicamente vinculantes para los Estados signatarios, los cuales deben aplicar y hacer cumplir dicha ley dentro de sus propias jurisdicciones." En Kate O'NEILL, *The environment and international relations*, 1a. edición, Nueva York, Cambridge University Press, 2009, p. 77.

considerar que firmar un TI no modifica automáticamente la normatividad interna, la cual debe ser adaptada de manera subsecuente.

Respecto al tema de investigación, los tres países miembros del ACAAN tienen unas visiones diferentes frente a dichas posiciones. Así, México aplica la teoría monista, y gracias a su artículo 113 Constitucional, eleva los TI a nivel constitucional, lo que significa que una vez firmado, estos acuerdos son aplicados automáticamente a nivel nacional. Al contrario, Canadá es considerado como un país dualista, lo que significa que la firma de un TI por el gobierno federal necesita su integración subsecuente a nivel nacional. De su lado, EE.UU. aplica las dos teorías, dependientemente del tipo de TI y legislación de cada estado.

Cabe observar que la evolución de Derecho Internacional Ambiental (DIA) está estrechamente ligado con el desarrollo de los Derechos Humanos (DH), que son considerados como derecho de tercera generación. En ese orden de ideas, el cuadro 1 enseña las tres generaciones de derechos de la persona.

Cuadro 1: Las tres generaciones de derechos de la persona

	1a generación Derechos y libertades	2a generación Derechos socio-economico	3a generación Derechos internacionales
Titulares	Individuo "natural"	Individuo "social"	Individuo y colectividad
Contenido	Derecho de "hacer"	Derecho a (...)	Derecho a las condiciones sociopolíticas para obtener los demás derechos
Exigible de	Estado por su abstención	Estado por su acción	Estado e individuos por sus acciones
Realización	Constitucional	No constitucional	Tratados, convenios, etc...
Sanción	Estado	Estado	Estado y organizaciones internacionales
Ejemplo	Derecho de libertad de expresión	Derecho a una vivienda	Derecho a la paz

Fuente: Elaboración propia a partir de André DUHAMEL y Benoit MERCIER, *La démocratie, ses fondements, son histoire et ses pratiques*, 2ª edición, Le directeur général des élections du Québec, 2005, p. 92.

La primera categoría, también llamada los derechos civiles y políticos, provienen del siglo XVIII y fueron reconocidos durante las revoluciones americana y francesa. Son derechos que se oponen al Estado, el cual no puede actuar para limitar o suprimir dichos derechos. Por ejemplo, la libertad física (derecho a la vida), libertades familiares (libertad de casarse, vida privada), la propiedad privada, el derecho de voto, de reunión pacífica, etc...

La segunda generación de derechos necesita la intervención del Estado para ser aplicados, y fueron reconocidos después de la segunda guerra mundial. Incluyen el derecho al trabajo, a la seguridad social, a la educación, a la huelga, etc...

Finalmente, los derechos de tercera generación son de reciente creación, podemos citar los derechos ambientales, el derecho al desarrollo, a la paz, a la autodeterminación, a la diferencia, y a la democracia.

En este orden de idea, el derecho a un ambiente sano es relativamente nuevo. Es justo decir que el punto de inflexión relativo a la protección ambiental se llevó a cabo en 1972 durante la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Humano. El título de este encuentro demuestra el rol central de la condición humana en la reflexión realizada a nivel

internacional. Gracias al Informe Brundtland (1987) se define el desarrollo sustentable (o duradero) como el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.⁴⁴ Como es conocido, este concepto tiene tres pilares: la economía saludable, la equidad social y la calidad ambiental.⁴⁵

Tal definición introduce un cuestionamiento relativo al lugar que debe tener el ser humano en su medio, agregando un toque ético en la manera que se percibe su desarrollo. En efecto, reposiciona al individuo en el centro de la definición del concepto de desarrollo, lo que influyó probablemente en la evolución de otros tipo de nociones relacionadas a las RI.

Uno de estos conceptos, y que está relacionado con nuestro tema, es la noción de seguridad, entendido en el paradigma del estado westfaliano. La noción de “seguridad nacional” o de “seguridad colectiva” se limitan tradicionalmente al espacio territorial, y está basada sobre la preparación para hacer la guerra, o dicho de otro modo, sobre la fuerza militar que posee un Estado para protegerse en el contexto de eventuales ataques proviniendo de Estados ajenos. Sin embargo, confrontándose a problemas globales tales como el terrorismo, el tráfico de drogas, el crimen organizado o la degradación ambiental, el concepto militarizado de la seguridad necesitaba una aproximación holística, lo que hizo evolucionar a dicha posición estado-centrista en las últimas décadas.

Es así que con la evolución del concepto de seguridad, se otorgó el lugar central al individuo, a través del concepto de *seguridad humana*. El fundamento de este concepto es a menudo asociado al Informe sobre Desarrollo Humano de 1994 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (*PNUD*), presentado por MahbubulHaq,⁴⁶ en el cual se identifican cuatro características esenciales de la seguridad humana: 1) la universalidad, 2) la interdependencia, 3) la prevención y 4) el antropocentrismo.

En este orden de ideas, cuatro aspectos principales del concepto de seguridad humana deben ser considerados: 1) la violencia del Estado, 2) la degradación del medio ambiente, 3) los desplazamientos de población y 4) la globalización. Estos enfoques reflejan cuatro dimensiones de la seguridad humana: 1) la libertad del miedo (seguridad de la persona), 2) la garantía de los derechos humanos y el Estado de Derecho, 3) la ausencia de pobreza; y 4) la institucionalización de la justicia social.⁴⁷

Como es posible constatar, el derecho a un ambiente sano se relaciona con el concepto de seguridad humana. Las amenazas tradicionales, entendibles según el enfoque realista como la potencia militar exterior, evolucionaron hacia unos conceptos más sutiles. Hoy en día, notablemente, los problemas ambientales pueden poner en riesgo al ser humano, lo

⁴⁴ ORGANISACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiental y el Desarrollo*, Nueva York, ONU, 1987.

⁴⁵ ORGANISACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, "Asamblea General de las Naciones Unidas, Presidente del 65° período de sesiones", [www.un.org/es/ga/president/65/issues/sustdev.shtml], consultado el 8 junio de 2014.]

⁴⁶ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994. Un programa para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, Nueva York, Oxford University Press, 1994.

⁴⁷ Peter STOET, *Human and Global Security: An Exploration of Terms*, Toronto, University of Toronto Press, 1999.

que reconoce el concepto de seguridad humana, y que respeta la noción de desarrollo sostenible. En las palabras de Hauss:

*As most ecologists see it, the earth is a single life support system. If it is disrupted in one place, unpredictable and often undesirable consequences can occur everywhere, something we see most clearly in the threats posed to the global and regional ecosystems by the accumulation of greenhouse gases producing "global warming" or the destruction of the ozone layer.*⁴⁸

Concretamente, es hasta 1992, durante la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, que fue retomado dicha noción en el texto relativo a la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que declara que la protección ambiental es esencial y directamente ligada al bienestar humano:

Principio 1: Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza. (...)

Principio 4: Para alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente debe ser parte del proceso de desarrollo y no puede ser considerado por separado.

Por otro lado, y de manera más directa, las cumbres internacionales relativas a la protección ambiental sobre temas muy específicos, produjeron varios textos que crearon políticas ambientales internacionales para responder a las crecientes preocupaciones relativas al deterioro ambiental. Es lo que constituye hoy en día el DAI.

En este orden de ideas, el cuadro 2 enseña, en orden cronológico, los tratados ambientales internacionales de los cuales son miembros Canadá, EE.UU. y México. Podemos descubrir que de un total de 26 tratados que se firmaron en América del Norte, Canadá ratificó 22, firmó pero no ratificó 2, no firmó 1 y se retiró de 1. Por su lado, EE.UU. ratificó 16, firmó pero no ratificó 5 y no firmó 3. Finalmente, México ratificó 15 y no firmó 11.

⁴⁸ Traducción propia: Como la mayoría de los ecologistas lo ven, la tierra es un solo sistema de soporte de la vida. Si se interrumpe en un solo lugar, consecuencias impredecibles y frecuentemente indeseables pueden ocurrir en todas partes, algo que vemos con mayor claridad en las amenazas a los ecosistemas mundiales y regionales por la acumulación de gases a efecto invernadero que produce el "calentamiento global" o la destrucción de la capa de ozono. En Charles HAUSS, *International conflict resolution. International relations for the 21st century*, Nueva York, Editorial Continuum, 2001.

Cuadro 2: Convenciones ambientales internacionales que firmaron Canadá, EE.UU. y México.

Convención	Abertura a las firmas	Entrada en vigor	Cantidad de países miembros	Países miembros		
				Canadá	EEUU	México
International Convention for the Regulation of Whaling	1946	1948	84	✗	✓	✓
Convention on Fishing and Conservation of Living Resources of the High Seas	1958	1966	38	*	✓	✓
Antarctic Treaty	1959	1961	46	✓	✓	✗
Convention on Wetlands of International Importance Especially As Waterfowl Habitat (Ramsar)	1971	1975	154	✓	✓	✓
Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping Wastes and Other Matter (London Convention)	1972	1975	88	✓	✓	✓
Convention for the Conservation of Antarctic Seals	1972	1978	16	✓	✓	✗
Convention on the International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna (CITES)	1973	1975	170	✓	✓	✓
Convention on the Prohibition of Military or Any Other Hostile Use of Environmental Modification Techniques	1976	1978	73	✓	✓	✗
Protocol of 1978 Relating to the International Convention for the Prevention of Pollution From Ships, 1973 (MARPOL)	1978	1983	139	✓	✓	✓
Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution	1979	1983	51	✓	✓	✗
Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources	1980	1982	31	✓	✓	✗
United Nations Convention on the Law of the Sea	1982	1994	157	✓	✗	✓

Cuadro 2: Convenciones ambientales internacionales que firmaron Canadá, EE.UU. y México (continuación).

Convención	Abertura a las firmas	Entrada en vigor	Cantidad de países miembros	Países miembros		
				Canadá	EEUU	México
International Tropical Timber Agreement, 1983	1983	1985	59	✓	✓	✓
Protocol to the 1979 Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution on the Reduction of Sulphur Emissions or Their Transboundary Fluxes by at least 30%	1985	1987	23	✓	✗	✗
Montreal Protocol on Substances That Deplete the Ozone Layer	1987	1989	194	✓	✓	✓
Protocol to the 1979 Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution Concerning the Control of Emissions of Nitrogen Oxides or Their Transboundary Fluxes	1988	1991	32	✓	✓	✗
Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal	1989	1992	172	✓	*	✓
Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty	1991	1998	31	✓	✓	✗
Protocol to the 1979 Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution Concerning the Control of Emissions of Volatile Organic Compounds or Their Transboundary Fluxes	1991	1997	23	*	*	✗
United Nations Framework Convention on Climate Change	1992	1994	192	✓	✓	✓
Convention on Biological Diversity	1992	1993	191	✓	*	✓
International Tropical Timber Agreement, 1994	1994	1997	61	✓	✓	✓
Protocol to the 1979 Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution on Further Reduction of Sulphur Emissions	1994	1998	28	✓	✗	✗
United Nations Convention to Combat Desertification in those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa	1994	1996	193	✓	✓	✓
Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change	1998	2005	184	+	*	✓
Protocol to the 1979 Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution on Persistent Organic Pollutants	1998	2003	29	✓	*	✗
*= Firmó pero no ratificó + = Se retiró en 2012						

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la CIA, en CIA, "The World Factbook", [www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/, consultado el 5 de enero del 2013.]

Estas cifras nos indican un liderazgo evidente por parte de Canadá en la participación de la aplicación del DIA. En comparación, podemos constatar que EE.UU. firmó 6 tratados menos, además de tener una cierta costumbre de firmar y no ratificar. Sin embargo, este resultado confirma la tendencia general de EE.UU. durante las negociaciones de un tratado ambiental, de hacer todo lo posible para bajar el nivel de exigencia o de compromiso, en nombre de la protección de su economía e intereses nacionales. Por su lado, los resultados de México se pueden interpretar como menos interesado en la cuestión internacional de protección ambiental, tal vez por su estatus de país menos desarrollado, que es una paradoja ya que es el país más multi-diverso de los tres.

Otro tipo de información que apoya a nuestro argumento es la actividad a nivel internacional de cada uno de estos países, observando su participación en varias OI. (Ver anexo 1). La afiliación a las 109 OI que firmaron uno u otro de los tres países, se traduce en los resultados presentados en el cuadro 3.

Cuadro 3: Membrecía en las organizaciones internacionales de Canadá, EE.UU. y México

Estado de afiliación	PAÍS		
	Canadá	EE.UU.	México
Miembro	78	85	68
No miembros	31	24	41
TOTAL	109	109	109

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la CIA, en CIA, "The World Factbook", [www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/, consultado el 5 de enero del 2013.]

Los resultados demuestran otra vez un nivel de institucionalización más elevado por parte de Canadá (78) y EE.UU. (85), mientras que México (68) ocupa el último lugar.

Ahora bien, ¿por qué es importante estudiar el tema del DIA? Simplemente porque esto forma parte integrante de la noción de régimen que vimos anteriormente. O'Neill resume bien este lazo, además de presentar el concepto de gobernanza, que será discutido en la sección 1.3.

Bargaining among nation states towards the creation of binding agreements and international law has long been the preferred means of resolving international differences of opinion and achieving mutual goals. [...] [T]he environment emerged onto the international policy agenda in the early 1970s as a collective action problem: nation states need to cooperate in order to avoid or minimize the transboundary and global impacts of pollution and resource depletion. [...] [T]he UN and its members chose [...] to adopt a governance framework based on cooperation. Building on existing international environmental laws and treaties, the model of issue-by-issue negotiations of multilateral environmental agreements by nation states continues to dominate global environmental governance. [...] State-led global environmental governance involves more than just signing a treaty and meeting individual obligations. It also involves developing and maintaining new rules, organizations, norms, and decision-making procedures around issues areas. We call this [...] "international regimes". [...] understood as "rules of the game agreed upon by actors in the international arena (usually nation states) and

*delimiting, for these actors, the range of legitimate or admissible behaviour in a specified context of activity.*⁴⁹

Existen conceptos vinculados a los textos de los tratados ambientales que nos permiten encontrar un hilo conductor sobre el cual basamos nuestro trabajo: la importancia de la participación social para lograr la protección del medio ambiente. Sin embargo, antes de presentar este tema, queremos concluir la presente sección mostrando cómo la idea de protección del medio ambiente tuvo repercusiones en los acuerdos estrictamente *comerciales*.

En efecto, los debates ambientalistas de los años 70' lograron una ruptura del cuadro institucional del comercio internacional, cuando el consejo del GATT creó en el año 1971 un grupo de trabajo sobre Medidas Ambientales y Comercio Internacional (*MACI*), pero no hubo una real integración del tema ambiental en el debate sobre el libre mercado hasta que el comité empezó a ser activo en los años 90'.⁵⁰

Mientras esto sucedía, se presentaron algunas discusiones que se llevaron a cabo al respeto, sobre qué posición puede obtener la protección del medio ambiente en el ámbito de la liberalización comercial. Por eso, durante la Ronda de Tokio (1973-1979), se negociaron los límites que las medidas ambientales podían constituir como obstáculo al comercio, y que terminaron con el Acuerdo OTC (Obstáculos Técnicos al Comercio), conocido también como el "Código de Normas".

Posteriormente, algunos países en desarrollo se preocuparon por la incertidumbre relativa a sus importaciones que hacían de varios productos que estaban prohibidos en países desarrollados, ya que representaban peligros para el medio ambiente, la salud o la seguridad, pero que seguían exportándose a los países en desarrollo. Además, la información estaba limitada sobre dichos productos lo que complicaba la toma de decisiones informadas respecto a su importación. Finalmente, se crearon normas para la exportación sin considerar la prohibición, lo que ilustra, en este momento, la supremacía del comercio sobre la protección ambiental. En 1989, se creó un Grupo de Trabajo sobre la

⁴⁹ Traducción propia: Las negociaciones entre los Estados nacionales hacia la creación de acuerdos vinculantes y de derecho internacional ha sido durante mucho tiempo el medio preferido para resolver las diferencias internacionales de opinión y lograr los objetivos comunes. [...] [E]l tema del medio ambiente surgió en la agenda política internacional en la década de los 1970 como un problema de acción colectiva: los estados nacionales debían cooperar a fin de evitar o minimizar los efectos transfronterizos y los impactos globales de la contaminación y el agotamiento de los recursos. [...] [L]as Naciones Unidas y sus miembros eligieron [...] adoptar un marco de gobernanza basado en la cooperación. Construido sobre la base de las leyes ambientales internacionales vigentes y de los tratados, el modelo de negociación "tema por tema" de los acuerdos ambientales multilaterales de los Estados-nación sigue dominando la gobernanza ambiental a nivel mundial. [...] La *gobernanza ambiental a nivel mundial* liderada por el Estado implica más que la firma de un tratado y cumplir con las obligaciones individuales. También implica el desarrollo y mantenimiento de nuevas reglas, organizaciones, normas y procedimientos de toma de decisiones alrededor de las áreas en cuestión. Llamamos eso [...] "regímenes internacionales". [...] Entendido como "reglas del juego acordadas por los actores en el escenario internacional (habitualmente los Estados nación) y la delimitación, para estos actores, de la gama de comportamientos legítimos o admisibles en un contexto específico de la actividad. En Kate O'NEILL, *op. cit.*, pp. 71-72.

⁵⁰ Ricardo CRESPO PLAZA, *Instrumentos Internacionales de Derecho Ambiental*, Loja, Editorial de la Universidad Técnica Particular de Loja, 2009, p. 262.

exportación de mercancías cuya venta estaba prohibida en el país de origen y otras sustancias peligrosas.

Bajo el marco jurídico del GATT, la importancia de la protección ambiental no creció mucho. En 1991, el "conflicto del atún-delfines", entre México y EE.UU. fue otra ocasión que determinó una preferencia mundial por el comercio en detrimento de la protección de la vida marina. En este caso, EE.UU. impuso un bloqueo comercial sobre la importación de atún mexicano, argumentando que el método con redes pesqueras provocaba la muerte incidental de delfines. Este razonamiento ambientalista fue rechazado con el argumento de que el proceso de producción no podía ser un obstáculo al comercio internacional de una mercancía. Este juicio fue muy criticado por los grupos ambientalistas, quienes veían a las reglas comerciales como obstáculo a la protección del medio ambiente.

Subsecuentemente, se puso en marcha el grupo MACI entre 1991 y 1994, fue entonces cuando el tema ambiental relacionado con el comercio logró obtener cierta importancia, lo que se cristalizó durante la creación de la OMC. Así mismo, el Tratado de Marrakech hace referencia a la importancia de trabajar a favor de un desarrollo sostenible. En este contexto, la OMC heredó un rol mucho más amplio que el de su antecesor, el cual estaba únicamente relacionado al comercio internacional y los aranceles. En efecto, se le delegaron temas respecto a los servicios, la agricultura, la salud y la propiedad intelectual, que pueden ser interpretado como el comienzo a una apertura de la protección ambiental frente al comercio internacional. Se creó entonces, el Comité sobre Comercio y Medio Ambiente de la OMC, fundamentado sobre los principios de la Agenda 21, así como también del principio 12 de la Declaración de Río, que a la letra expresa: (la cursiva es nuestra)

Los Estados deberían cooperar en la promoción de un sistema económico internacional favorable y abierto que llevará al crecimiento económico y el *desarrollo sostenible* de todos los países, a fin de abordar en mejor forma los problemas de la degradación ambiental. Las medidas de política comercial con fines ambientales no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable, ni una restricción velada del comercio internacional. [...] ⁵¹

La integración de la cuestión ambiental en el comercio internacional, es un proceso esencial para lograr un desarrollo sostenible, tal como quedó admitido por la ONU. En este sentido, el Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992), el Convenio de Cambio Climático (1992) y la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas (*CITES*) son acuerdos ambientales multilaterales de los cuales se derivan algunas restricciones para el comercio internacional.

La evolución del debate global sobre la protección del medio ambiente influyó en la penetración de este tema en las ideas liberales del comercio internacional actual. En este sentido, parece que los Estados Latinos tuvieron un avance en la integración del tema ambiental durante sus procesos de integración regional.

Así, por ejemplo, en 1991, el Tratado de Asunción, que creó el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) entre Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela, hacía referencia a la protección del medio ambiente en su preámbulo: (la cursiva es nuestra)

⁵¹ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, ONU, junio 1992.

[E]se objetivo [desarrollo económico] debe ser alcanzado mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la *preservación del medio ambiente*, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio.⁵²

Además, esta preocupación se constata en las Reuniones de Ministros de medio ambiente desde 1992. En 1993, se convocó a la primera Reunión Especializada de Medio Ambiente. En 1995, comenzaron a funcionar los subgrupos de trabajo, que elaboraron un borrador del Protocolo sobre Medio Ambiente en 1997, que no se ha adoptado hasta hoy en día.

En el mismo orden de ideas, el Acuerdo de Cartagena de 1969, que forma la Comunidad Andina, hace referencia a los principios de desarrollo sostenible planteando acciones que permitan: (la cursiva es nuestra)

[U]n mayor aprovechamiento de sus recursos naturales renovables y no renovables y la *conservación del ambiente*. Dispone; además, que se deberán emprender acciones para el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y del medio ambiente.⁵³

También existe el Comité Andino de Autoridades Ambientales, mismo que cuenta con una Estrategia de Biodiversidad para toda la Comunidad, lo que demuestra cierta coordinación de las políticas y normas ambientales.

Sin embargo, de todos los acuerdos comerciales internacionales, el TLCAN indudablemente es uno de los primeros tratados que impactó más fuerte en el lazo entre el medio ambiente y el comercio. Fue el primer acuerdo de este tipo que abordó de frente el tema ambiental, argumentando que la cooperación económica permite conservar, proteger y mejorar el medio ambiente para el bienestar de las generaciones actuales y futuras.

En este orden de ideas, fue creado el ACAAN,⁵⁴ dando herramientas directas para lograr los objetivos anteriormente citados. En particular llama la atención el *Derecho de Petición*, que implica la participación de actores no estatales en el proceso de protección ambiental. Vemos ahora en que principios se basa y como funciona.

⁵² MERCADO COMÚN DEL SUR, *Tratado De Asunción*, 26 de marzo 1991, entrado en vigor el 1 de enero 1995.

⁵³ Ricardo CRESPO PLAZA, *op. cit.*, p. 274.

⁵⁴ El segundo acuerdo paralelo a la firma del TLCAN, el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN) no será presentado en este investigación.

1.2.2 La participación social y el ACAAN.

*¡Comprar, es votar!*⁵⁵ Un eslogan altermundialista a favor del comercio equitativo que ilustra el poder del individuo - y de la colectividad - sobre la economía mundial. Un reconocimiento que los actos individuales, puestos en conjunto, pueden influir sobre las instituciones más poderosas.

Este activismo político es relativamente nuevo en la historia moderna, y se encarna principalmente en los movimientos de protesta. Recordamos que en el siglo XVII, la Revolución francesa fue la escena donde el pueblo luchó directamente para revocar el orden monárquico establecido, creando la primera República francesa, así como el famoso texto de La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Este evento histórico puede ser visto como unas premisas al giro dado en los años 1960-1970, época durante la cual los movimientos sociales jugaron un papel importante en las dinámicas sociopolíticas orientadas hacia el cambio o la contestación de la sociedad, de las instituciones y de los valores que la estructuraba. De la revolución feminista al movimiento anti-guerra, pasando por la lucha antiglobalización, las repercusiones políticas asociadas a la participación pública se inscriben en una nueva relación de poder entre el Estado y el individuo. Así, Mcfarland afirma que el 25% de los cambios políticos que se produce en EE.UU. hoy en día, son el resultado de la acción de los movimientos sociales.⁵⁶ Otro ejemplo es la Primavera árabe, gran movimiento de protesta social llevado a cabo a partir de diciembre del 2010, que permitió a varios países árabes, tal como Túnez, Libia, Yemen; Siria o Bahrein, empezar una transición hacia un sistema político democrático.

La influencia del individuo sobre las conductas en la toma de decisión a nivel nacional y supranacional, es cada vez más estudiado en el campo académico. Diferente nombre le puede ser dado: movimientos sociales, sociedad civil, diplomacia ciudadana,⁵⁷ etc... Esta investigación no pretende debatir sobre las definiciones teóricas otorgadas, pero más bien plantear el rol fundamental de la participación del individuo en la resolución de conflictos, especialmente frente a los problemas ambientales globales. Así, los liberales radicales ponen una gran importancia en la capacidad civilizadora de la sociedad global. "[G]lobal protest movements have been responsible for the heightened sensitivity to environmental degradation everywhere."⁵⁸

Entonces, partimos de que el rol del individuo en la sociedad está en mutación, y que el margen es muy delgado entre la lógica de contestación y la de propuesta. Asistimos a la reclamación del ciudadano de tomar en consideración su opinión y sus capacidades. De manera paralela, tanto a nivel estatal como internacional, se está institucionalizando una visión menos jerárquica en la toma de decisión, creando espacio de deliberación para el

⁵⁵ Laure WARIDEL, *Acheter, c'est voter : Le cas du café*, Québec, Ediciones Écosociété, 2004.

⁵⁶ Citado en Raymond HUDON y Christian POIRIER, *La politique, jeux et enjeux*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2007, p. 108.

⁵⁷ El tema importante de esta investigación es la participación social como se define en los términos del ACAAN.

⁵⁸ Traducción propia: "[Los] movimientos globales de protesta han sido responsables de una mayor sensibilidad ante la degradación del medio ambiente en todas partes." En John BAYLIS y *al.*, *op. cit.*, p. 119.

individuo y los grupos de interés. La acción de estos nuevos actores es ligada con la eficacia de las instituciones políticas y económicas. Como lo afirma Baylis, Smith y Owens:

*The determining factor regarding the health of political and economic institutions is the civil society. A civil society is a complex welter of intermediate institutions, including business, voluntary associations, educational institutions, clubs, unions, media, charities and churches.*⁵⁹

Hoy en día, se reconoce a nivel internacional la importancia de la *participación pública* como herramienta para lograr la protección ambiental y un desarrollo sostenible. En efecto, los derechos y responsabilidades asociados a la participación ciudadana se encuentran en varios textos de DIA. Uno de los primeros y más importante es la ya mencionada Declaración de Río, en la cual se reconoce en el Principio 10 la importancia de la participación pública: (la cursiva es nuestra)

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.⁶⁰

Basándose sobre este principio, Fitzmaurice describe bien el lazo entre la participación pública y los DH:

*The question of public participation [...] is part and parcel of a broader issue, namely, public participation in environmental matters as a procedural human right to a clean environment including the right to environmental information and transparency, and the right of equal access to justice in environmental matters, that in itself includes the right to effective remedies for enforcing national environmental law.*⁶¹

Dicho de otro modo, hay tres pilares en el derecho de procedimiento a un ambiente limpio: 1) el derecho a la información, 2) el derecho a la participación pública en la toma de decisiones, y 3) el derecho de acceso a la justicia ambiental.

⁵⁹ Traducción propia: "Un factor determinante en cuanto a la salud de las instituciones políticas y económicas es la sociedad civil. La sociedad civil es un cúmulo complejo de instituciones intermedias, incluidas las empresas, las asociaciones de voluntarios, instituciones educativas, clubes, sindicatos, medios de comunicación, organizaciones de beneficencia y las iglesias." En Tim DUNNE, "Liberalism, Civil Society and NAFTA: Initial Results", *Annals of the American Academy of Political and Social Science. Civil Society and Democratization*, vol. 565, 1999, p. 114.

⁶⁰ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, ONU, junio 1992.

⁶¹ Traducción propia: "La cuestión de la participación pública [...] forma parte de un tema más amplio, a saber, la participación pública en materia de medio ambiente como un derecho humano procesal a un ambiente limpio, incluyendo el derecho a la información medioambiental y a la transparencia, así como el derecho a acceso igual a la justicia en materia de medio ambiente, que en sí mismo, incluye el derecho a un recurso efectivo para hacer cumplir la legislación ambiental nacional." En Malgosia FITZMAURICE, "Public participation in the North American Agreement on Environmental Cooperation", *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 52, núm. 2, abril 2003, pp. 333-368.

El objeto de esta investigación es el DP del ACAAN que fue creado en un marco de protestas sociales relativas a la firma del TLCAN, lo que nos hace preguntarnos si ¿resultó ser una necesidad política más que un compromiso ambientalista por parte de los tres países miembros?

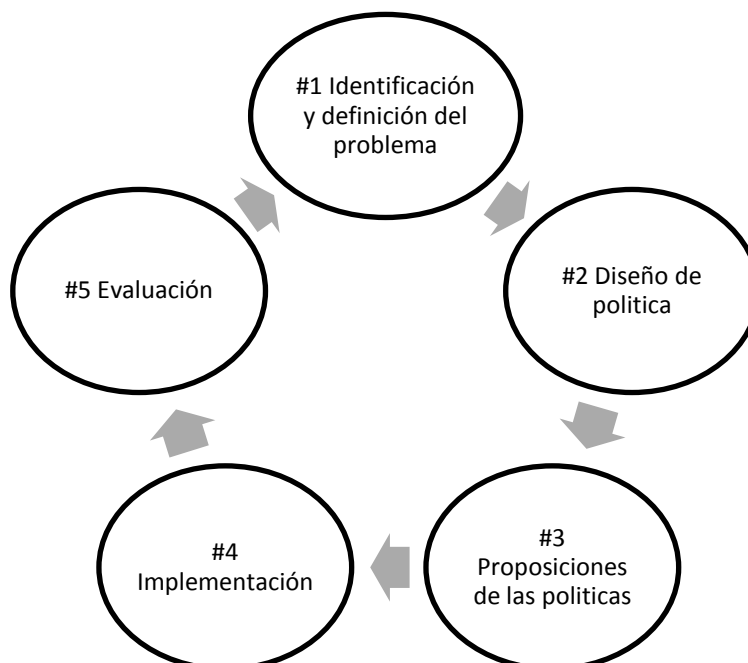
El DP puede ser comparado a un juicio jurídico, sin gozar de una sentencia obligatoria. En este proceso, un peticionario (un quejoso/demandante) presenta una petición (acusación) que denuncia una supuesta violación a una ley ambiental ante una organización supranacional: la CCA (la corte). El proceso de análisis de dicha petición (el juicio) se realiza gracias a dos órganos: el Secretariado (el jurado) y el Consejo (el juez). En el caso de que el proceso se concluya pasando todas las etapas, se presenta un expediente de hechos (EH) (el juicio). El EH es un reporte hecho por el Secretariado que describe de manera neutral los sucesos relativos a la petición. Se debe aclarar que ninguna recomendación será emitida en un EH, lo que puede ser interpretado como una debilidad del DP.

El proceso de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental (proceso SEM, por sus siglas en inglés) fue establecido para fomentar la transparencia y la participación del público, a fin de promover la comprensión respecto de la legislación ambiental y su aplicación en América del Norte. De manera particular, el proceso SEM está diseñado para propiciar la difusión de información, con miras a que los miembros del público puedan llegar a sus propias conclusiones en relación con la aplicación efectiva de dicha legislación. Por tratarse de un procedimiento no contencioso orientado al esclarecimiento de hechos, el proceso SEM no es un mecanismo para la resolución de controversias, ni puede tener como resultado el que se exija a una Parte la adopción de medidas correctivas específicas.⁶²

Aunque se presentará a detalle el proceso de petición en el capítulo 2, queremos ubicar este proceso en el ciclo de creación de políticas públicas, con el fin de destacar una desviación entre lo dicho y los hechos. En efecto, aunque el punto *h*) de los objetivos del ACAAN plantea la participación social en la *elaboración de las leyes*, juzgamos que el DP interviene solamente en la última etapa del ciclo de creación de políticas públicas, que observamos en el gráfico 1.

⁶² COMISION PARA LA COOPERACION 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*, Montreal, CEC, 2013.

Gráfico 1: Etapas del ciclo de creación de las políticas públicas



Fuente: Elaboración propia a partir de HOWLETT, Michael, M. RAMESH y Anthony PERL, *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*, tercera edición, Oxford, Oxford University Press, 2009.

En efecto, intrínsecamente el DP no se ubica en las etapas de elaboración de las leyes, que sería del #1 al #3 del ciclo. El DP se refiere únicamente a la evaluación de las políticas ya existentes, a saber si la aplicación de una política es efectiva o no. Colocamos este proceso en la etapa #5 del ciclo. Este breve análisis indica ya una debilidad del DP, y indica una tendencia pesada respecto a la eficacia del ACAAN, sugiriendo que los objetivos tienen pocas posibilidades de concretizarse debido a las herramientas débiles de la institución que analizamos en el próximo capítulo.

Sin embargo, hay que poner en contexto la creación del ACAAN y del DP para entender lo novedoso y el precedente que causó este acuerdo. Dicho de otro modo, el DP del ACAAN puede ser visto como uno de los primeros intentos de equilibrar los intereses económicos de los gobiernos y las reivindicaciones de participación de la sociedad civil.

En este sentido, el DP, aunque su eficacia es cuestionable, puede ser considerado como un paso adelante en un proceso más allá. En efecto, es un argumento en favor de un avance en el contexto de renovación de la democracia representativa, porque aumenta la legitimidad del sistema político. Aunque mínima, implica una reorganización de la distribución del poder, así como la creación de un espacio de debate y deliberación, donde los resultados pueden, o no, ser tomado en cuenta por los gobiernos. Esta tendencia moderna está defendida por Keohane, quien plantea que en el contexto de la globalización:

*Legitimacy in international regime will derive in part from delegation from elected national governments but also from effectiveness and transnational civil society. New modes of ensuring public participation, not relying entirely on elections, will have to be found.*⁶³

En consecuencia, el establecimiento de regímenes eficientes para la protección ambiental presupone como necesidad básica, un sistema político basado sobre los principios democráticos, lo que incluya ofrecer a la sociedad civil un espacio a la mesa de negociaciones. Mostafa Kamal Tolba, quien sirvió 17 años como director ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), y que fungió como responsable de varias negociaciones internacionales relativas a la creación de diversos convenios ambientales, reconoce que *"Establishment of global environmental regimes requires that new concepts and principles be invoked. These include [...] public participation."*⁶⁴

Esta ampliación del espacio de debate, que podría ser visto como el aplanamiento de la estructura de toma de decisión tradicionalmente vertical, está también defendida por DAVIDSON y MITCHELL, que argumentan:

*NAFTA and the NAAEC must operate according to democratic principles of transparency, accountability, and public participation. [...] [T]here is an urgent need to maintain communication venues, not only for established environmental movement organizations, but also for all concerned citizens. [...] Individuals and organizations can become embittered [...] because they feel they are not treated with respect and their concerns are ignored. Providing political avenues for citizens to voice their concerns [...] would go a long way toward reducing political protest associated with international trade.*⁶⁵

Con este punto de vista, vemos la necesidad de ampliar el tema discutido. Empezando de un régimen específico asociado al ACAAN, nos encontramos ahora en la cuestión de la gestión de los actores implicados, lo que rebasa la pauta ambiental o económica analizadas de manera aislada. En este sentido, entramos en una cuestión más global, relativa a la

⁶³ Traducción propia: "La legitimidad del régimen internacional se deriva en parte de la delegación a los gobiernos nacionales electos, pero también de la eficacia y de la sociedad civil transnacional. Nuevos modos de asegurar la participación pública, no dependiente totalmente de las elecciones, tendrán que ser encontrado." En Robert KEOHANE, *Power and Governance in a Partially Globalized World*, 1a. edición, Nueva York, Editor Routledge, 2002, p. 215.

⁶⁴ Traducción propia: "[E]l establecimiento de regímenes ambientales globales requiere que se invocan nuevos conceptos y principios. Estos incluyen [...] la participación del público." Mostafa K. TOLBA y Iwona RUMMEL-BULSKA, *Global Environmental Diplomacy. Negotiating Environmental Agreements for the World, 1973 - 1992*, Londre, The MIT Press, 1998, p. 167.

⁶⁵ Traducción propia: "El TLCAN y el ACAAN deben operar de acuerdo a los principios democráticos de transparencia, rendición de cuentas y de participación ciudadana. [...] Hay una necesidad urgente para mantener los espacios de comunicación, no sólo para las organizaciones del movimiento ambiental establecidas, sino también para todos los ciudadanos interesados. [...] Los individuos y las organizaciones pueden volverse amargada [...] porque sienten que no son tratados con respeto y sus preocupaciones son ignoradas. Proporcionar las vías políticas para que los ciudadanos expresan sus preocupaciones [...] contribuiría a la construcción del largo camino hacia la reducción de la protesta política asociada con el comercio internacional." En Debra J. DAVIDSON y ROSS E. Mitchell, "NAFTA in the New Millennium: Environmental Challenges to International Trade", en Ted CHAMBERS y Peter Smith, *NAFTA in the New Millennium*, University of Alberta Press, 2002, pp. 281-282.

manera que se debe de guiar la sociedad para lograr nuestros fines, a lo que llamamos *gobernanza*:

*The participation of non-state actors, therefore, has become an essential component of success, and people's participation in good governance for sustainable development - from policy design to decision-making and implementation - is leading to better long-term outcomes.*⁶⁶

La participación pública es, sin contradecir, un elemento esencial para lograr un esquema sustentable en el manejo de la sociedad. Sin embargo, eso implica una redefinición de los roles de los gobiernos, así como de las relaciones entre el sector privado, público y la sociedad civil. También cuestiona sobre los niveles de aplicación: ¿local, regional, estatal, internacional? La Gobernanza es un concepto que aclarece la nueva manera de concebir las relaciones de poder entre los individuos, grupos, instituciones y países.

1.3 La gobernanza: Definición

En el principio del siglo XXI, se profundiza el proceso de globalización, lo que implica que nuevos desafíos necesitan nuevas herramientas. Desde unos años, el término Gobernanza está de moda, pero su definición es todavía confusa. En efecto, se encuentran trabajos en este tema en varias disciplinas académicas, como son la economía institucional, la sociología, la ciencia política o la administración pública, e incluyendo el estudio de las RI.

Al principio del siglo XX, el término inglés *governance* era utilizado en el mundo de la empresa capitalista para caracterizar la dirección de la empresa hacia la eficacia, lo que se inscribe en la teoría de la elección racional. Al final de los años 70', se hace referencia por primera vez a este concepto por un bien público: la gobernanza de las universidades. Al final de los años 80', las ciencias políticas inglesas retoman la noción en un contexto de la ola de desreglamentación y privatización realizada bajo Margaret Thatcher.⁶⁷

Es durante esta época que el término aparece en el discurso de varias instituciones financieras internacionales como el FMI y el BM. En el nombre de una buena gobernanza, se crearon nuevos criterios de una buena administración pública para condicionar los préstamos internacionales, basándose sobre programas de ajuste estructural a sabor de economía neoliberal.

En este contexto, el concepto de Gobernanza es a menudo utilizado como sinónimo de gestión o administración, refiriéndose al trabajo realizado por el gobierno. Por esta razón, es lógico encontrar definiciones articuladas alrededor del Estado, de su función pública y de las

⁶⁶ Traducción propia: "La participación de los actores no estatales, por lo tanto, se ha convertido en un componente esencial del éxito, y la participación de las personas en la buena gobernanza para el desarrollo sostenible - desde el diseño de las políticas, pasando por la toma de decisiones hasta la ejecución - se lleva a mejores resultados a largo plazo." En FIGUEROA KÜPÇÜ, María, "Society: Participation and Engagement", Georgina AYRE y Rosalie CALLWAY, *Governance for Sustainable Development. A Foundation for the Future*, London, editorial EarthScan, 2005, p. 90.

⁶⁷ Dominique LORRAIN, "Administrer, gouverner, réguler", *Les Annales de la recherche urbaine*, núm. 80-81, diciembre 1998.

políticas públicas, las cuales proponen un modo de negociación y coordinación aplicado generalmente a nivel local o nacional, y enfocadas en la eficacia de la acción pública. Así Hyden presenta la gobernanza como las actividades habituales de todo gobierno normalmente constituido: "[L]a construction des structures et des règles qui organisent la vie du domaine public."⁶⁸

Sin embargo, no es por unanimidad que se limita la definición de la gobernanza a la acción del gobierno. Para hacer la distinción entre el término gobierno y el término gobernanza, Moreau⁶⁹ creó una lista de las diferencias entre los dos conceptos, que presentamos en el cuadro 4.

Cuadro 4: Diferencias entre los conceptos de *gobierno* y *gobernanza*

	GOBIERNO	GOBERNANZA
CAMPO	Asuntos públicos	Asuntos colectivos
MUNDO	Escasez	Abundancia
HORIZONTE	Guerra	Paz
ESPIRITU	Vertical	Horizontal
	Jerárquico	Democrático
DECISIONES	Orden	Negociaciones
	Instrucciones	Procesos
FINALIDADES	Conservación	Creatividad
	Unidad	Diversidad
POLICIA	Estado	Autoridad independiente
		Estado
		Ultimo recurso

Fuente: MOREAU DEFRAGES, Philippe, *La gouvernance*, Paris, Presse Universitaire de France, 2003, coll. Que sais-je?, p. 30.

Gracias a esta información esquemática, constatamos que el concepto de gobernanza es mucho más rico que el concepto de gobierno, y propone una visión inclusiva, positiva y pacífica. En este orden de ideas, la noción de gobernanza se desarrolló paralelamente a las transformaciones políticas, sociales y económicas vividas desde tres décadas, durante las cuales el fenómeno de mundialización ejerce más y más presiones sobre la evolución de la gestión pública. Para Quermonne, la complexificación de la sociedad explica el uso del concepto de gobernanza, quien se define con tres características:

1. La multiplicidad de actores incluyen autoridades públicas ubicadas en múltiples niveles, así como instancias privadas (empresas, uniones, asociaciones, ONG, iglesia, etc...);
2. La flexibilidad en las herramientas de decisión (programación, concertación, compromiso/transacción, evaluación).
3. La utilización de expertos que tiene como objetivo maximizar los resultados de la acción pública para responder a las esperanzas de la sociedad.⁷⁰

⁶⁸ Goran HYDEN y Michael BRATTON, *Governance and Politics in America*, Londre, Lynne Rienner Publishers, 1992, 329 p.

⁶⁹ Philippe MOREAU DEFRAGES, *op.cit.*, p. 30.

⁷⁰ Jean-Louis QUERMONNE, *op.cit.*, p. 212.

Así, la gobernanza implica una redefinición del rol del gobierno, así como de los lazos entre el sector privado, el sector público y la sociedad civil. Además de los actores, la gobernanza interroga sobre la cuestión del nivel de aplicación (*multi-level governance*) que va del nivel local hasta el nivel mundial. Podemos también dividirla en campo distintos: la *buena gobernanza*, la gobernanza *ambiental*, la gobernanza *colaborativa*, etc... por las necesidades de esta investigación, nos enfocamos sobre una tangente común: la participación del público. No pretendemos hacer una revisión completa del debate académico sobre este tema.

Las próximas definiciones que son presentadas fueron escogidas por su concordancia relativa a la necesidad de construir nuevos puentes entre el ciudadano y el gobierno, que vaya modificando los procesos de toma de decisión para incluir nuevos actores, o simplemente abriendo espacios de diálogo con ellos, lo que consideramos como una tendencia a la *difusión del poder*. Esta posición concuerda con el espíritu con el que fue desarrollado el DP del ACAAN.

Como vimos anteriormente, a partir de los años 80', varias OI asociados a la ONU incorporaron en su lenguaje el término gobernanza, ya sea el BM, el PNUD o la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (*UNESCO*). Hasta la Universidad de las Naciones Unidas tiene una línea de investigación y de publicación denominada "Gobernanza y paz"⁷¹. En este contexto, es pertinente presentar la definición clásica de la gobernanza que plantea el BM.

*[T]he traditions and institutions by which authority in a country is exercised. This includes the process by which governments are selected, monitored and replaced; the capacity of the government to effectively formulate and implement sound policies; and the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them.*⁷²

Esta definición esta reforzada por la creación, en 1996, de seis indicadores de *buena gobernanza* por el BM, que se definan así:

1. Escuchar y rendir cuentas. Mide los derechos políticos, civiles y humanos.
2. Inestabilidad política y violencia. Mide la probabilidad de amenaza de violencia contra el gobierno, hasta la probabilidad de golpe de estado, incluyendo el terrorismo.
3. Efectividad del poder público. Mide la competencia de la burocracia y la calidad de los servicios públicos.
4. Carga regulatoria. Mide la incidencia de políticas hostiles al mercado.
5. Estado de derecho. Mide la calidad de la ejecución de contratos, la policía y los tribunales, así como la independencia del poder judicial, y la incidencia de la delincuencia.

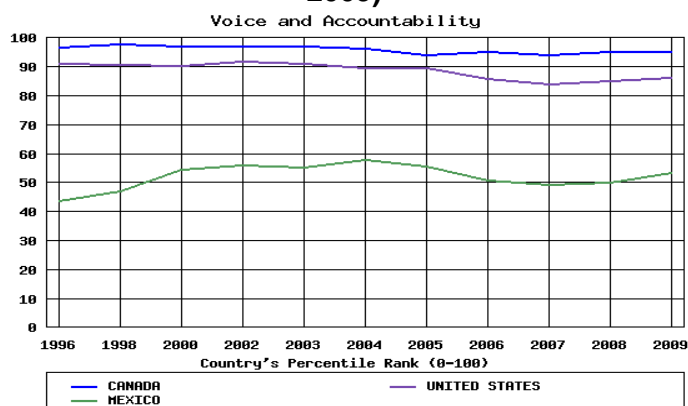
⁷¹ UNIVERSIDAD DE LAS NACIONES UNIDAD, "Le Programme Paix et Gouvernance", UNESCO [www.unesco.org/unuoe/unufr/centres/pgp.htm, consultado el 2 de febrero de 2013.]

⁷² Traducción propia: "[L]as tradiciones e instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país. Esto incluye el proceso por el cual se seleccionan, controlan y reemplazan los gobiernos; la capacidad del gobierno para formular y aplicar eficazmente políticas sólidas; y el respeto de los ciudadanos y del Estado por las instituciones que rigen las interacciones económicas y sociales entre ellos." En THE WORLD BANK, *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*, Daniel KAUFMANN, Aart KRAAY y Massimo MASTRUZZI, Washington, Research Support Team, 2010.

6. Control de la Corrupción. Mide el abuso del poder público para el beneficio privado, incluyendo la corrupción menor y mayor (la apropiación indebida de bienes del Estado por las elites).⁷³

El indicador número 1 se acerca de la característica que investigamos, ya que además de medir la manera que se selecciona el gobierno, también calcula la libertad de expresión, de asociación y la libertad de los medios de comunicación. Por esta razón es interesante presentar la evolución de este índice en el tiempo, por los tres países estudiados, que encontramos en el gráfico 2.

Gráfico 2: Índice Voces y Rendición de Cuenta por Canadá, EE.UU. y México (1996-2009)



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2010), The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues
 Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.

Fuente: THE WORLD BANK GROUP, "The Worldwide Governance Indicators", [www.info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home, consultado el 3 de noviembre 2012.]

Estos datos permiten ilustrar de nuevo la gran diferencia entre el régimen político de México y los de sus dos vecinos del norte. Con un resultado oscilando entre 50% y 60%, México se queda lejos de los resultados de EE.UU. (entre 80% y 90%) o los resultados canadienses (>93%).

La observación de ese índice no permite concretamente ubicar el papel del individuo en la sociedad. En este contexto, varios autores propusieron definiciones de la gobernanza que no especifican la importancia de la participación social, limitándose a una visión general de este concepto.

Así O'Neill propone una definición de la gobernanza ambiental global que se acerca a la definición de régimen: "*consists of efforts by the international community to manage and solve shared environmental problems.*"⁷⁴ Esta visión necesita un nivel de institucionalización bastante avanzado, pero no nos parece completa para los fines de esta investigación. Por su lado, Gagnon formula la siguiente tesis:

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Traducción propia: "[C]onsiste en los esfuerzos de la comunidad internacional para gestionar y resolver problemas ambientales comunes." Kate O'NEILL, *op. cit.*, page 3.

*La gouvernance environnementale ne se limite pas à un ensemble d'actes administratifs hiérarchisés dans un secteur donné, mais sous-tend un acte politique au sens d'une conduite collective (citoyenne) intégrant de multiples acteurs (individuelles et collectifs), territoires (du local au global), environnements (eau, air, sol) et temporalités (d'hier à demain) [...] C'est agir collectivement selon une planification intégrée des conséquences environnementales et sociales des changements et une gestion prudente des ressources.*⁷⁵

Logramos aquí plantear la importancia del actor individual y colectivo en la aplicación de la gobernanza. Sin embargo, eso implica otra pregunta: ¿cualquier actor puede involucrarse en el manejo colectivo de la sociedad? En efecto, observamos corrientes opuestas relativas a la cuestión de la selección de los actores sociales y del tipo de instituciones implicadas en el proceso de gobernanza. Así, Kazancilgil⁷⁶ afirma que es un modo de cooperación horizontal entre actores del sector privado y público con participación controlada, cuyas decisiones son tomadas y aplicadas sin pasar por instituciones representativas. Eso implica un déficit democrático, porque los actores son las partes interesadas (*stakeholders*) cooptados y no elegidos, lo que implica una participación no democrática.

Aunque estamos de acuerdo con la importancia de implicar a los *stakeholders* en el proceso de gobernanza, debido particularmente a su experiencia, no estamos de acuerdo con la noción de exclusividad vinculada a esta definición. Además, no es así como funciona el DP del ACAAN, el cual es accesible a quien lo quiera.

Por estas razones, finalmente utilizamos la definición de Paquet, que insiste sobre los principios democráticos en su definición de gobernanza, que resume como "*la coordination efficace quand pouvoir, ressources et information sont vastement distribués entre plusieurs mains.*"⁷⁷ Es un mecanismo de coordinación, heterárquico⁷⁸ y multinivel, donde hay una disminución del peso del actor estatal en la toma de decisión

Este autor ve la gobernanza como una herramienta para hacer diagnóstico de mal funcionamiento. Para él, lo importante es implantar mecanismos de coordinación eficaz para

⁷⁵ Traducción propia: "La gobernanza ambiental no se limita a un conjunto de acciones administrativas priorizadas en un determinado sector, pero implica un acto político en el sentido de un comportamiento colectivo (ciudadano) que integran múltiples actores (individuales y colectivas), territorios (de lo local a lo global), medio ambiente (agua, aire, suelo) y las escalas de tiempo (desde ayer hasta mañana). [...] Se trata de actuar colectivamente en una planificación integrada de las consecuencias ambientales y sociales de los cambios y una gestión prudente de los recursos." GAGNON, Christiane, "Gouvernance environnementale et évaluation des impacts sociaux : vers une citoyenneté responsable ?", en J.L. KLEIN y S. LAURIN, *La société en redéfinition : la place de la géographie*, Sainte-Foy, Presse de l'Université du Québec, 2001.

⁷⁶ Ali KAZANCIGIL, *La gouvernance pour ou contre le politique?*, Paris, Armand Colin, 2010, *Cursus science politique*, p. 34.

⁷⁷ Traducción propia: "La coordinación eficaz cuando poder, recursos e información son ampliamente distribuidos en varias manos." Gilles PAQUET, *Gouvernance collaborative. Un antimanuel*, Québec, Editor Liber, 2011.

⁷⁸ La heterarquía rompe el modelo de la jerarquía. No hay poder, todos los componentes son independientes. Se cambia el concepto de ordenar, por el de influir: nadie es amo, todos pueden influir en quien quieran, pero hay libertad de pensamiento. En vez de mando se habla de y ésta es bidireccional y horizontal. La heterarquía es un sistema en el cual los integrantes no piensan en decidir sobre el otro, sino en interactuar. Esta forma de participar puede generar múltiples ideas, consejos y ayudas para que todo un grupo funcione de manera correcta. Tiene mayor libertad de acción. En CIBERCULTURAS, "La heterarquía", [www.digigel.blogspot.mx/2009/05/la-heterarquia.html], consultado el 11 de abril de 2014.]

que las instituciones funcionen bien, y es cambiando el diseño de la institución que se logra, lo que encaja en la visión del NLI.

Asimismo, este autor modifica la definición tradicional de las relaciones de poder, ya que no hay poder *sobre*, sino solamente poder *con*. Es el abandono de la idea del líder quien controla todo, para empezar un proceso general de responsabilización. La complejidad exige una coordinación que se ajusta rápidamente, flexible e innovadora, lo que puede ser logrado gracias a una nueva manera de pensar, donde el centro *no* controla todo.

Paquet plantea que es el fin del Estado *a la Hegel*, lo que pretende encarnar la voluntad general, para cambiar hacia un Estado *a la Proudhon*, supervisor y estratega. Un acercamiento que reconoce la singularidad de cada situación, que se funda en un concepto libertario y no autoritario de la coordinación eficaz. Una gobernanza suave que necesita la autocrítica y la experimentación, para ser menos autocrática y jerárquica, y más participativa y horizontal. Se trata de la colaboración en red de tipo "Wikipedia", donde cada uno se convierte en un productor de gobernanza, y permite la construcción de ecologías institucionales donde se cristalizan subconjuntos de instituciones que sirven como instrumentos de coordinación.

Con este fin, Paquet recuerda que hay una tarea de creación de espacios para la deliberación y mejorar las condiciones de debates, libre de *groupthink*, de *political correctness* y de prejuicios, con el fin de llegar a la etapa de reconstrucción, a través del proceso de reflexividad y de aprendizaje colectivo. La eficiencia, la flexibilidad y la utilización de nuevos modelos de organización dependen de su capacidad para la autocrítica y su ritmo de aprendizaje. Un modelo descentralizado y heterárquico en la colaboración y un nuevo orden moral.

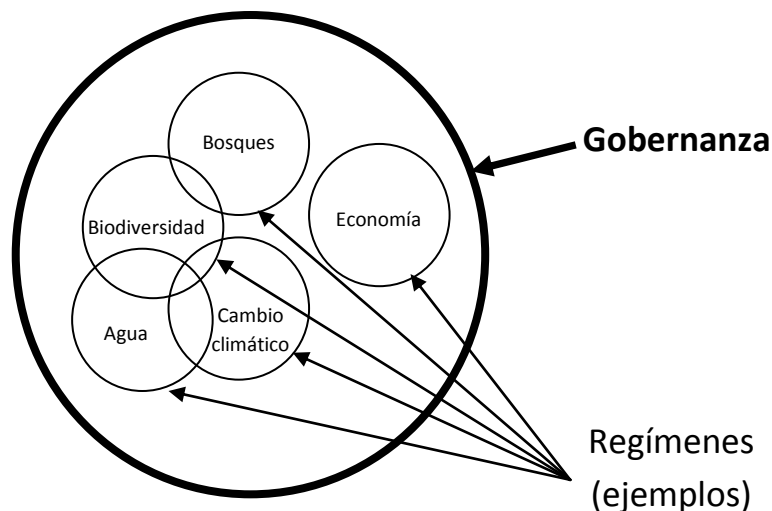
Esta última definición parece adecuada para afrontar los retos que plantea los problemas ambientales globales, ya que no sólo definen un concepto estático y estéril de la gobernanza, sino más bien capacita para encontrar las fallas sistémicas y soluciones prácticas para mejorar la coordinación del sistema. Además, es aplicable desde lo local hasta lo global. Pero lo más importante es que el acercamiento de gobernanza propuesto por Paquet permite construir una crítica constructiva del ACAAN y del DP que deriva de él.

Para ser precisos, podemos señalar lo que entendemos con el concepto de "gobernanza del régimen del ACAAN", y proponemos una analogía basada sobre el fútbol para ilustrarlo. Tal como presentamos la definición de un régimen, comparamos en conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión con las reglas oficiales del fútbol. En este sentido, el concepto de gobernanza sería la manera que se aplican dichas reglas: Si los jugadores siguen las reglas, si los árbitros son corruptos o hasta la influencia de los aficionados durante el partido. Dicho de otro modo, concebimos el régimen como las reglas, el "que", mientras que la gobernanza se refiere a la aplicación, el "como". La gobernanza puede ser vista como una noción de "paraguas", encima del concepto de régimen. Descubrir el tipo de gobernanza permite caracterizar al régimen, descubrir sus debilidades y poder proponer soluciones para aumentar su eficiencia.

Visto de ese modo, el concepto de gobernanza permite salir del tipo de análisis tradicional en silo, donde los temas son presentados de manera aislados uno del otro. De hecho,

planteamos que esa manera de intelectualizar los objetos de investigaciones tiene fallas graves en su concepción original, lo que puede ser ilustrado fácilmente gracias al desarrollo de los diversos regímenes ambientales establecidos por la comunidad internacional. En efecto, la manera actual de acercarse de los problemas ambientales tiene límites debido a la separación del tratamiento de cada uno. Es así que, por ejemplo, aunque el problema de la desertificación está directamente relacionado con la protección de los bosques, seguimos tratándolos en regímenes separados. Esa situación se repite relativamente a la disminución de la biodiversidad, directamente relacionado con el manejo de su hábitat natural (bosques, mar, etc...), o también el problema del cambio climático que está confrontado al hermetismo del desarrollo económico basado sobre la explotación de los recursos fósiles. La noción de gobernanza, tal como la utilizamos, tiene un acercamiento mucho más holístico, que ilustramos en la figura 2.

Figura 1: Esquema de la noción de gobernanza



Fuente: Elaboración propia

En el primer capítulo de este trabajo, proponemos que una aproximación de las RI de inspiración neoliberal, el *Neoliberalismo Institucional*, puede ser utilizado para poner a la luz y explicar el comportamiento de la institución internacional, *i.e.* la CCA. Como veremos a continuación, la eficacia de dicha OI puede ser cuestionable, y más específicamente en relación con el objeto de esta investigación: el derecho de petición (DP). Ese último fue creado por el ACAAN y es gestionado por la CCA.

De manera paralela, sugerimos también un modelo novedoso de análisis, que es la gobernanza, con el fin de ubicar las nociones de participación social y de democracia, las cuales están directamente asociadas al DP. La gobernanza es un concepto novedoso y maleable, que se enfoca sobre la búsqueda de las fallas institucionales para lograr una mejor eficiencia del sistema.

El régimen creado por el ACAAN se desarrolló de manera paralela a la profundización del capitalismo a nivel internacional, ya que acompaña a la firma del TLCAN, mismo tratado comercial que abre una era de carrera a los acuerdos comerciales internacionales. Lo novedoso por esa época fue que las preocupaciones ambientalistas, fomentadas

peculiarmente por la Conferencia de Rio en 1992, trascendieron la estancamiento económico del TLCAN, para incluir a este acuerdo comercial unos elementos de protección ambiental, pero lo más impactante fue la creación de un segundo tratado dedicado a la cooperación ambiental a nivel de América del Norte: el ACAAN.

Recordamos que la asimetría de los actores era visto como un precedente, lo que generó incertidumbre en la sociedad civil, que reclamó más transparencia y mecanismo para ser incluidas en el nuevo régimen “ecolo-económico”. La respuesta otorgada por el ACAAN se resume al establecimiento una institución enfocada a la protección ambiental, la CCA, que incluye varios elementos de participación social, y notablemente el DP.

El próximo capítulo presenta como el concepto de participación social fue integrado al ACAAN, tanto respecto a su creación como a nivel institucional. En efecto, las presiones sociales ejercidas durante las negociaciones del TLCAN influenciaron sobre la misma creación del ACAAN, además de que la participación pública resulto ser integrada en el marco de la CCA para jugar un papel importante, gracias notablemente al DP. Pero ¿qué tan eficaz es de integrar la participación social a mecanismos habitualmente utilizados a nivel del Estado o a nivel internacional? Es lo que veremos a continuación.

Capítulo II. TLCAN y ACAAN: ¿Hacia la participación pública a favor de la protección ambiental gracias al derecho de petición?

Porque hemos creado una civilización, en la que estamos, hija del mercado, hija de la competencia, que ha deparado un progreso material portentoso y explosivo. [...] ¿Es posible hablar de solidaridad y de que estamos todos juntos en una economía que está basada en la competencia despiadada? ¿Hasta dónde llega nuestra fraternidad? El desafío que tenemos por delante es de una magnitud de carácter colosal y la gran crisis no es ecológica, es política. El hombre no gobierna hoy las fuerzas que ha desatado. Sino que las fuerzas que ha desatado gobiernan al hombre. ¿Y la vida? ... Venimos a la vida intentando ser felices. Porque la vida es corta y se nos va. Porque ningún bien vale como la vida y esto es elemental. ¿Pero si la vida se me va a escapar trabajando y trabajando para consumir. [...] Pero ese hiperconsumo a su vez es el que está agrediendo al planeta. [...] Porque el problema es el mercado. Estos son problemas de carácter político que nos están diciendo la necesidad de empezar a luchar por otra cultura... No podemos indefinidamente continuar gobernados por el mercado, sino que tenemos que gobernar el mercado. Por eso digo que el problema es de carácter político. [...] Pero tenemos que darnos cuenta de que la crisis del agua, que la crisis de la agresión al medio ambiente, no es una causa. La causa es el modelo de civilización que hemos montado y lo que tenemos que revisar es nuestra forma de vivir. [...] ¿Ese es el destino de la vida humana? Estas cosas son muy elementales. El desarrollo no puede ser en contra de la felicidad, tiene que ser a favor de la felicidad humana, del amor, de las relaciones humanas, de cuidar a los hijos, de tener amigos, de tener lo elemental. Precisamente porque eso es el tesoro más importante que se tiene. Cuando luchamos por el medio ambiente, el primer elemento del medio ambiente se llama la felicidad humana.

-Jorge Mújica, Presidente de Uruguay

La segunda parte de este trabajo examina en detalle el mecanismo de aplicación del DP creado por el ACAAN, lo que implica poner un atención especial a los principios de participación pública y de transparencia en el marco de dicha institución internacional. Nos preguntamos sobre el perfil específico de la sociedad canadiense, estadounidense y mexicana relativo a la utilización del DP, y si esta participación social estimuló un nuevo tipo de participación en América del Norte, además de cuestionarnos si el proceso de tratamiento de petición tiene un cierto grado de repercusión a favor de la protección ambiental.

Anteriormente presentaremos las fuerzas políticas presentes durante las negociaciones del TLCAN y subsecuentemente, la coyuntura sociopolítica en la cual nació el ACAAN, ya que el comienzo de la creación de estos acuerdos internacionales tiene consecuencias directas sobre el desempeño del ACAAN y del DP, principalmente en lo que se refiere a los actores sociales implicados, así como de la voluntad política de aplicar el tratado. Todo eso con el fin de explicar los logros y límites del DP, e indirectamente del ACAAN como tal.

2.1 Las negociaciones del TLCAN y del ACAAN: la coyuntura económica, social y política

El TLCAN fue firmado en un contexto de desigualdad económica de los socios, pero siendo pionero en incluir la cuestión de la protección del medio ambiente, por lo que en su momento llegó a ser calificado como "el más verde acuerdo comercial nunca antes firmado"⁷⁹. Para comprender el interés sociopolítico de añadir el factor ambiental a ese tratado comercial, y al mismo tiempo comprender el origen del ACAAN, es importante recordar el contexto histórico en el que se negoció dicho acuerdo.

2.1.1 Contexto internacional y regional durante las negociaciones y entrada en vigor del TLCAN

El proceso de integración económica de América del Norte⁸⁰ fue uno de los primeros a nivel mundial, y la zona de libre comercio entre Canadá, Estados Unidos y México se realizó a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entrado en vigor el 1 de enero de 1994. En esos años, todavía pocos países se habían comprometido a un nivel tan avanzado de comercio preferencial multilateral, basado en DI sobre el capítulo XXVI del GATT.

Canadá, Estados Unidos y México negociaron el mayor acuerdo de libre comercio en el mundo en ese momento: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) creó un mercado de 400 millones de personas y un PIB combinado de más de 7 billones de dólares estadounidenses.⁸¹

La integración de los mercados es, hoy en día, una tendencia generalizada en el mundo, pero hay que recordar que al principio de los años 1990, las negociaciones del TLCAN eran parte de la vanguardia en la tendencia hacia la globalización. En este periodo, presenciamos sin contradecir a una profunda transformación del sistema internacional. El colapso del bloque comunista y el fin de la Guerra Fría había creado una ola de liberalismo económico, de democratización así como de un rediseño de la balanza de poder a favor de los Estados Unidos. Se producía un cambio ideológico y varios países abrieron gradualmente sus fronteras. Además, una severa recesión económica hacía estragos en todo el planeta.

Por otro lado, desde los años setentas, se cristalizaba una conciencia ecológica mundial, con la proliferación de los acuerdos internacionales sobre la protección del medio ambiente y crearon varios regímenes ambientales internacionales. Las cumbres ambientales globales

⁷⁹ Norma BORREGO, Rubén CANTÚ, Jessica SOTO y Miriam NAVA, "Mecanismos de resolución de controversias entre comercio y medioambiente: ¿Ligando agua y aceite?", *Revista Mexicana de estudios canadienses*, Asociación Mexicana de Estudios sobre Canadá, núm. 14, otoño-invierno 2007, p. 119.

⁸⁰ Por los efectos de esta investigación, se incluye México en la región de América del Norte, aunque esta clasificación no hace unánime. Ver LAROUSSE, [http://www.larousse.fr/encyclopedie/pays/Mexique/133008, consultado el 4 diciembre de 2013.]

⁸¹ COMISION PARA LA COOPERACION AMBIENTAL, *Diez años de cooperación ambiental en América del Norte*, Montreal, CRED, 2004, p. IX.

fueron mecanismos internacionales que lograron poner la protección del medio ambiente en la agenda de la mayoría de los gobiernos nacionales.

Como ya se mencionó, la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano de 1972 en Estocolmo (Suecia), fue el principio de la era de cooperación ambiental global, ya que por primera vez la comunidad internacional se fijó objetivos y prioridades ambientales. Así mismo, se produjo la Declaración de Estocolmo⁸² que contiene 26 principios, así como un plan de acción con 109 recomendaciones⁸³. También es durante esta conferencia que se aterrizó la idea del principio de Desarrollo sustentable. Para el año de 1983 se conformó la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (o Comisión Burtland), que produjo el importante reporte "Nuestro Futuro Común" en 1987, el cual propuso la definición del desarrollo sostenible.

Dos décadas después de la conferencia de Estocolmo, y justamente durante las negociaciones del TLCAN, se llevó a cabo la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo en Río de Janeiro (Brasil) en 1992, que dio lugar a una gran cantidad de instrumentos de protección ambiental, tal como la Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo⁸⁴, el Programa 21, la Declaración de principios sobre los bosques, así como las Convenciones sobre el cambio climático, la diversidad biológica y la desertificación.

Si bien el contexto en el que se firmó el TLCAN estaba influido por una corriente internacional ambientalista, es necesario comentar que otros eventos importantes se han realizados posteriormente: La Cumbre Mundial sobre el desarrollo sustentable en Johannesburgo (Sudáfrica) en 2002, así como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Brasil) en 2012.⁸⁵

Es evidente que el contexto internacional del principio de los años 90' fomentó una mayor sensibilidad ante las consecuencias ambientales del comercio internacional en las poblaciones de la mayoría de los países del mundo. La comunidad internacional y la opinión pública estaban sensibles a estas cuestiones, lo que repercutió en América del norte durante las negociaciones del TLCAN, y finalmente en la creación del ACAAN.

Sin embargo, el contexto económico de esta década fue un factor que propició las negociaciones del TLCAN ya que en 1990, se vivía una grave recesión a nivel mundial, y México sufría un fuerte impacto de ella, por lo que se encontraba con una enorme deuda externa y era incapaz de cumplir con sus obligaciones financieras. Es en este contexto que el gobierno mexicano quiso abrir sus fronteras y unirse al nuevo orden económico mundial.

⁸² ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano*, ONU, junio 1972.

⁸³ UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA A DISTANCIA, " Lección 13 Conferencia de Estocolmo (1972) y concepto de desarrollo sostenible (1987)", [www.datateca.unad.edu.co/contenidos/358001/Material_didactico/leccin__13_conferencia_de_estocolmo_1972_y_concepto_de_desarrollo_sostenible_1987.html, consultado el 14 de julio de 2014.]

⁸⁴ CENTRO DE INFORMACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, [www.cinu.org.mx/eventos/conferencias/johannesburgo/documentos/Agenda21/Programa21.htm, consultado el 3 de marzo de 2014.]

⁸⁵ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, "¿Qué es Río+20?", [www.un.org/es/sustainablefuture/about.shtml, consultado el 3 de septiembre de 2014.]

Así, es a raíz de la iniciativa del presidente mexicano Salinas de Gortari, que México y EE.UU. entraron en pláticas sobre un proyecto de acuerdo de cooperación económica bilateral. La orientación de la apertura económica ante EE.UU. creó una sorpresa generalizada. "*All observers, without exceptions were taken aback by Salinas's initiative - no one predicted it.*"⁸⁶ En efecto, hasta ese momento, México había practicado un proteccionismo comercial y por lo mismo había vacilado en mantener estrechas relaciones económicas con su vecino del norte.

Canadá estaba, en ese momento, ya unido a EE.UU. por el Tratado de Libre Comercio Canadá - EE.UU., firmado en 1988 por los gobiernos de Reagan y de Mulroney, que entró en vigor el 1 de enero del 1989. Seis meses más tarde, el 10 de junio de 1990, los presidentes Bush (padre) y Salinas anunciaron que estaban iniciando conversaciones para liberalizar el comercio entre sus países. Inicialmente reticente, el gobierno de Canadá no entró desde el principio en las negociaciones, considerando que América Latina no era una oportunidad de negocio lo suficientemente válida en este momento.

Por su parte, EE.UU. tenía una ventaja de negociar un acuerdo bilateral, ya que debido a su mayor peso económico, un tratado comercial podía servir para aumentar su influencia sobre la agenda del gobierno mexicano. Una vez que Canadá constató el progreso del proyecto de acuerdo de liberación económica entre EE.UU. y México, no quiso acabar aislado políticamente, y por esa razón entró también en las negociaciones. "*In the end, however, Canada entered NAFTA because key policy makers believed it had little choice if it was to protect its interest in the North American market.*"⁸⁷ La vacilación canadiense duró más de siete meses, pero el 5 de febrero del 1991, el Ministro canadiense de Comercio Internacional, John Crosbie, anunció oficialmente la participación de Canadá en las negociaciones trilaterales del TLCAN, que comenzaron oficialmente el 12 de junio del 1991 en Toronto. Un poco más de 18 meses más tarde, el 17 de diciembre del 1992, Brian Mulroney, George Bush y Carlos Salinas de Gortari firmaron el acuerdo comercial.⁸⁸

2.2.2 Movimientos de protesta

Las negociaciones del TLCAN se han caracterizado por la asimetría de poder de los actores así como el deseo de proteger la soberanía del Estado. De hecho, "*NAFTA broke new trade policy ground because it brought Mexico into a trade agreement that originally had been crafted to govern trade relations between two advanced industrial economies.*"⁸⁹ Un

⁸⁶ Traducción propia: "Todos los observadores, sin excepciones fueron tomados por sorpresa por la iniciativa de Salinas - nadie lo predijo." En Maxwell A. CAMERON y Brian W. TOMLIN, *The making of NAFTA: how the deal was done*, Cornell University Press, 2002, p. 51.

⁸⁷ Traducción propia: "Al final, sin embargo, Canadá entró en el TLCAN, porque los responsables políticos claves creyeron que tenía pocas opciones si era para proteger sus intereses en el mercado de América del Norte." En *ibid.*, p. 64.

⁸⁸ Éric JASMIN y Sylvain ZINI, *Fiche sur les accords régionaux. L'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) (1990-2006)*, Université du Québec à Montréal, 2006.

⁸⁹ Traducción propia: "El TLCAN abrió nuevos caminos de la política comercial, ya que implicó a México en un acuerdo comercial que había sido originalmente creado para regular las relaciones

proyecto de tal magnitud generó un intensivo debate en las tres sociedades implicadas, y se creó una polarización de las visiones, ya que unos actores sociales se posicionaron en contra y otros en favor del acuerdo comercial que se estaba negociando. Una franja del movimiento en contra del TLCAN desarrolló un argumento a favor del medio ambiente, ya que en la opinión pública, la protección ambiental estaba difícilmente conciliable con el libre-mercado.

La desigualdad económica y política de los socios dio lugar a numerosas protestas sociales, y la movilización de los grupos ambientalistas se hizo presente en los tres países, pero con mucha más fuerza en EE.UU., donde los grupos ambientalistas temían que la zona fronteriza separando EE.UU. y México se volviera una fuente de contaminación para su propio país, y también que el libre-mercado pudiese generar una disminución de los estándares ambientales. Por otra parte, la dificultad y la laxitud de las autoridades mexicanas para hacer cumplir las regulaciones ambientales, contribuyeron a alimentar las preocupaciones. En Canadá, el compromiso histórico con EE.UU., a través del acuerdo de libre comercio, así como la distancia geográfica con México ayudó a mitigar las protestas.

Es así que desde el inicio de las negociaciones del TLCAN, la Federación Nacional de Vida Silvestre (*National Wild life Federation*), en colaboración con varios otros grupos ecologistas denunciaron la posibilidad de degradación ambiental en la frontera México-EE.UU., debido a que la liberación del comercio era capaz de atraer inversiones nocivas para el medio ambiente, fenómeno que llamaron "paraíso de la contaminación". Se basaron en particular en las cuestiones relacionadas con el programa mexicano de las maquiladoras, que tenía como objetivo aumentar la inversión extranjera directa en las fábricas a lo largo de su frontera norte.

The policy had been successful at attracting investment and creating jobs, but the maquiladoras had overwhelmed local facilities for providing clean water and treating waste. The environmental groups said that this experiment in increased international trade and investment had resulted in pollution of the Rio Grande [...].⁹⁰

Para los ambientalistas, el TLCAN, haciendo más fácil la movilidad de las inversiones extranjeras, iba a difundir el problema ambiental al conjunto del territorio mexicano. La debilidad de las leyes ambientales en México sería percibida como una oportunidad de inversiones ventajosas por la empresas y desalentaría a México a incrementar sus medidas de protección ambiental.

En julio del 1992, casi un año y medio después del inicio oficial de las negociaciones, 51 grupos de los tres países firmaron una carta conjunta reclamando la prevención de este tipo de problemas y proporcionando una serie de propuestas pro-ambientales.

comerciales entre dos economías industriales avanzadas." Maxwell A. CAMERON y *al.*, *op. cit.*, p. 33.

⁹⁰ Traducción propia: "La política ha tenido éxito en la atracción de inversiones y la creación de puestos de trabajo, pero las maquiladoras han desbordado las instalaciones locales de suministro de agua potable y el tratamiento de residuos. Los grupos ecologistas dijeron que este experimento en el aumento del comercio y la inversión internacional ha dado lugar a la contaminación del Río Grande." En David L. MARKELL y John H. KNOX, *Greening NAFTA: The North American Commission for Environmental Cooperation*, California, Stanford University Press, 2003, p. 3.

*[...] seeking specific language in the NAFTA to ensure increased public participation and oversight, improved enforcement of environmental laws, increased funding for the programs, and protection of national, state and local standards intended to protect the environment and health.*⁹¹

Es interesante observar que la participación del público fue, en ese momento, mencionado como parte de la solución para la prevención de la degradación del medio ambiente en el marco del crecimiento del comercio.

En este contexto, Markell y Knox reagruparon en seis categorías los principales argumentos utilizados por los grupos ambientales para justificar su oposición al TLCAN.

- 1) La creación de paraísos de contaminación, especialmente en el territorio mexicano;
- 2) La relajación de las normas ambientales en Canadá y EE.UU.;
- 3) Las amenazas a las políticas ambientales nacionales;
- 4) Las amenazas a los acuerdos internacionales sobre medio ambiente;
- 5) La falta de transparencia y de participación pública;
- 6) La evaluación de los vínculos entre el medio ambiente y el libre comercio.

La movilización popular desencadenó sin duda en la creación del ACAAN. Como se podrá ver en la siguiente sección, durante la campaña electoral estadounidense, Bill Clinton canalizó el descontento social hacia la creación de este acuerdo.

2.2.3 Las elecciones en EE.UU. y el *fast-track*

Uno de los más importantes eventos que permitió el nacimiento del ACAAN es sin duda la celebración de las elecciones estadounidenses en el curso de las negociaciones del TLCAN. De hecho, la firma de ese tratado, así como de sus consecuencias, se convirtieron rápidamente en temas electorales, lo que fomentó una polarización dentro de la clase política americana. Esta división incrementó la fuerza de influencia de los grupos de presión pro-ambientales, así como el peso de las protestas contra el TLCAN llevadas a cabo en la sociedad civil. Veamos ahora los detalles del contexto político americano que sirvió como catalizador para el desarrollo de un acuerdo paralelo para la protección del medio ambiente.

Como ya se mencionó, las negociaciones del TLCAN comenzaron en junio de 1991 y, la mayoría del periodo de negociación se llevó a cabo de manera paralela a la marcha de la campaña para las elecciones presidenciales de EE.UU., la cual tiene un período total de un año. El proyecto de área de libre comercio entró rápidamente en el debate electoral, que enfrentó al entonces Presidente, el republicano George Bush, ante el demócrata Bill Clinton. De hecho, el Presidente saliente era todavía arquitecto del proyecto TLCAN, y quería su firma antes de la elección presidencial, que iba a tener lugar en noviembre de 1992.

⁹¹ Traducción propia: "[...] La búsqueda de un lenguaje específico en el TLCAN para asegurar una mayor participación pública y supervisión, mejorar la aplicación de las leyes ambientales, incrementar el financiamiento para los programas ambientales, así como la protección de las normas nacionales, estatales y locales destinadas a proteger el medio ambiente y la salud." *Ibid.*, p. 4.

La limitación de tiempo impuso a Bush la utilización del procedimiento del *fast-track*, que permite al gobierno una considerable reducción de los procedimientos para lograr aprobar una ley. De hecho, este método permite la adopción de un proyecto de ley por el Congreso, sin modificaciones y en un plazo determinado, retrasando la aprobación del Parlamento. Sin embargo, el *fast-track* debe ser presentado ante la votación del Congreso, y es esta característica que fue capaz de crear una palanca de poder a favor de los grupos ecologistas.

In an effort to assuage foreign governments concerns about U.S. ability to negotiate trade agreements without excessive interference and amendments by the Congress, the NAFTA received "fast track" authorization. Fast track authorization is a procedural mechanism whereby the Congress allows the Executive Branch to negotiate bi-lateral and multi-lateral trade agreements that require implementing legislation. The Congress voted up-or-down on the entire agreement, thereby preventing the dilution of the original agreement by amendments. It passed by a narrow margin.⁹²

De hecho, durante los debates en torno a la posición de adoptar el TLCAN, los republicanos y los demócratas estaban divididos. Las actividades de lobbying realizadas durante los debates se dividieron, por un lado, en el sector financiero a favor del TLCAN y por la vía rápida, y por el otro lado, los grupos ecologistas, que se oponían a ella. Por último, los lobby pro-ambientales lograron convencer a una mayoría de demócratas de la importancia del tema ambiental. Es así que los políticos de ese partidos condicionaron sus votos a favor del *fast-track* si se incluía del tema del medio ambiente en el TLCAN. En la primavera de 1991, el *fast-track* se otorgó al Presidente Bush, quien cedió a la petición de los grupos ecologistas, integrando el tema de la protección del medio ambiente en las negociaciones del TLCAN. Sin embargo, esta inclusión no fue capaz de detener el aumento de ansiedad en la población.

When the various environmental provisions written into the NAFTA text failed to satisfy environmental groups, the U.S. government turned to a parallel track strategy, which entailed creating a new continental environmental agreement, the North American Agreement on Environmental Cooperation.⁹³

Es en este contexto que Bill Clinton se comprometió, en el caso de ser electo, a negociar dos acuerdos paralelos al TLCAN, relativos al medio ambiente y al trabajo, promesa que fue capaz de poner en ejecución debido a su victoria electoral, en noviembre de 1992. Es durante el período de transición presidencial, que dura un poco más de dos meses (de

⁹² Traducción propia: "En un esfuerzo por calmar las preocupaciones de los gobiernos extranjeros sobre la capacidad de EE.UU. para negociar acuerdos comerciales sin interferencia excesiva y enmiendas en el Congreso, el TLCAN recibió la autorización de la "vía rápida". Dicha autorización es un mecanismo procesal mediante el cual el Congreso permite al Poder Ejecutivo para negociar acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales que requieren la aplicación de una legislación. El Congreso votó positivo o negativo definitivo en la totalidad del acuerdo, lo que impide la disolución del acuerdo original por medio de enmiendas. Pasó por un estrecho margen." En AMERICAN UNIVERSITY WASHINGTON, "NAFTA Treaty", [www1.american.edu/ted/NAFTA.HTM, consultado el 17 de septiembre de 2014.]

⁹³ Traducción propia: Cuando las diversas disposiciones ambientales escritas en el texto del TLC fallaron para satisfacer a los grupos ambientalistas, el gobierno de EE.UU. se volvió hacia una estrategia de vía paralela, lo que supuso la creación de un nuevo acuerdo ambiental continental, el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte. En David J. BLAIR, "The CEC's Citizen Submission Process: Still a Model for Reconciling Trade and the Environment?", *Journal of Environment & Development*, vol. 12, núm. 3, septiembre 2003, p. 297.

noviembre a enero) que el Presidente saliente Bush ratificó el texto del TLCAN. Las negociaciones de los acuerdos paralelos comenzaron en marzo de 1993, para concluirse siete meses después, en septiembre del mismo año. En conjunto los tres tratados internacionales entraron en vigor el 1 de enero del 1994.

Por todo lo anteriormente mencionado, podemos considerar que el ACAAN fue una respuesta política a las presiones de los grupos ambientalistas ejercidas durante las negociaciones del TLCAN. Estos antecedentes tuvieron una importancia sobre el tipo de tratado que fue negociado, ya que el ACAAN no se trata del resultado de una voluntad común de los tres países de crear un marco de protección ambiental de manera paralela a la apertura comercial. Muy por el contrario, fue un tema impuesto por parte de EE.UU. a sus futuros socios, Canadá y México, ya que ambos países no estaban de acuerdo con el proyecto del ACAAN. Además, fue percibido como una condición directamente apuntada hacia México, ya que tal tipo de compromiso no se había juzgado necesario en el acuerdo comercial firmado entre Canadá y EE.UU. en 1988. "*The NAAEC was, in effect, one of the prices Mexico paid for admission to the North American free trade zone.*"⁹⁴

El ACAAN fue negociado rápidamente, y como podremos constatar a continuación con la presentación general de este acuerdo, su texto parece prometer mucho en lo relativo a la protección ambiental en la región, sin necesariamente crear las herramientas y mecanismos para lograr sus promesas.

2.2 Presentación del ACAAN

Como ya se comentó, las organizaciones ambientalistas y los críticos del libre comercio jugaron un papel decisivo durante el periodo de las negociaciones del TLCAN, ya que lograron imponer la inclusión del tema ambiental en los debates relativos a la firma de dicho tratado comercial realizada bajo la administración del Presidente estadounidense Bush padre. En este contexto, es que las presiones aplicadas por la sociedad civil a favor de la protección del medio ambiente fueron canalizadas por el candidato a la presidencia Bill Clinton, que condicionó la ratificación del TLCAN a la creación de dos tratados paralelos: El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), y el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN).

Este mecanismo puede ser interpretado en una cierta medida, como un proceso "*bottom-up*"⁹⁵, ya que sin el movimiento de protesta, es poco probable que hubiera nacido el

⁹⁴ Traducción propia: "El ACAAN fue, en efecto, uno de los precios que México tuvo que pagar para tener acceso a la zona de libre comercio de América del Norte." En Owen J. SAUNDERS, "NAFTA and the North American Agreement on Environmental Cooperation: A New Model for International Collaboration on Trade and the Environment", *Colorado Journal of International Law and Policy*, verano 1994.

⁹⁵ El enfoque de abajo hacia arriba reconoce que los individuos en los niveles subalternos pueden desempeñar un papel activo en la aplicación y puede tener un margen de influencia para formar de nuevo los objetivos de la política y cambiar la forma en que se implementa. Este enfoque ve a la implementación de políticas es un proceso interactivo que involucra los responsables políticos, los ejecutores de los distintos niveles de gobierno y otros actores. También la política puede cambiar

ACAAN. Sin embargo, durante la redacción del texto, el flujo de información entre los actores de la sociedad civil y los representantes políticos fue limitado, y aunque se tomó en cuenta las reivindicaciones de los grupos ambientalistas en la elaboración del ACAAN, ellos no tuvieron un poder real de negociación relativo a las cláusulas del tratado.

La utilización del proceso "*bottom-up*", en la corriente de una participación más amplia del público, puede ser calificado como un éxito por los grupos ambientalistas, además de que creó un precedente de la gobernanza pro-ambiental y del DI ambiental.

Como su nombre lo indica, el ACAAN tiene como objetivo promover la cooperación ambiental en América del Norte, ya que los problemas ambientales rebasan las fronteras nacionales, y la colaboración entre los tres países es necesaria para encontrar y aplicar soluciones para proteger el medio ambiente.

Pero en el marco del ACAAN, dicha colaboración tiene límites, ya que con el fin de proteger las soberanías nacionales, el ACAAN no prescribe ninguna norma, estándar o regla ambiental vinculante. Eso puede ser considerado como una laguna del tratado, ya que debilita su fuerza legal para proteger el medio ambiente. La estrategia del ACAAN se basa esencialmente sobre el concepto de una aplicación eficiente de las leyes ambientales nacionales en vigor en el territorio de cada Parte, así como del desarrollo de una visión regional del estado del medio ambiente, a través de vigilancia y cooperación.

Aunque es a menudo calificado como acuerdo paralelo, el ACAAN es un tratado internacional completamente independiente del TLCAN. La estructura de su texto es sencilla, y incluye siete partes: 1) Los objetivos; 2) Las obligaciones; 3) La creación de la CCA; 4) La cooperación y suministro de información; 5) consultas y solución de controversias; 6) disposiciones generales; 7) disposiciones finales. Veamos a continuación de que se trata exactamente el texto del ACAAN.

2.2.1 Preámbulo, objetivos y obligaciones de las Partes

El preámbulo del ACAAN muestra el espíritu de cooperación en el cual fue creado el acuerdo, porque reconoce la importancia de la protección ambiental común a los tres países, y reafirma los lazos económicos cada vez mayores promovidos por el TLCAN, subrayando la importancia de la participación pública y recordando la importancia de las soberanías nacionales. Por su parte, los objetivos de este acuerdo son:

- (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;

durante la ejecución. En Healthknowledge, "Problems of Policy Implementation", www.healthknowledge.org.uk/public-health-textbook/medical-sociology-policy-economics/4c-equality-equity-policy/problems-policy-implementation, consultado el 3 de septiembre de 2014.]

- (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.⁹⁶

Se puede constatar que los puntos (d) y (e) están directamente vinculados con el TLCAN, lo que demuestra no solamente la fuerza de los lazos entre ambos tratados, sino que también cómo es que el ACAAN fue una respuesta a un acuerdo comercial, y que no puede ser un obstáculo al TLCAN.

Por otra parte, los puntos (g) y (h) se relaciona con la participación ciudadana y el DP, que puede ser descrito como un mecanismo de resolución de disputas basado enteramente sobre la participación pública, y que permite a los individuos o cualquier grupo no gubernamental denunciar a un Estado Parte que está fallando en la aplicación de su ley ambiental.

En la parte 2, se establece una serie de obligaciones que cada parte debe desarrollar en su propio territorio, con el fin de asegurar una aplicación eficiente de sus leyes ambientales respectivas. El lenguaje del acuerdo refleja un espíritu de cooperación más bien que de coerción, lo que puede provocar problemas en la interpretación del texto.

Por ejemplo, para evitar la agravación de los problemas ambientales, se estableció el artículo 3:

Reconociendo el derecho de cada una de la Partes de establecer, en lo interno, sus propios niveles de protección ambiental, y de políticas y prioridades de desarrollo ambiental, así como el de adoptar y modificar, en consecuencia, sus leyes y reglamentos ambientales, cada una de las Partes garantizará que sus leyes y reglamentos prevean altos niveles de protección ambiental y se esforzará por mejorar dichas disposiciones.⁹⁷

Como es posible de constatar, el texto del acuerdo deja un espacio amplio a la discreción de las Partes porque no se determina el nivel de protección deseado, lo que implica una voluntad política para lograr los objetivos del acuerdo así como las esperanzas del público. En efecto, ¿cómo se define “alto nivel de protección ambiental”? Esta expresión no está definida en el texto, lo que debilita este último. La subjetividad implica que un alto nivel de protección ambiental no corresponde a lo mismo para cada Parte, lo que llega a una interpretación que no garantiza la protección ambiental deseada por los ambientalistas. Desde un punto legal, el texto es más bien un compromiso para actuar de buena fe que un texto coercitivo.

Además, el ACAAN, como una respuesta ante las controversias políticas del TLCAN, debe apoyar los objetivos de ese último. Aunque el ACAAN goza de un nivel de independencia relativo a los asuntos que no tienen relación con el libre comercio, no puede ir en contra de

⁹⁶ Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, 14 septiembre 1993, entrado en vigor el 1 enero 1994, artículo 1.

⁹⁷ *Ibid.*, artículo 3.

los objetivos del TLCAN. *“from the stand point of the text itself, to the extent that there is a relationship between NAFTA and NAAEC, the latter is always almost subordinate.”*⁹⁸

Aunque no hay aplicación de estándares ambientales coercitivos, las Partes deben someterse a unas obligaciones presentadas en la parte 2 del acuerdo, especialmente hacer público sus:

[...] leyes, reglamentos, procedimientos y resoluciones administrativas de aplicación general que se refieran a cualquier asunto comprendido en este Acuerdo se publiquen a la brevedad o se pongan a disposición de las personas o Partes interesadas, para su conocimiento.⁹⁹

Esa divulgación de información va a favor del establecimiento de mecanismos de transparencia.

Por otra parte, la sección 5 relativa a las consultas y soluciones de controversias puede ser visto como la parte más coercitiva del ACAAN, ya que permite en última instancia una suspensión de las ventajas otorgadas por el TLCAN. Sin embargo, jamás fue utilizada, y es poco probable que lo sea. El mecanismo se basa en la posibilidad de que una Parte inicie un procedimiento de consulta “respecto a la existencia de una pauta persistente de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental de esa otra Parte.”¹⁰⁰ Si después de una consulta, las Partes no logran entenderse, es posible iniciar otro procedimiento para asegurar la protección del medio ambiente, y si una Parte es reconocida culpable de la no aplicación de su legislación ambiental, podría tener que rembolsar una compensación financiera, y en la negativa de pagar dicha compensación, la parte infractora podía ver suspendidas sus ventajas otorgadas por el TLCAN.

La aplicación de la parte 5 previó una excepción para Canadá, el cuál goza de ciertas reglas especiales descritas en el anexo 36A y el anexo 41, que reconocen la peculiaridad de su sistema político, caracterizado por la repartición descentralizada de los poderes constitucionales. En efecto, la protección del medio ambiente es considerada como una competencia compartida entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales. Esta situación implica que hoy en día en Canadá, el ACAAN se aplica solamente por las leyes federales, así como las leyes ambientales de las provincias de Quebec, Manitoba y Alberta. Además, una queja realizada en contra Canadá relativa a la parte 5 del acuerdo debería respetar ciertas condiciones para ser considerada, ya que si dicha queja le concierne a un campo de competencia provincial, un cierto nivel de investigación debe ser realizado antes de juzgar su admisibilidad.

La tercera parte del ACAAN es la de más interés para nuestra investigación, ya que establece la CCA así como el proceso de petición relativo a la aplicación de la legislación

⁹⁸ Traducción propia: "Del punto del texto en sí, en la medida en que existe una relación entre el TLCAN y el ACAAN, este último es casi siempre subordinado." En Pierre-Marc JOHNSON y André BEAULIEU, *The environment and the NAFTA: Understanding and implementing the new continental law*, Washington, Island Press, 1996, p. 129.

⁹⁹ Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, 14 septiembre 1993, entrado en vigor el 1 enero 1994, artículo 4.

¹⁰⁰ Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, 14 septiembre 1993, entrado en vigor el 1 enero 1994, artículo 22

ambiental. Ya que presentamos el ACAAN, podemos estudiar ahora la institución de fue creada con el fin de aplicar dicho tratado.

2.2.2 Marco institucional: la Comisión para la Cooperación Ambiental

Sin duda, la CCA fue el elemento central y más innovador establecido por el ACAAN. La creación de esta institución permitió el principio de una nueva era en materia de participación pública y de colaboración ambiental internacional. En efecto, "la Comisión fue la primera de su clase en el mundo, al vincular la cooperación ambiental con las relaciones comerciales."¹⁰¹

Establecida con el artículo 8 del ACAAN, la CCA es una institución internacional cuyo propósito es "atender los asuntos ambientales de preocupación común, contribuir a prevenir posibles conflictos ambientales derivados de la relación comercial y promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental en los tres países."¹⁰² La CCA fue creada con el fin de complementar los acuerdos bilaterales o trilaterales ya existentes en América del Norte. En este caso nos referimos, por ejemplo, a la Comisión Conjunta Internacional (CCI) entre Canadá y EE.UU., la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA), entre EE.UU. y México, o acuerdos trilaterales sobre vida silvestre y flora.

Desde el punto de vista institucional, la CCA está compuesta por tres órganos interrelacionados: El Consejo, el Secretariado y el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC).

2.2.2.1 El Consejo

El Consejo, establecido por los artículos 9 y 10 del ACAAN, es el órgano director de la CCA. Está integrado por los tres ministros ambientales de los tres países, es el supervisor de la Comisión y es responsable del establecimiento de su orientación general además de garantizar que el ACAAN cumpla sus objetivos. Se reúne mínimo una vez al año, y la mayor parte de la toma de decisiones recae en sus representantes, funcionarios de alto rango que se reúnen cuatro veces al año. Es la cara política de la CCA, la conexión directa con las Partes. Salvo excepciones, todas las decisiones y recomendaciones del Consejo son tomadas por consenso y accesibles al público. Este órgano tiene la responsabilidad de supervisar al Secretario, aprobar el programa anual de trabajo y el presupuesto de la CCA.

Pero, una de sus funciones más importantes para este investigación es la de decidir si se elaboran y publican o no los Expedientes de Hechos (EH), que es el resultado final del proceso de DP, así como los informes del Secretariado.

¹⁰¹ COMISION PARA LA COOPERACION AMBIENTAL, *Diez años de cooperación ambiental en América del Norte*, Montreal, CRED, 2004. p. IX.

¹⁰² SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES DE MÉXICO, "Tratado de Libre Comercio de América del Norte", [www.mex-eua.sre.gob.mx/index.php/tlcan], consultado el 12 de marzo 2013.]

Finalmente, el Consejo también colabora con la Comisión de libre comercio del TLCAN para realizar los objetivos ambientales de ese último, actuando como referencia en cuestión de medio ambiente.

2.2.2.2 El Secretariado

Aunque el Consejo tiene la última palabra en los asuntos de la CCA, el Secretariado goza de una autonomía considerable. Los artículos 11 a 15 del ACAAN se refieren a la creación del Secretariado así como de sus responsabilidades, las cuales son los de aportar un soporte técnico, administrativo y operacional a la CCA.

Con su sede en Montreal, Quebec, Canadá, y una oficina de representación en la Ciudad de México, el Secretariado está encabezado por un Director Ejecutivo (DE) que cuenta con un equipo de profesionales, el cuál es también es responsable ante el Consejo del desempeño general del Secretariado. El DE designa al personal y tiene como responsabilidades poner en marcha el programa de trabajo anual y brindar apoyo administrativo, técnico y operativo al Consejo.

El Secretariado redacta el reporte anual de la CCA, que presenta las actividades y gastos de la CCA, además de desglosar las medidas realizadas por cada Parte para cumplir con sus obligaciones relacionadas con el ACAAN. Otra de sus facultades es de poder establecer unos informes relacionados al programa anual o sobre cualquier otro asunto ambiental relacionado con las funciones de cooperaciones ambientales del ACAAN, a menos que el Consejo se oponga a la elaboración de este. Como se mencionó anteriormente, es el Consejo que aprueba la publicación de tales informes.

Como órgano de una OI, el Secretariado goza de un nivel de independencia excepcional ante el Consejo, ya que se precisó en el artículo 11 (4) del ACAAN que dice:

El director ejecutivo y el personal de apoyo no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún gobierno ni de ninguna autoridad externa al Consejo. Cada una de las Partes respetará el carácter internacional de las responsabilidades del director ejecutivo y del personal de apoyo y procurará no influir en el cumplimiento de ellas.¹⁰³

Podemos plantear por el momento que la autonomía del Secretariado es una fuente de tensiones entre este y el Consejo, debido justamente a su autonomía en varios asuntos relativos a la aplicación del ACAAN.

Esta situación se puede ejemplificar con la facultad del Secretariado para examinar todas las peticiones relativas a la aplicación de la legislación ambiental. En este sentido el Secretariado es encargado de la administración del proceso de tratamiento que se da a las peticiones, ya que tiene la responsabilidad de las tres primeras etapas de manera independiente y previa a la intervención del Consejo.

¹⁰³ Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, 14 septiembre 1993, entrado en vigor el 1 enero 1994, artículo 11(4).

Con lo anterior nos referimos a que se encarga de evaluar y determinar si una petición cumple con los criterios básicos establecidos por el ACAAN, si se justifica una respuesta de la Parte, y si la petición amerita la preparación de un EH. Veremos más en detalle las diferentes etapas del DP en la próxima sección.

2.2.2.3 El Comité Consultivo Público Conjunto

Por su parte, el CCPC es un órgano innovador establecido por el ACAAN, ya que integra una perspectiva ciudadana gracias a la identificación y articulación de los objetivos del acuerdo porque permite a las ONG's jugar un papel en este mecanismo. Creado por el artículo 16 del ACAAN, el CCPC está compuesto de 15 ciudadanos expertos ambientalistas de cada país nombrados por sus respectivos gobiernos, 5 por cada país. Sus funciones son las de brindar información técnica y científica al Secretario, ofrecer asesoría al Consejo y asegurar la participación activa de los ciudadanos y la transparencia en las actividades de la CCA. Se reúne una vez al año, simultáneamente a la reunión anual ordinaria del Consejo.

Para concluir la información relativa a los órganos que conforman la CCA, es pertinente recordar que uno de sus mandatos principales, y que nos interesa en el contexto de esta investigación, es de actuar como *guardián* de la aplicación efectiva de la legislación ambiental en los tres países.

El ACAAN creó el derecho de depositar peticiones sobre la aplicación efectiva de la legislación ambiental, lo que refleja la tendencia al aumento de la participación pública en los mecanismos internacionales, en el contexto de la protección ambiental en nuestro caso. Pero lo interesante e innovador es que la implementación de tal derecho reconoce al individuo como sujeto de derecho internacional, porque crea un puente directo entre él y una organización supranacional, lo que apoya el marco de la teoría del NLI.

2.3 El derecho de petición

El mecanismo de peticiones ciudadanas se fundamenta en los artículos 14 (Peticiones relativas a la aplicación de la legislación ambiental) y 15 (Expediente de hechos) del ACAAN, y se basa sobre un *principio de persuasión moral* para la Parte infractora, que puede ser producido con la publicación de un EH (o a veces más temprano en el proceso) que pone la luz sobre el incumplimiento en la aplicación de su legislación ambiental.

Se estableció en 1999 las "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". Es una guía para los individuos y grupos no gubernamentales que desean someter una petición y se revisó en 2012, lo que nos permitió establecer una comparación entre ambos y así tener una tendencia hacia la evolución de la gobernanza de la CCA.

Gracias al DP, el ACAAN creó un precedente relacionado con la participación social a nivel internacional.

[The NAAEC] marks a significant departure from the "Party-to-Party" model of dispute resolution embodied in the GATT, the FTA, and the NAFTA. (...) it confers public access to its institutional structure and enables private persons, without the consent of a Party, to seek the initiation of the process set out in Articles 14 (request for a response from the Party complained against) and 15 (preparation of a factual record).¹⁰⁴

El mecanismo de petición permite imponer una mayor rendición de cuentas a las Partes, aumentar la transparencia y facilitar la interacción de la sociedad con su gobierno. También tiene la posibilidad de influir posteriormente sobre el diseño de las políticas públicas de los gobiernos involucrados. En el siguiente punto se describe cómo realmente funciona el mecanismo creado por el DP.

2.3.1 Mecanismo de tratamiento de una petición

EL DP permite a cualquier persona o grupos sin vinculación gubernamental¹⁰⁵ que se ubica en alguno de los tres países de América del Norte de exponer información que aclare hechos relativos a la aplicación efectiva del derecho ambiental de cualquiera de los tres países, con el fin de fomentar la aplicación efectiva de la legislación ambiental interna.

Una "petición relativa a la aplicación efectiva de la legislación ambiental" ("petición") es una aseveración documentada de que una de las Partes del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte ("Acuerdo") está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental.¹⁰⁶

La entrega de una petición a la CCA pone en marcha un mecanismo innovador, ya que permite crear un puente entre el individuo o grupos sin vinculación gubernamental y una OI. El proceso consiste en determinar si la petición satisface determinados criterios, si es así, se solicita una respuesta a la Parte implicada en la petición, con la cual la CCA decide la elaboración de un EH. Este proceso tiene un límite intrínseco relativo a las consecuencias que puede generar.

¹⁰⁴ Traducción propia: "[El ACAAN] permitió un cambio importante del modelo "Estado-Estado" de la resolución de controversias consagrado en el GATT, el TLC y el TLCAN. (...) él confiere el acceso público a su estructura institucional y permite a las personas privadas, sin el consentimiento de una de las Partes, a buscar el inicio del proceso establecido en los artículos 14 (Petición relativa a la aplicación de la legislación ambiental) y 15 (Expediente de hechos)." En Gregory TEREPOSKY y Christopher THOMAS, "The NAFTA and the Side Agreement on Environmental Cooperation - Addressing Environmental Concerns in a North American Free Trade Regime", *Journal of World Trade* 27, núm. 6, diciembre 1993, p. 6.

¹⁰⁵ Cualquier organización o asociación científica, profesional, de negocios, no lucrativa, de interés público, u otra organización o asociación que no sea parte del gobierno ni esté bajo su dirección. Ver Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, 14 septiembre 1993, entrado en vigor el 1 enero 1994, artículo Art 45(1).

¹⁰⁶ COMISION PARA LA COOPERACION 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*, Montreal, CEC, 2000, p. 11.

El proceso de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental fue establecido para fomentar la transparencia y la participación del público, a fin de promover la comprensión respecto de la legislación ambiental y su aplicación en América del Norte. [...] Está diseñado para propiciar la difusión de la información, con miras a que los miembros del público puedan llegar a sus propias conclusiones en relación con la aplicación efectiva de dicha legislación. Por tratarse de un procedimiento no contencioso orientado al esclarecimiento de hechos, [...] no es un mecanismo para la resolución de controversias, ni puede tener como resultado el que se exija a una Parte la adopción de medidas correctivas específicas.¹⁰⁷

El proceso de análisis de una petición implica dos órganos de la CCA, el Consejo y el Secretariado, así como dos actores extra-institucionales, el (los) peticionario(s) y la Parte. También pueden ser involucrados varios actores especialistas a los cuales acude el Secretariado durante la redacción del EH, que se define así:

Un expediente de hechos describe de la manera más objetiva posible el desarrollo del asunto, las obligaciones de la Parte conforme a la ley en cuestión, las acciones de la Parte en cuanto al cumplimiento de esas obligaciones y los hechos relevantes de la aseveración efectiva de la legislación. [...] Un expediente de hechos ofrece información sobre las prácticas de aplicación que pueden servir a los gobiernos, así como a los peticionarios y otros miembros interesados de la ciudadanía.¹⁰⁸

Se estableció un registro de peticiones ciudadanas por parte de la CCA, accesible en su sitio web¹⁰⁹, y en el cual se proporciona la información relativa al conjunto de las peticiones depositadas ante el Secretariado hasta el día de hoy, que consiste en:

- a) el nombre del Peticionario y el nombre de la Parte aludida;
- b) un resumen del asunto referido en la petición que inició el proceso, incluida una breve descripción de la o las omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental;
- c) el nombre y la cita de la o las leyes ambientales en cuestión;
- d) un resumen de la respuesta proporcionada por la Parte, si la hubiese;
- e) la petición y, en la medida en que resulte viable, la información de apoyo, incluidas cualesquiera pruebas documentales en las que se pudiera fundar la petición;
- f) la respuesta proporcionada por la Parte, si la hubiese;
- g) en su caso, la explicación por escrito de la Parte respecto a que el asunto aducido en la petición es materia de un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución;
- h) las siguientes notificaciones, según corresponda:
 - i) la determinación del Secretariado sobre si la petición cumple con los criterios estipulados en el artículo 14(1) del Acuerdo;
 - ii) la determinación del Secretariado sobre si se amerita una respuesta de la Parte, en conformidad con el artículo 14(2) del Acuerdo;
 - iii) la notificación del Secretariado respecto a la terminación del proceso de la petición, conforme al artículo 14(3)(a) del Acuerdo;
 - iv) la recomendación del Secretariado sobre si se amerita la elaboración de un expediente de hechos, incluida una explicación de su razonamiento, según se establece en el apartado 10.2 de estas directrices;
 - v) la notificación del Secretariado de que el proyecto y la versión final del expediente de hechos se entregaron al Consejo;
 - vi) la decisión del Consejo acerca de la preparación de un expediente de hechos;

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 2.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 1.

¹⁰⁹ COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN AMBIENTAL, "Registro público de peticiones" [www.cec.org/Page.asp?PageID=751&SiteNodeID=250, consultado el 2 de febrero de 2013.]

- vii) la decisión del Consejo con respecto a si se hará público el expediente de hechos;
- i) los comentarios de una Parte sobre el proyecto de expediente de hechos, si tal Parte así lo desea;
- j) la versión final del expediente de hechos, cuando el Consejo haya decidido ponerla a disposición del público en conformidad con el artículo 15(7) del Acuerdo; y
- k) la explicación por escrito del Consejo, de la Parte o del Secretariado respecto de los motivos por los que no cumplieron con algún plazo aplicable y la fecha en la que se planea concluir la acción de que se trate.¹¹⁰

En el contexto de esta investigación, es gracias a los datos encontrados en el registro de peticiones que se creó la base de datos usada para obtener el perfil de la utilización del DP en cada país¹¹¹. Sin embargo, antes de presentar los resultados obtenidos, es importante entender en detalles las etapas del proceso de tratamiento de una petición.

Etapa 1: Examen de la presentación de la petición

En una primera etapa, es el Secretariado que recibe las peticiones y que empieza su análisis, ya que está facultado para examinar peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevera que una Parte está omitiendo la aplicación eficaz de su legislación ambiental.¹¹² Las peticiones deben ser presentadas por escrito a la oficina del Secretariado en Montreal.¹¹³

Para que una petición sea aceptada, debe llenar una serie de criterios básicos encontrados en el artículo 14(1) del Acuerdo, y que permite poco subjetividad. El Secretariado debe juzgar si la petición:

- (a) se presenta por escrito en un idioma designado por esa Parte en una notificación al Secretariado;
- (b) identifica claramente a la persona u organización que presenta la petición;
- (c) proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla, e incluyendo las pruebas documentales que puedan sustentarla;
- (d) parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria;
- (e) señala que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte y, si la hay, la respuesta de la Parte; y

¹¹⁰ COMISION PARA LA COOPERACION 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*, Montreal, CEC, 2013, p. 12.

¹¹¹ La base de datos fue establecida de manera anterior a la revisión de las directrices para la presentación de peticiones, realizada en 2012. Por esta razón guardamos las normas establecidas antes de 2012 para el análisis de los datos, aunque se presentan a continuación las normas de 2012. Última revisión: 15 de octubre del 2014.

¹¹² "No se considerará que una Parte haya incurrido en omisiones en "la aplicación efectiva de su legislación ambiental", o en incumplimiento del Artículo 5(1) en un caso en particular en que la acción u omisión de que se trate, por parte de las dependencias o funcionarios de esa Parte: (a) refleje el ejercicio razonable de su discreción con respecto a cuestiones de investigación, judiciales, regulatorias o de cumplimiento de la ley; o (b) resulte de decisiones de buena fe para asignar los recursos necesarios para aplicar la ley a otros asuntos ambientales que se consideren de mayor prioridad." En Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, 14 septiembre 1993, entrado en vigor el 1 enero 1994, artículo 45 (1).

¹¹³ CCA, 393, calle St-Jacques Ouest, bur 200, Montreal (Quebec), Canadá, H2Y 1N9.

(f) la presenta una persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte.¹¹⁴

De manera más precisa, la petición puede ser presentada en francés, inglés o español, y no puede exceder 15 páginas tamaño carta, además de identificar la ley, reglamento, disposición o capítulo de la ley a la cual se pretende presentar un incumplimiento. Si la petición no satisface estos criterios, el Secretariado notificará al peticionario los motivos de su decisión, y ese último dispondrá de 60 días¹¹⁵ para presentar una nueva petición. Si, en ese último caso, el peticionario no da seguimiento al proceso, este se detiene, tal como está especificado en la directrices 6.2. En el caso que el Secretariado reciba una petición revisada, pero que todavía no cumple con los criterios, el análisis se para en razón de la directrices 6.3. Si la petición cumple con los criterios del artículo 14(1), pasa entonces a la segunda etapa.

Etapa 2: Examen inicial de la petición

En la segunda etapa, el Secretariado debe determinar si la petición amerita una respuesta de la Parte, basándose en los criterios establecidos en el artículo 14(2) del Acuerdo, los cuales establecen:

- (a) si la petición alega daño a la persona u organización que la presenta;
- (b) si la petición, por sí sola o conjuntamente con otras, plantea asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas de este Acuerdo;
- (c) si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte; y
- (d) si la petición se basa exclusivamente en noticias de los medios de comunicación.¹¹⁶

El análisis realizado a esta etapa debe revelar una omisión aseverada en la aplicación efectiva de la ley ambiental, así como establecer un lazo con la protección del medio ambiente, o la prevención de un peligro para la vida humana o la salud humana. También se debe informar a qué recursos internos (tribunales judicial, casi-judicial o administrativo, en otro) acudió el peticionario con la intención de resolver el problema¹¹⁷. Finalmente, el

¹¹⁴ Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, 14 septiembre 1993, entrado en vigor el 1 enero 1994, artículo 14(1).

¹¹⁵ En las directrices establecidas en 2001, se otorgaba 30 días al peticionario para presentar una petición revisada.

¹¹⁶ Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, 14 septiembre 1993, entrado en vigor el 1 enero 1994, artículo 14(2).

¹¹⁷ "Acceso de los particulares a los procedimientos (3) El acceso de los particulares a estos procedimientos incluirá, de conformidad con la legislación de la Parte, entre otros, el derecho a:

- (a) demandar por daños a otra persona bajo la jurisdicción de esa Parte;
- (b) solicitar sanciones o medidas de reparación tales como multas, clausuras de emergencia o resoluciones para aminorar las consecuencias de las infracciones a sus leyes y reglamentos ambientales;
- (c) pedir a las autoridades competentes que tomen medidas adecuadas para hacer cumplir las leyes y reglamentos ambientales de la Parte con el fin de proteger o evitar daños al medio ambiente; o
- (d) solicitar medidas precautorias cuando una persona sufra, o pueda sufrir, pérdidas, daños y perjuicios como resultado de la conducta de otra persona bajo la jurisdicción de esa Parte que sea ilícita o contraria a las leyes y reglamentos ambientales de la Parte."

En Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, 14 septiembre 1993, entrado en vigor el 1 enero 1994, artículo 6.

Secretariado debe determinar si el Peticionario tuvo acceso razonable a otras fuentes pertinentes de información en relación con la aseveración contenida en la petición, excluyendo las noticias de medios de comunicación. A partir de entonces, si la petición no satisface a los criterios, se termina el proceso en base al artículo 14(2), como establece la directriz 8.1.¹¹⁸

Etapa 3: Solicitud de respuesta de la Parte

En el caso que se juzgue que una respuesta de la Parte es necesaria, la tercera etapa consiste a mandar a la Parte una copia de la petición y de la información que la acompaña, y ella tiene 30 días (excepcionalmente 60 días) para notificar:

- (a) si el asunto es materia de un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución, en cuyo caso el Secretariado no continuará con el trámite; y
- (b) cualquier otra información que la Parte desee presentar, tal como:
 - (i) si el asunto ha sido previamente materia de un procedimiento judicial o administrativo; y
 - (ii) si hay recursos internos relacionados con el asunto que estén al alcance de la persona u organización que presenta la petición y si se ha acudido a ellos.¹¹⁹

Una vez recibida la respuesta, el Secretariado puede proceder a su análisis, con el fin de sugerir o no al Consejo la producción de un EH.

Etapa 4: Notificación del Secretariado para la elaboración de un expediente de hechos

En esta etapa, tomando en cuenta la respuesta de la Parte, el Secretariado evalúa si la petición amerita la elaboración de un EH. Es pertinente precisar que un proceso judicial o administrativo¹²⁰ en curso (o pendiente) impide dar continuidad al proceso. Así mismo, un juicio negativo por parte del Secretariado termina el proceso, en conformidad con la directrices 9.6., y lo notificará al Consejo. Por otra parte, si el Secretariado determina que la petición amerita la elaboración de un EH, también lo comunicará al Consejo, ya que este órgano tiene la facultad de decidir si sigue el análisis de una petición.

Etapa 5: Determinación del Consejo para la elaboración de un expediente de hechos

La quinta etapa consiste en el voto aprobatorio del Consejo para dar la instrucción, o no, de elaborar un EH. Dicha instancia toma su decisión mediante el voto de al menos dos tercera

¹¹⁸ En las directrices de 2001, en el caso que el Secretariado determinaba que la petición no ameritaba una respuesta de la Parte, se solicitaba más información al Peticionario, que tenía entonces 30 días para brindarla.

¹¹⁹ Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, 14 septiembre 1993, entrado en vigor el 1 enero 1994, artículo 14 (3).

¹²⁰ Para los efectos del Artículo 14(3), "procedimiento judicial o administrativo" significa:

- (a) una actuación judicial, cuasi judicial o administrativa realizada por una Parte de manera oportuna y conforme a su legislación. Dichas actuaciones comprenden: la mediación; el arbitraje; la expedición de una licencia, permiso, o autorización; la obtención de una promesa de cumplimiento voluntario o un acuerdo de cumplimiento; la solicitud de sanciones o de medidas de reparación en un foro administrativo o judicial; la expedición de una resolución administrativa; y
- (b) un procedimiento de solución de controversias internacional del que la Parte sea parte.

En Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, 14 septiembre 1993, entrado en vigor el 1 enero 1994, artículo 14(3).

parte de sus miembros, basándose sobre las explicaciones, otorgadas de manera escrita, del razonamiento realizado por el Secretariado. Cabe destacar que el Secretariado no tiene la facultad de seguir el proceso en esta fase.

Etapa 6: Preparación del proyecto de expediente de hechos por el Secretariado

Con la autorización del Consejo, el Secretariado puede empezar la elaboración del EH, gracias a la información de naturaleza técnica o científica brindada por las Partes, las ONG's o personas interesadas, el CCPC u otros expertos independientes. Se prepara así el proyecto de EH.

Etapa 7: Presentación del proyecto de expediente de hechos al Consejo

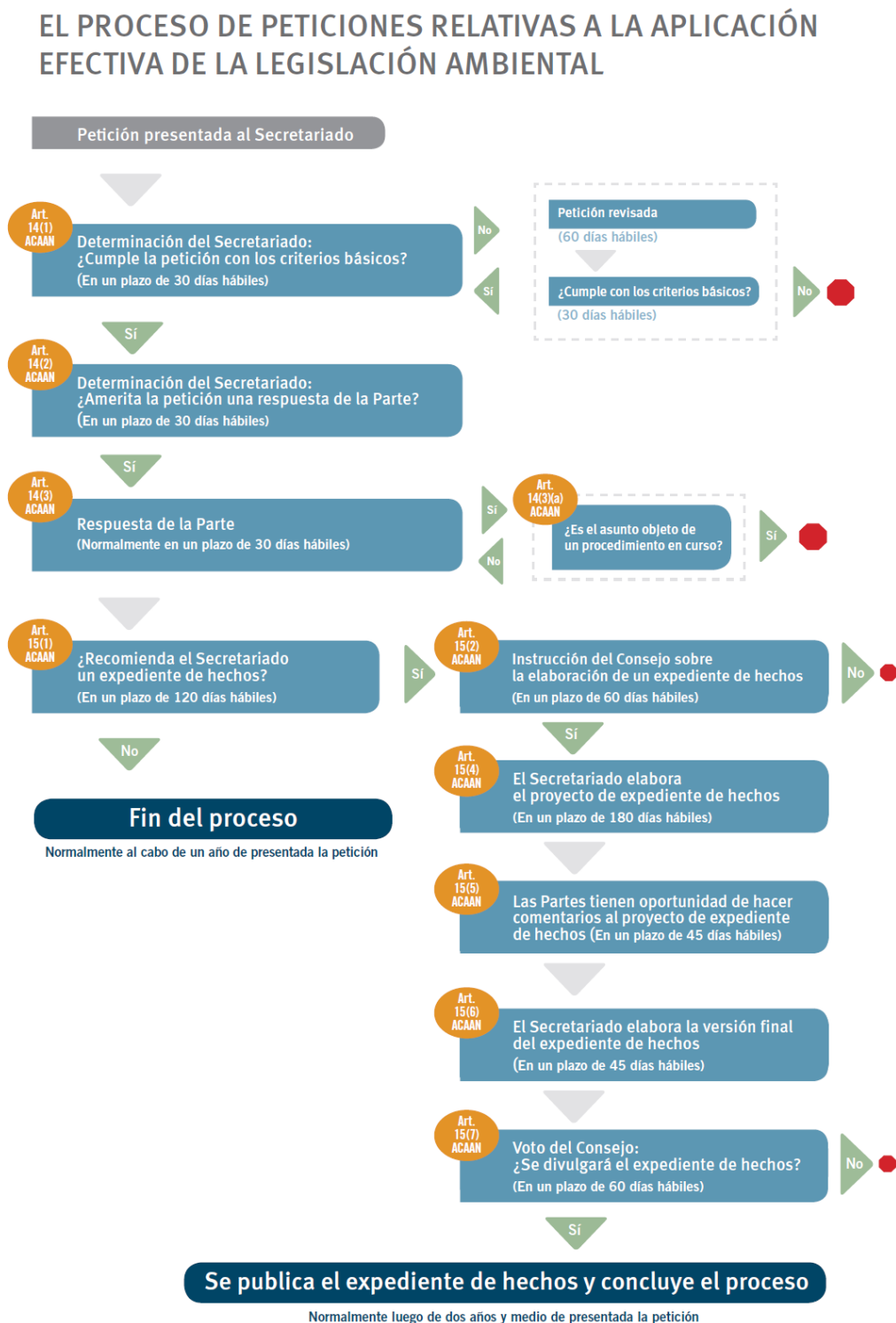
Después del trabajo de investigación realizado por parte del Secretariado relativo a la petición, así como de la escritura de un borrador de EH, el Secretariado lo presenta al Consejo, en los tres idiomas oficiales. Cualquier Parte podrá hacer observaciones sobre la exactitud del proyecto en un plazo de 45 días posterior a su presentación, con el fin de preparar la versión final del EH.

Etapa 8: Elaboración del expediente de hechos final por el Secretariado, presentación al Consejo y publicación

En la octava etapa, el Secretariado termina el EH incluyendo, en el caso, las recomendaciones realizadas por las Partes. Una vez concluido, el Secretariado presenta la versión final del EH al Consejo, para que ese último apruebe su publicación, siempre mediante el voto de al menos dos tercera parte de sus miembros. Una vez que el Consejo decide publicar el EH, el Secretariado lo hace accesible al público lo más pronto posible.

Es posible ver el mecanismo de tratamiento de las peticiones en la figura 2.

Figura 2: Proceso de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental



Fuente: COMISION PARA LA COOPERACION 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*, Montreal, CEC, 2013, página 4.

Es pertinente llamar la atención sobre los periodo de tiempo presentados en esta figura, ya que regresaremos sobre ese tema más profundamente a continuación. Por el momento, recordamos que cada etapa del proceso de tratamiento de petición se encuentra en el sitio web de la CCA, lo que permite realizar un análisis del perfil de dicho proceso.

De entrada, dos criterios llamaron nuestra atención: los tiempos asociados a cada etapa, así como las razones por las cuales se detiene el proceso, o dicho de otra manera, quien es el responsable del paro de la análisis de la petición. En efecto, podemos identificar de manera binaria el por qué se detiene el mecanismo: o por causa del individuo u organización sin vinculación gubernamental, o por la intervención de la institución que es la CCA.

Como será posible de constatar, existen patrones de análisis de petición muy diferentes según el país, lo que nos permite obtener ciertas indicaciones sobre el tipo de gobernanza ejercida a nivel de la CCA, así como de la utilización específica del DP que realiza la sociedad canadiense, estadounidense y mexicana. Sin embargo, antes de presentar dichos resultados, es importante presentar una visión general de la utilización del DP.

2.3.2 Perfil de la utilización del derecho de petición

2.3.2.1 Perfil general estático y dinámico

Una visión general estática del registro permite constatar que desde su creación hasta la fecha del 15 de octubre del 2014, *i.e* en un periodo de casi 20 años, la CCA recibió un total de 84 peticiones, (ver anexo 2), de las cuales 79 se encuentran cerradas, y 5 están todavía en proceso de análisis. Por otro lado, el proceso de petición produjo 22 EH. En ese entendido se depositan en promedio 4.2 peticiones al año. Debido a la magnitud del objetivo de protección ambiental del proceso de petición, estas cifras dejan ver una utilización muy limitada del DP en favor de la protección ambiental. Pero ¿Por qué no es recurrente el uso del DP?

De manera más precisa, los datos anteriores son presentados según el país en el cuadro 5, gracias al cual es posible constatar una utilización heterogénea según el país, ya que 31 peticiones provienen de Canadá, 12 de EE.UU. y 41 de México.

Cuadro 5: Visión general de la utilización por país del derecho de petición (1994-2014)

	Canadá	EE.UU.	México	Total
Peticiones total	31	12	41	84
Peticiones activas	2	0	3	5
Peticiones cerradas	29	12	38	79
Expediente de hechos	9	2	11	22

Fuente: Elaboración propia

En esta etapa, es normal preguntarse ¿porqué hay tan poca utilización en EE.UU? y ¿porqué México encabeza dicha utilización? Intentamos contestar a estas interrogaciones en el capítulo 3. Por el momento seguimos con el análisis.

Una manera más dinámica de presentar nuestros datos es según el tiempo, lo que permite constatar la evolución y cambios en el patrón desarrollado. En este sentido, el cuadro 6 presenta el total de las peticiones recibidas por el Secretariado según el tiempo, así como el promedio anual de utilización de cada país, lo que permite observar las diferencias en la evolución de la utilización del DP en función del país.

Cuadro 6: Cantidad total de casos recibidos en función del tiempo (1994-2014)

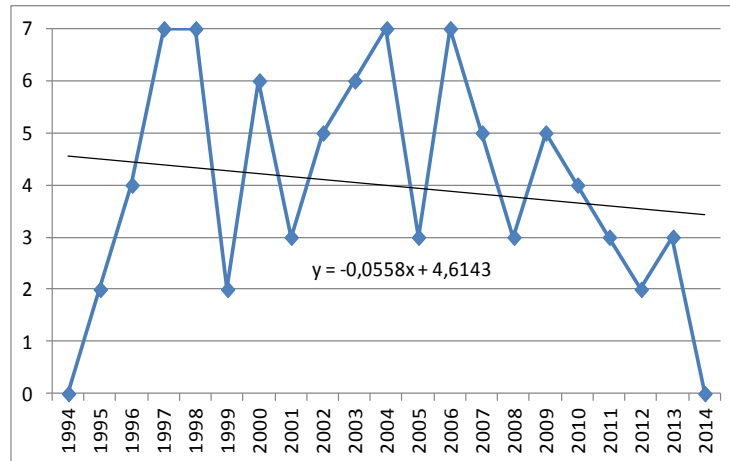
	Canadá	EE.UU.	México	Total
1994	0	0	0	0
1995	0	2	0	2
1996	2	1	1	4
1997	5	0	2	7
1998	1	1	5	7
1999	0	2	0	2
2000	1	2	3	6
2001	1	0	2	3
2002	2	0	3	5
2003	2	0	4	6
2004	3	1	3	7
2005	0	0	3	3
2006	2	1	4	7
2007	3	0	2	5
2008	1	0	2	3
2009	2	0	3	5
2010	2	0	2	4
2011	2	0	1	3
2012	2	0	0	2
2013	0	2	1	3
2014	0	0	0	0
Total	31	12	41	84
Promedio por año	1,55	0,6	2,05	4,2

Fuente: Elaboración propia

Para lograr estimar la evolución en la tendencia de utilización¹²¹ del DP, presentemos los mismos datos generales del cuadro 6, pero en forma de gráfico (gráfico 3). Como se puede constatar gracias a la línea de tendencia ($m = -0,0558$), la evolución de la utilización global del DP es negativa, o dicho de otro modo, se está utilizando menos y menos el DP en el marco del ACAAN.

¹²¹ La tendencia general se ilustra gracias a la agregación, en el gráfico, de la línea de tendencia lineal (Ecuación de forma $Y=mX+b$). El pendiente de la línea (m) permite conocer la velocidad en la evolución del cambio.

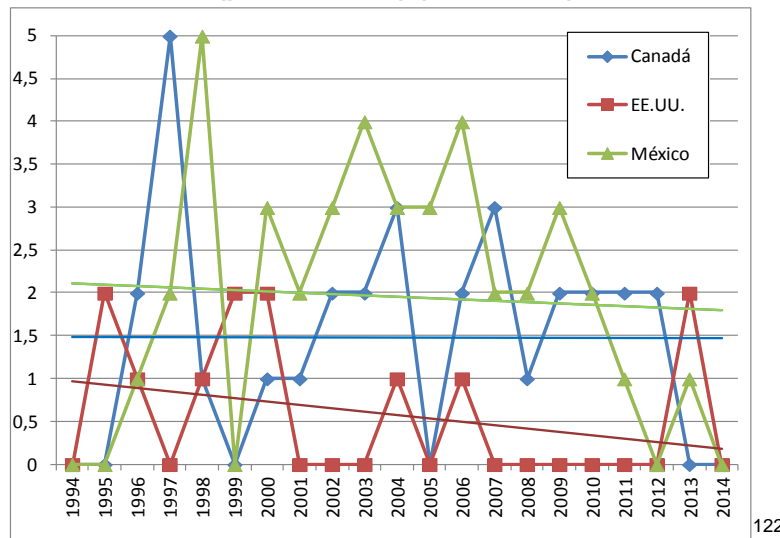
Gráfico 3: Evolución de la utilización del proceso de petición (petición/año) (1994-2014)



Fuente: Elaboración propia

Es así que la utilización del DP debutó con un promedio de más de 4.5 peticiones/año, y tiene hoy en día un promedio de menos de 3.5 peticiones/año. Esta tendencia a utilizar menos y menos el DP se encuentra también en cada país, con ligeras variaciones, como podemos constatar en el gráfico 4.

Gráfico 4: Evolución de la utilización del proceso de petición según el país (petición/año) (1994-2014)



Fuente: Elaboración propia

Es México quién utiliza más el DP, con un promedio de 2.05 peticiones al año y un total de 41 peticiones depositadas ante la CCA. Sin embargo, su tendencia¹²³ fue bajando ligeramente durante el lapso de tiempo estudiado (pendiente de la línea de tendencia o m =

¹²² Ecuación de la línea de tendencia bajo forma $Y=mX+b$:

Canadá: $y = -0,0013x + 1,4905$

EE.UU.: $y = -0,039x + 1$

México: $y = -0,0156x + 2,1238$

¹²³ Se utiliza la línea de tendencia así como su ecuación para determinar el incremento o decremento de la duración de cada etapa, así como la velocidad del cambio.

-0,0156). Por su parte, Canadá, que tiene un promedio anual de 1.55 peticiones/año y un total de 31 peticiones, mantuvo una tendencia estable en su utilización del DP ($m = -0,0013$). Finalmente, la utilización del DP en EE.UU. es la más pequeña, con un promedio de 0.6 petición/año que se traduce a un total de 12 peticiones, y su tendencia fue la que calló más rápidamente durante los 20 años analizados ($m = -0,039$).

Esa primera parte de datos indica que el DP está utilizado de manera diferente en cada uno de los países miembros del ACAAN. Por lo que podemos afirmar que EE.UU. tiene la más baja utilización del DP, lo que en sí es una característica importante. Además, la poca cantidad de peticiones depositada ante ese país limita la posibilidad de efectuar un análisis estadístico fiable. Por esa razón decidimos apartar los resultados obtenidos por EE.UU. en el examen realizado a continuación, concentrándonos sobre los datos de Canadá y México.

2.3.2.2 Responsable de la detención del proceso de petición: perfil de Canadá y México

La desigualdad presentada hasta ahora se encuentra también en un análisis más sutil del DP, la cual se basa en el responsable de la detención del proceso. Gracias al registro público de las peticiones creado por la CCA, fue posible determinar para cada petición la razón de la interrupción de su análisis. Es así que creamos un código de color que define la razón por la cual se detuvo el proceso en el caso de las peticiones cerradas, así como para identificar si está todavía activa.

Cuadro 7: Código de color para identificar la razón de la detención de una petición

Numero color	Color que define la razón por la cual se detiene el proceso o el estatus del DP	Resumen	Responsable detención proceso
1	Expediente de hechos	NA	NA
2	Caso activo	NA	NA
3	<u>Directris 6.2:</u> Luego de la recepción de tal notificación del Secretariado, el Peticionario tendrá 30 días para presentar al Secretariado una petición que cumpla con los criterios establecidos en el artículo 14(1) del Acuerdo y con los requisitos establecidos en estas directrices.	Transcurrieron 30 días sin respuesta del Peticionario (etapa 1)	Peticionario
4	<u>Directris 6.3:</u> Si el Secretariado determina nuevamente que el Peticionario no cumple con los criterios del artículo 14(1) del Acuerdo o con los requisitos establecidos en estas directrices, informará a la brevedad al Peticionario sus razones y que el proceso ha terminado con respecto a dicha petición.	La petición revisada no cumple con los criterios de 14(1)	Secretariado
5	<u>Directris 8.1:</u> El Secretariado podrá considerar información nueva o complementaria proporcionada por el Peticionario dentro de los 30 días posteriores a que se reciba la notificación por la que el Secretariado informa que ha determinado que la petición no amerita una respuesta de la Parte. Si el Secretariado no recibe información nueva o complementaria dentro de dicho plazo o si el Secretariado determina que, a la luz de la información nueva o complementaria proporcionada por el Peticionario, no se amerita una respuesta de la Parte, dará por terminado el proceso relativo a dicha petición y le informará al Peticionario.	Transcurrieron 30 días sin respuesta del Peticionario (etapa 2)	Secretariado
6	<u>Directris 9.6:</u> Cuando a la luz de cualquier respuesta de la Parte, el Secretariado considere que una petición no amerita la elaboración de un expediente de hechos, notificará al Peticionario y al Consejo sus razones, de conformidad con el apartado 7.2 de estas directrices, y señalará que el proceso se ha dado por terminado respecto a dicha petición.	El Secretariado determina que no se amerita la elaboración de un EH	Secretariado

Cuadro 7: Código de color para identificar la razón de la detención de una petición (continuación).

Numero color	Color que define la razón por la cual se detiene el proceso o el estatus del DP	Resumen	Responsable detención proceso
7	<p><u>Directris 14.2:</u> En caso de que el Peticionario informe al Secretariado por escrito que desea retirar su petición después de recibida la respuesta de la Parte, el Secretariado no continuará con el trámite a menos que la Parte interesada le notifique que el proceso para considerar la petición habrá de continuar. El Secretariado deberá informar al Consejo de cualquier aviso de retiro y si la Parte interesada desea o no que continúe con el proceso de consideración de la petición.</p>	<p>El Peticionario retira su petición (después de recibir la respuesta de la Parte)</p>	<p>Peticionario</p>
8	<p><u>Directris 9.4</u> Si la Parte informa al Secretariado que el asunto expuesto en la petición es materia de un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución, como se define en el artículo 45(3) del Acuerdo, el Secretariado no continuará con la petición y notificará al Peticionario y al Consejo su o sus razones y que ha dado por terminado el proceso.</p>	<p>El proceso se termina por causa de procedimiento jurídico pendiente</p>	<p>Secretariado</p>
9	<p><u>Directris 10.4:</u> El Secretariado elaborará un expediente de hechos, si el Consejo le ordena hacerlo mediante el voto de dos terceras partes de sus miembros. Si el Consejo decide instruir al Secretariado que no prepare un expediente de hechos, el Secretariado comunicará al Peticionario sobre ello y le informará asimismo que el proceso de petición se ha dado por terminado. A menos que el Consejo decida lo contrario, toda decisión de esta naturaleza se anotará en el registro y en el archivo público como se describe en estas directrices.</p>	<p>El Consejo termina el proceso</p>	<p>Consejo</p>
10	<p>El proceso de petición termina debido a que el hecho que lo origina desaparece.</p>	<p>situación se resuelve</p>	<p>Otro</p>
11	<p><u>Directris 14.1:</u> Si antes de que el Secretariado reciba la respuesta de la Parte, el Peticionario informa por escrito al Secretariado que no desea continuar con el proceso de su petición, el Secretariado no continuará con el trámite y lo informará al Consejo. En caso de que dos o más peticionarios hayan hecho una petición conjunta, todos los peticionarios deberán informar al Secretariado por escrito que no desean continuar con el proceso, antes de que la petición pueda ser retirada.</p>	<p>El Peticionario retira la petición (etapa 1)</p>	<p>Peticionario</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de COMISION PARA LA COOPERACION 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*, Montreal, CEC, 2013.

Es este código de color el que está utilizado en el anexo 2, el cual, como vimos, presenta los datos generales del conjunto de las peticiones¹²⁴. La caracterización de cada petición según ese código de color identifica la razón por la cual se detiene el proceso de petición, lo que permite consecuentemente identificar al responsable del paro. Los resultados encontrados son resumidos en el cuadro 8.

Cuadro 8: Cantidad de peticiones según la razón de la detención del proceso de petición

Código de color	Responsable de la detención del proceso o el estatus del DP	Canadá	EE.UU.	México	Total
1	NA (EH)	9	2	11	22
2	NA (Activo)	2	0	3	5
3	Peticionario	8	4	7	19
4	Secretariado	4	1	2	7
5	Secretariado	0	1	2	3
6	Secretariado	4	1	11	16
7	Peticionario	1	1	1	3
8	Secretariado	1	2	1	4
9	Consejo	2	0	1	3
10	Otro	0	0	1	1
11	Peticionario	0	0	1	1
	Total	31	12	41	84

Fuente: Elaboración propia

A partir de esos datos, se estableció el responsable de la detención del proceso, que dividimos en tres categorías: 1) el Peticionario, 2) la institución [compuesto del Secretariado y del Consejo] y 3) otra razón. Este objetivo se realizó restando 2 categorías: Primeramente las peticiones activas, ya que en ese caso no se detuvo el proceso todavía. En segundo lugar, las peticiones que terminaron con la producción de un EH, ya que intrínsecamente no tienen responsable de la detención, porque en ese caso no se detuvo el proceso. El ajuste estableció así la cantidad final de peticiones a 57¹²⁵.

Con el fin de resumir los resultados, se sumaron los datos relacionados al mismo responsable, *i.e.* se calculó el total de peticiones detenidas por la institución (por el Secretariado y el Consejo), por el peticionario y por otra razón. De nuevo, se confirmó un perfil diferente según el país, lo que constatamos en el cuadro 9.

¹²⁴ Número del caso otorgado en el marco de la investigación / Nombre del caso y el código de color relativo al responsable de la detención de la petición / Duración total del proceso / Código de identificación otorgado por la CCA / País implicado / Situación actual del caso.

¹²⁵ 84 peticiones totales - 5 peticiones activas - 22 EH = 57 peticiones

Cuadro 9: Responsable de la detención del proceso de petición por país (número de petición)

Responsable de la detención del proceso		Canadá	EE.UU.	México	Total
Institución	Secretariado	9	5	16	30
	Consejo	2	0	1	3
Peticionario		9	5	9	23
Otro		0	0	1	1
Total		20	10	27	57

Fuente: Elaboración propia

Es más fácil darse cuenta de las diferencias presentando los resultados en porcentaje¹²⁶, que presentamos en el cuadro 10.

Cuadro 10: Responsable de la detención del proceso de petición por país (en %)

Responsable de la detención del proceso		Canadá		EE.UU.		México		Total	
Institución	Secretariado	55	45	50	50	63	59	58	53
	Consejo		10		0		4		5
Peticionario		45		50		33		40	
Otro		0		0		4		2	
Total		100		100		100		100	

Fuente: Elaboración propia

Es así que, si nos concentramos únicamente sobre los resultados de Canadá y México, podemos observar unas tendencias marcadas. En efecto, se nota que en México, el Secretariado detiene mucho más el proceso de petición en comparación con lo que sucede en Canadá, en 59% de los casos mexicanos, por 45% en Canadá, lo que hace una diferencia de 14%. Además, en Canadá el peticionario toma más a menudo la decisión de parar el proceso que en México, con respectivamente 45% contra 33%, lo que hace una diferencia de 12%. Finalmente, si calculamos el porcentaje de éxito para lograr un EH, Canadá (31%) tiene una ventaja no realmente significativa sobre México (29%).¹²⁷

Lo anterior visto se resume así: Aunque el proceso de petición llevado a cabo en Canadá y en México tiene más o menos la misma tasa de éxito para lograr un EH, no se logra de la misma manera. Los canadienses dan menos seguimiento a la petición si esa última necesita correcciones, pero si el Secretariado determina que cumple con los criterios del artículo 14(1) y 14(2), es más probable que logre un EH¹²⁸. Por su lado, los mexicanos tienen más dificultades para lograr cumplir con los criterios básicos requeridos por la petición en su 1a y 2a etapa, pero son más atentos para hacer las correcciones solicitadas por el Secretariado.

¹²⁶ El cálculo de los porcentaje se realizó con los datos según el país. Por ejemplo, 9 peticiones terminadas por el peticionario en Canadá, sobre un total de 20 peticiones en Canadá, se traduce que el 45% de las peticiones canadienses se termina por el peticionario. $(9/20 \times 100 = 45\%)$

¹²⁷ Canadá: $[9 \text{ EH} / (31 \text{ casos} - 2 \text{ casos activos})] \times 100 = 31\%$ y México: $[11 \text{ EH} / (41 \text{ casos} - 3 \text{ casos activos})] \times 100 = 29\%$

¹²⁸ Veremos en el capítulo 3 en qué proporción el peticionario es responsable de la detención del proceso.

Sin embargo, son menos las peticiones que logran pasar el filtro inicial, así que el Secretariado rechaza más las peticiones mexicanas.

Esta caracterización revela el importante perfil institucional de la CCA, lo que permite también identificar el tipo de gobernanza de la CCA. En efecto, estamos ante una debilidad del DP, ya que tiene dificultad de adaptación según la sociedad que acude a él.

La teoría del NLI supone que la institución puede mejorar la cooperación entre los países, y eso se aplica a nuestro caso de análisis. Sin embargo, parece que las reglas institucionales relativas al DP no fueron adaptadas a las diferencias y situaciones específicas de los tres países signatarios el ACAAN. Es así que se desarrolló una rigidez en el marco normativo, poco capaz de adaptarse a la realidad de las tres sociedades para las cuales fue creado, lo que se repercute en la utilización heterogénea del DP.

Como vimos al principio de este capítulo, el ACAAN fue una respuesta política a un coyuntura específica, y no una voluntad ambientalista real por parte de los tres gobiernos. Tal situación implica que la eficacia del tratado, así como del DP resultante, necesita una voluntad política clara y de buena fe. Algunos índices permiten juzgar sobre tal características esenciales del buen funcionamiento de la participación pública a favor del medio ambiente realizada en el marco del ACAAN.

Para profundizar las diferencias en la utilización del DP en cada sociedad, caracterizando la reacción de la CCA y de los peticionarios, se segmentó el proceso de tratamiento de las peticiones con el fin de encontrar la duración de cada etapa. La metodología utilizada, basada sobre la combinación de análisis cuantitativas y cualitativas, es presentada a continuación, así como los resultados generales. Los resultados detallados serán presentados en el capítulo 3.

2.3.2.3 Análisis del tiempo necesario por cada etapa del proceso de petición

Tal como fue presentado anteriormente, el proceso de petición consiste en un mecanismo de varias etapas que implica tres actores principales: el Peticionario, el Secretariado y el Consejo. El análisis de los actores responsables de la detención de proceso permitió establecer patrones diferentes según el origen de la petición. Pero ¿qué hay del tiempo consagrado a cada una de las etapas? Vimos que el peticionario, implicado solamente al principio del proceso, tiene poca capacidad de influir sobre el desarrollo - y la velocidad - con la que se ejecuta el proceso. Entonces, la mayor parte del proceso depende en mayor parte del Secretariado y del Consejo, dos órganos de la CCA que tienen, aparentemente, tensiones en sus relaciones.

Recordamos que el Consejo es la instancia política de la CCA, el órgano rector y la última instancia en toma de decisiones. Las reglas relativas al proceso de petición lo demuestran claramente, ya que el Secretariado depende, en dos ocasiones durante el proceso de petición, de la decisión del Consejo para seguir avanzando en el análisis de la petición. El Consejo funge dos papeles distintos que pueden ser vistos como contradictorios: Por una parte, los ministros de cada país representan las Partes nacionales individuales, lo que

implica defender sus intereses nacionales. Pero por otro lado, como miembros del Consejo rector, los políticos deben lograr la elaboración de una visión global del medio ambiente en América del Norte, para identificar el interés conjunto más amplio, lo que desvía en cierta medida el interés nacional original. Es pertinente preguntarse ¿En qué medida el Consejo aprovecha el control final sobre las decisiones claves que deben de ser tomadas durante el proceso de petición?

Porque hay que recordar que no tomar una decisión o decidir dejar pasar mucho tiempo antes de tomarla... es también una decisión, y como veremos, casi una estrategia.

Por su parte, el Secretariado goza de una autonomía muy amplia específicamente otorgada por el texto del ACAAN. Aunque el DE y su personal no deben recibir instrucciones de ninguna autoridad externa al Consejo¹²⁹, este órgano tiene responsabilidades amplias que cumple con autonomía. El caso del tratamiento de las peticiones es un ejemplo claro, ya que es el encargado de todas las etapas iniciales hasta determinar si la petición amerita la producción de un EH. Es únicamente a partir de este momento que el Consejo empieza a intervenir en el proceso, y simplemente para otorgar el visto bueno, o no, al trabajo ejecutado por parte del Secretariado.

Entonces, ¿qué hay del desempeño de cada órgano? Es posible desarrollar una opinión sobre este tema calculando los tiempos claves del proceso de petición. Con ese objetivo, se resumieron las 10 etapas del proceso de petición enumeradas anteriormente, en 5 períodos claves que encontramos en el cuadro 11, que se define como 1) la determinación del Secretariado, 2) la recomendación del Secretariado, 3) la instrucción de Consejo, 4) la producción del EH y 5) la publicación del EH.

¹²⁹ Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, 14 septiembre 1993, entrado en vigor el 1 enero 1994, artículo Art 11(4).

Cuadro 11: Periodos claves del proceso de petición

Etapa del proceso	Codigo	Sub-etapa	Descripción de la sub-etapa
Determinación del Secretariado	T1	Tiempo que se toma el Secretariado para realizar el análisis inicial de si la petición cumple con 14(1) y 14(2)	Días transcurridos entre la recepción de la petición y la primera respuesta del Secretariado
	D1	Requerimiento, o no, de la revisión de la petición	Determinación del Secretariado de si la petición cumple o no con los criterios Art 14(1)
	T2	Tiempo que se toma el Secretariado para realizar el análisis de si la petición cumple respecto del artículo 14(1)	Días transcurridos para tener la respuesta entre la recepción y la determinación (En el caso que la petición necesita revisión, la determinación se realizada en una etapa)
	T2.1	Solicitud d'información del Secretariado a la Parte (si aplicable) (etapa realizada hasta 1998)	Días transcurridos entre la determinación del Secretariado relativa a 14(1) y la solicitud de una respuesta a la Parte
	T2.2	Análisis final de si la petición cumple con 14(1) y 14(2)	Días transcurridos para tener la respuesta entre recepción y determinación(En el caso que la petición necesita revisión, la determinación se realizada en dos etapas)
	D2	Decisión de si la petición cumple o no con 14(1) y 14(2)	Decisión del Secretariado de seguir o no el proceso de petición (1: se sigue el proceso. 2: se detiene el proceso)
	D2.1	Si no cumple, razón del rechazo	NA: No aplicable 1: Recursos pendientes 2: 30 días sin obtener respuesta del Peticionario (Directris 6.2) 3: Artículo 8.1 4: Directris 6.3 (no cumple con art 14(1)) 5: Art 14(2)

Cuadro 11: Periodos claves del proceso de petición (continuación)

Etapa del proceso	Código	Sub-etapa	Descripción de la sub-etapa
Recomendación del Secretariado	T3	Tiempo que se toma la Parte para contestar a la solicitud de información del Secretariado	Días transcurridos entre la solicitud de una respuesta de la Parte y la recepción de dicha respuesta
	T3.1	Tiempo que se toma el Secretariado para solicitar más información a la Parte (si aplicable)	Días transcurridos entre la recepción de la primera respuesta de la Parte y la segunda solicitud del Secretariado para obtener más información
	T3.2	Tiempo en el que conteste la Parte a la segunda solicitud de información del Secretariado (si aplicable)	Días transcurridos entre la segunda solicitud de más información de la Parte y la recepción de dicha segunda respuesta
	T4	Tiempo de análisis del Secretariado para recomendar o no la producción de un EH	Días transcurridos entre la recepción de la 1a respuesta de la parte y la recomendación del Secretariado relativa a la producción del EH
	T5	Tiempo total para la recomendación del Secretariado	Días transcurridos entre la determinación del Secretariado de si la petición cumple con los criterios de 14(1) y 14(2), y su recomendación de la producción de un EH
	D3	Recomendación del Secretariado relativa a la producción de un EH	Recomendación del Secretariado (1: se recomienda la elaboración de un EH. 2: No se recomienda la elaboración de un EH)
	D3.1	Si no se recomienda la elaboración, razón del rechazo	Razón del rechazo si es aplicable 1: Recursos pendientes 2: Directriz 6.2 (30 días sin que conteste el peticionario) 3: Artículo 8.1 4: Directriz 6.3 (no cumple con art 14(1)) 5: Art 14(2)
Instrucción del Consejo	T6	Tiempo que el Consejo se toma para la decisión relativa a la elaboración del EH	Días transcurridos entre la notificación del Secretariado y la decisión del Consejo
	D4	Voto del Consejo relativo a la elaboración de un EH	Si o no se elabora el EH (1: si. 2: no)

Cuadro 11: Periodos claves del proceso de petición (continuación)

Etapa del proceso	Código	Sub-etapa	Descripción de la sub-etapa
Producción del EH	T7	Tiempo que se toma el Secretariado para preparar el plan de trabajo	Días transcurridos entre la decisión del Consejo relativa a la producción del EH y la comunicación del plan de trabajo del Secretariado
	T8	Tiempo que se toma el Secretariado para solicitar información al público	Días transcurridos entre la comunicación del plan de trabajo por parte del Secretariado y la solicitud de información
	T9	Tiempo que se toma el Secretariado para preparar el borrador del EH a partir de la solicitud de información al público	Días transcurridos entre la solicitud de información al público y la presentación del borrador del EH
	T10	Tiempo total que toma el Secretariado para preparar el borrador del EH	Días transcurridos entre el voto del Consejo para instaurar la preparación de un EH y la presentación del borrador
	T11	Tiempo para recibir los comentarios de Canadá	Días transcurridos entre la presentación del borrador del EH al Consejo y la recepción de los comentarios de Canadá
	T12	Tiempo para recibir los comentarios de EE.UU.	Días transcurridos entre la presentación del borrador del EH al Consejo y la recepción de los comentarios de EE.UU.
	T13	Tiempo para recibir los comentarios de México	Días transcurridos entre la presentación del borrador del EH al Consejo y la recepción de los comentarios de México
	T14	Tiempo que se toma el Secretariado para elaborar la versión final del EH	Días transcurridos entre la recepción de los últimos comentarios de las Partes y la presentación del EH final
	T15	Tiempo total para elaborar el EH	Días transcurridos entre el voto del Consejo para elaborar el EH y la presentación del EH final al Consejo por parte del Secretariado
Publicación del EH	T16	Tiempo que se toma el Consejo para recomendar la publicación del EH	Días transcurridos entre la presentación del EH final al Consejo por parte del Secretariado y el voto del Consejo para la publicación del EH
	T17	Tiempo que toma el Secretariado para publicar el EH	Días transcurridos entre el voto del Consejo relativo a la publicación del EH y su publicación por el Secretariado
	T18	Tiempo total para la publicación del EH	Días transcurridos entre la presentación del EH final y su publicación

Fuente: Elaboración propia

El cuadro 11 es la herramienta central del análisis realizado en nuestra investigación, ya que permite presentar los datos relativos a las peticiones con varios ángulos. Llamamos la

atención sobre las sub-etapas que tienen un código numérico y un código de color¹³⁰, ya que también encontramos esta clasificación en el anexo 3 que presenta en detalle los resultados de los cálculos de las duraciones y determinaciones de cada sub-etapa. Además, se ilustró esquemáticamente el código de color de las cinco etapas en el anexo 4, retomando la figura 2 y poniéndole un marco de color que corresponde a dichas etapas.

A partir de esos datos, procedemos a realizar un análisis minucioso de la información sobre la eficacia del Secretariado y del Consejo. Sin embargo, con el fin de terminar el capítulo 2, solo presentamos los rasgos de las cinco etapas, en conjunto y según el país, con el fin de ver las tendencias generales, ilustradas en los gráficos 5 a 9.¹³¹

2.3.2.3.1 La determinación

La etapa de determinación se define con la duración entre el depósito de la petición y la determinación del Secretariado, quién debe definir si la petición recibida amerita una respuesta de la Parte. Durante esa primera etapa, el Secretariado determina si la petición cumple con los artículos 14(1) y 14(2) del ACAAN. Dos casos pueden presentarse:

1) Que el Secretariado determine que la petición cumple con los criterios de los dos artículos, y al mismo momento que se emite la resolución positiva, también se solicita una respuesta de la Parte. Según las Directrices de 2012¹³², se debería tomar un plazo de 60 días para realizar este examen.

2) Si del análisis inicial se indica que la petición no cumple con los criterios básicos y necesita revisión, el Peticionario tiene 60 días hábiles¹³³ para enviar una petición revisada. Esa situación es un punto importante de nuestra investigación, ya que permite establecer un perfil diferente entre Canadá y México, que demostraremos con los resultados en el próximo capítulo. Si la petición se encuentra en tal situación, el plazo total de examen corresponde a 120 días, como se puede confirmar en la figura 2 (30 días iniciales de examen del Secretariado + 60 días de revisión del Peticionario + 30 días de segunda revisión bajo criterios básicos del Secretariado+ 30 días para que el Secretariado analice si se amerita una respuesta de la Parte).

¹³⁰ Código de color que permite identificar las 5 etapas del proceso de petición. Es diferente del código de color asociado a la responsabilidad de la detención del proceso de petición, que utilizamos anteriormente. El código de color de las etapas del proceso de petición será retomado para presentar las líneas del tiempo en el capítulo 3.

¹³¹ Con el fin de armonizar los datos para la elaboración de los gráficos la más justa, los 4 casos que fueron juzgados como que no ameritaba una respuesta de la Parte (etapa de la determinación del Secretariado) fueron adaptados, *i.e.* se agrego el tiempo de nueva solicitud de información al Peticionario al tiempo de análisis de si la petición cumple con los criterios de 14(1).

¹³² Una de las diferencias grandes entre las directrices de 2001 y las de 2012 es que se introdujeron unos plazos en los cuales las diferentes etapas del proceso de petición deberían llevarse a cabo. En este sentido, comparamos los resultados obtenidos de las duraciones de las etapas del proceso de petición calculados entre 1994 y 2014, con dichos plazos, con el fin de juzgar la profundidad del cambio institucional que implica respetar los compromisos establecidos en 2012.

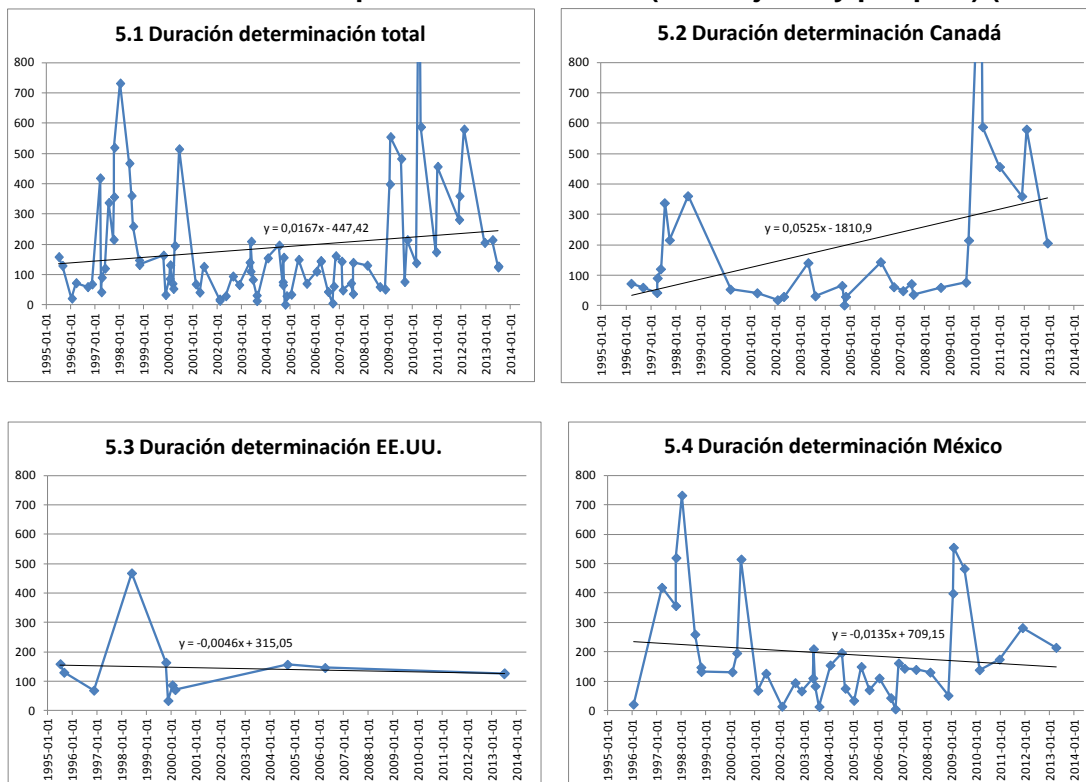
¹³³ Antes de 2013, el periodo era de 30 días.

Hasta 1999, el Secretariado se permitió dividir el análisis de 14(1) y 14(2), respondiendo así al Peticionario que su petición cumplía con los criterios de 14(1), pero determinando en una segunda etapa si la petición cumplía con 14(2). Sin embargo, esta manera de examinar la petición se terminó y las 2 etapas se realizan ahora de manera conjunta. Por esa razón, hoy en día, cuando se realiza la primera etapa del proceso de petición y que el análisis se asevere positivo, la fecha de la emisión de la respuesta al peticionario corresponde a la fecha de solicitud de información a la Parte.

Una última excepción, que se produjo dos veces desde 1999, fue que el Secretariado determinó que no se ameritaba una respuesta de la Parte, y solicitaba nueva información al Peticionario, que tenía 30 días para otorgarla. En ambos casos, el Secretariado no propuso el seguimiento del proceso.

Ahora bien, como podemos constatar en la serie del gráfico 5¹³⁴, la tendencia general de la duración de la determinación se dirige hacia un aumento del tiempo acordado para esa etapa, pasando de aproximadamente 150 días en 1995 hacia aproximadamente 250 días en 2014. El gráfico relativo al total de los datos permite observar una serie de casos extremos en los primeros años de aplicación del DP (1997-2001), así como a partir de 2008 hasta la fecha.

Gráfico 5: Duración de la etapa de determinación (en conjunto y por país) (1994-2014)



Fuente: Elaboración propia

La observación de la serie del gráfico 5 permite identificar que es Canadá ($m = 0,0525$) quién es responsable del incremento del la duración promedio del conjunto de los datos (m

¹³⁴ Eje de los X = Fecha de recepción de la petición. Eje de las Y = Tiempo total del análisis de si la petición cumple con los artículos 14(1) y 14(2) (T2.2, anexo 3).

= 0,0167). En efecto, mientras que en los casos de EE.UU. ($m = -0,0046$) y México (pendiente de la línea de tendencia de $-0,0135x$) se observa una tendencia a la disminución en el tiempo de la duración de la etapa de determinación, se observa una tendencia inversa fuerte en Canadá.

Como podemos constatar en el anexo 4, el promedio total de la duración de la etapa de determinación del Secretariado es de 200 días¹³⁵, y se confirma la tendencia de Canadá en ocupar más tiempo para esa etapa, con un promedio de 235 días, contra un promedio de 163 días para EE.UU. y 187 días para México. También los resultados de la desviación estándar (σ)¹³⁶ permite indicar una presencia más grande de casos "extremos", entendidos como casos de duración mucho más amplia que el promedio. Es posible observar tal situación a partir de 2010 en el gráfico de Canadá, que tiene un σ de más del doble (332) en comparación con EE.UU. (158) y México (156).

La interpretación de los datos de la etapa de determinación permite concluir que en promedio, se toman 80 días más de lo que se propone por la institución de la CCA, y que si sigue la tendencia, se tomará más y más tiempo para realizar esta etapa.

2.3.2.3.2 La recomendación del Secretariado

La segunda etapa del proceso de análisis de una petición es la recomendación, que implica dos actores: El Secretariado y la Parte. Dicha etapa empieza con la solicitud de información que el Secretariado hace a la Parte, y termina con la emisión de la recomendación relativa a la elaboración de un EH. Como la primera etapa de determinación, la segunda etapa de recomendación también se divide en dos: el tiempo que se tarda la Parte a responder, y el tiempo que necesita el Secretariado para analizar la respuesta y así emitir después su recomendación, que puede ser negativa o positiva. Según las Directrices de 2012, se debería tomar un plazo de 150 días hábiles para llevar a cabo esta etapa (30 días para obtener la respuesta de la Parte, y 120 días para el examen hecho por el Secretariado).

En pocas ocasiones (8 en total), después de haber recibido la respuesta de la Parte, el Secretariado solicitó información adicional a dicha Parte, lo que alargó la duración de esa etapa.

Un examen de la serie del gráfico 6¹³⁷ indica una tendencia general negativa de esa etapa, lo que se interpreta como una disminución de la duración de esa etapa durante el periodo estudiado, pasando de aproximadamente 450 días en 1995 hacia aproximadamente 300

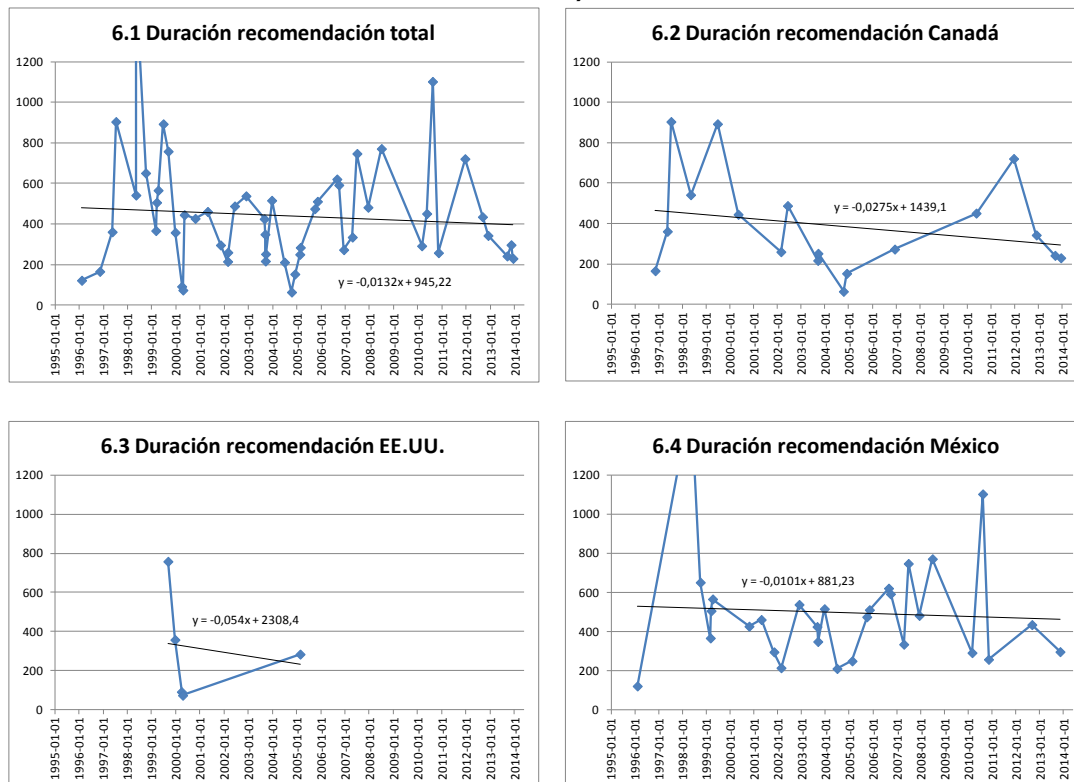
¹³⁵ T2.2, promedio, anexo 4

¹³⁶ La desviación estándar es una medida de dispersión usada en estadística que nos dice cuánto tienden a alejarse los valores concretos del promedio en una distribución. En el caso de nuestra investigación, nos permite determinar con qué frecuencia se encuentran casos extremos, *i.e.* duración que sobresale en comparación con el promedio.

¹³⁷ Eje de los X = Fecha de solicitud de información a la Parte. Eje de los Y = Tiempo total que se toma el Secretariado para hacer su recomendación relativa a la elaboración de un EH (T5, anexo 3).

días en 2014, con un promedio general de 442 días. A la imagen del patrón establecido en la etapa anterior, es posible constatar, en el gráfico 6.1, unos casos extremos al principio de la utilización del DP (1997-2000), y también en los últimos años (2006-2013).¹³⁸

Gráfico 6: Duración de la etapa de recomendación (en conjunto y por país) (1994-2014)



Fuente: Elaboración propia

En el caso de la etapa de recomendación, constatamos que es Canadá quien tuvo la disminución más rápida en la duración de tratamiento de dicha etapa ($m = -0,0275$), mientras que México también logró una disminución, pero menos importante ($m = -0,0101$).

De manera absoluta, la etapa de la recomendación toma en promedio 442 días¹³⁹, lo que corresponde a casi 300 días más de lo afirmado por la CCA en las Directrices 2012, ya que como se puede ver a la figura 2, normalmente la respuesta de la Parte se realiza en 30 días hábiles, y la recomendación por parte del Secretariado en 120 días. México tiene un promedio de más de 100 días en comparación con Canadá, respectivamente de 497 y 389. Una presencia más grande de casos extremos mexicanos, que se observa en el gráfico 6.4, se confirma con el " σ " mexicano más elevado, de 290, cuando Canadá tiene el más pequeño, de 244, lo que implica una mayor estabilidad en las duraciones de esa etapa.

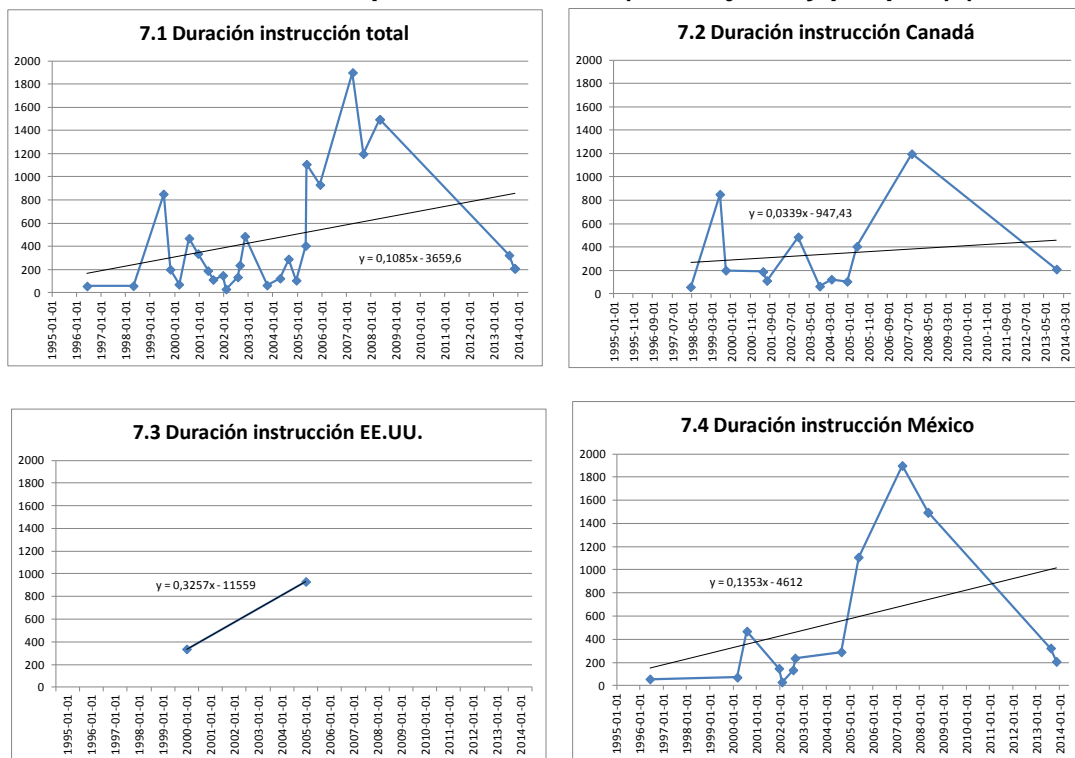
¹³⁸ A partir de esta etapa, es difícil utilizar los datos de EE.UU., ya que son muy pocos. Por esa razón apartamos del análisis a ese país a partir de aquí.

¹³⁹ T5, anexo 4

2.3.2.3.3 La instrucción del Consejo

Es en la etapa de la instrucción que interviene por primera vez el Consejo en el proceso de examen de una petición. Consiste simplemente en la autorización de este órgano de la CCA para seguir adelante con la elaboración de un EH. Sin embargo, un fenómeno peculiar se presenta a esa etapa. En efecto, considerando el plazo sugerido por las Directrices 2012, la instrucción del Consejo debe realizarse normalmente en 60 días hábiles. Sin embargo, de las 28 peticiones que recomendó el Secretariado a favor de la elaboración de un EH, solamente tres, que fueron de hecho las tres primeras recomendaciones en la existencia del DP, respetaron ese plazo. La demora del Consejo en la toma de decisión es normal y recurrente en la etapa de la instrucción, lo que se puede constatar en el gráfico 7.¹⁴⁰

Gráfico 7: Duración de la etapa de instrucción (en conjunto y por país) (1994-2014)



Fuente: Elaboración propia

La línea de tendencia permite observar literalmente una explosión de la duración de la etapa de instrucción, pasando de menos de 200 días en 1995 hacia casi 900 días en 2014 ($m = 0,1085$). Es México que obtuvo una aceleración más grande en el aumento de la duración de la instrucción (m mexicano = $0,1353$ contra m canadiense = $0,0339$).¹⁴¹

Además, el gráfico 6.1 indica que las recomendaciones emitidas por el Secretariado y entregadas al Consejo entre 2005 y 2009, se tomaron entre 2 años y medio y un poco más

¹⁴⁰ Eje de los X = Fecha de la notificación del Secretariado al Consejo para la elaboración un expediente de hechos. Eje de las Y = Tiempo que el Consejo se toma para la decisión relativa a la elaboración del EH (T6, anexo 3).

¹⁴¹ Excluyendo EE.UU.

de 5 años para obtener su instrucción. El promedio de la duración de esa etapa es de 472 días¹⁴², y el promedio de México (569 días) es de 236 días más que el de Canadá (333 días). Es también México que tiene las más grandes cantidades de casos extremos, con un " σ " de 640, contra un " σ " de 355 de Canadá.

El examen de estos datos crea un cuestionamiento sencillo: ¿Porqué el Consejo se tarda tanto tiempo para decidir si se escribe o no un EH? ¿Cuáles son los factores que pueden influir sobre la demora en esta etapa?, y ¿Por qué las peticiones mexicanas están más afectadas por esa estrategia de dilatación del tiempo? El próximo capítulo presentará una pista de explicación. Por el momento, seguimos con el análisis de la etapa de la elaboración del EH.

2.3.2.3.4 La producción del EH

Una vez que el Consejo instruye al Secretariado la preparación de un EH, una serie de sub-etapas se ponen en marcha. Primeramente, el Secretariado publica un plan de trabajo, en el cual se planean las diferentes etapas para logra la producción del EH, notablemente:

- La invitación al público (Petionario, CCPC, gente afectada, autoridades locales, municipales, estatales y federales implicadas en el caso) a presentar información pertinente;
- La recopilación de la información técnica y científica pertinente, disponible al público, otorgada por expertos independientes o por ONG;
- La elaboración del proyecto de EH por parte del Secretariado;
- La presentación del proyecto al Consejo y la recepción de los comentarios de las Partes;
- La incorporación de las observaciones en el EH final y su presentación al Consejo;
- La publicación del EH mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros del Consejo.

Posteriormente el Secretariado publica la solicitud de información al público, con el fin de recopilar la información pertinente para la redacción del proyecto del EH. Una vez terminado, se presenta el borrador del EH al Consejo para obtener los comentarios de las Partes, que serán incluidos en el EH final. Una vez terminado, el Secretariado presenta el EH final al Consejo, para que autorice su publicación.

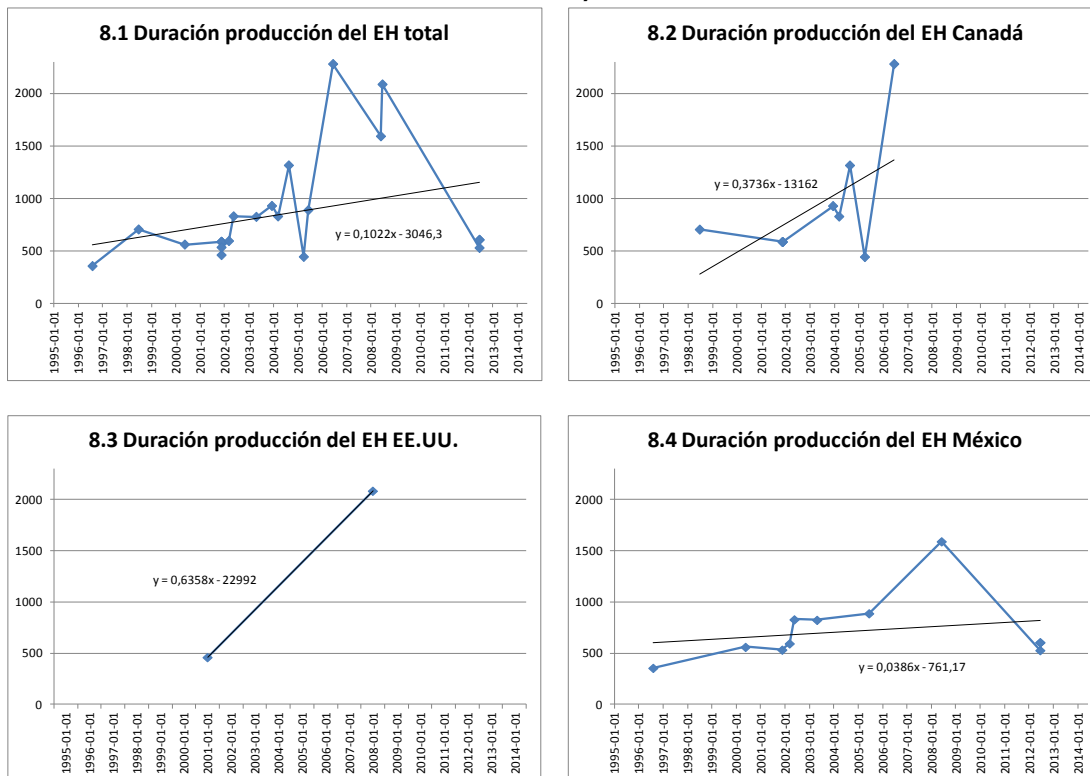
Según las Directrices de 2012, la etapa de producción del EH debería tener un plazo de 270 días (elaboración del proyecto por parte del Secretariado: 180 días + comentarios de las Partes: 45 días + elaboración de la versión final del EH: 45 días = 270 días, ver figura 2). Sin embargo, en ningún caso se realizó la producción de un EH en ese lapso de tiempo, y el tiempo mínimo que se llevo a cabo ese proceso fue de 357 días¹⁴³ y corresponde a la primera experiencia de producción de un EH por el Secretariado, realizado en 1999. El promedio para esa etapa es de 853 días, y existe una diferencia de 198 días entre el

¹⁴² T6, anexo 4

¹⁴³ T15, anexo 4

promedio más largo de producción de un EH canadiense (919 días) que el mexicano (721 días). La diferencia entre Canadá y México se puede observar también en sus tendencias generales, observables en el gráfico 8¹⁴⁴.

Gráfico 8: Duración de la etapa de producción del EH (en conjunto y por país) (1994-2014)



Fuente: Elaboración propia

La tendencia general en la duración de la producción del EH se dobló entre 1994 y 2014, pasando de aproximadamente 600 días a 1300 días ($m = 0,1022$). Ese aumento puede ser asociado a los datos canadienses, ya que su tendencia al aumento en la duración de esa etapa ($m = 0,3736$) es 10 veces mayor a la de México ($m = 0,0386$).

Para finalizar el análisis a esta etapa, es posible ver que los EH que se empezaron a producir entre el año 2004 y 2009 tuvieron una duración mucho mayor que los demás. Si bien esta etapa analizada en este punto, hace falta la descripción de la última etapa, presentada en seguida.

2.3.2.3.5 La publicación del EH

La etapa final del proceso de análisis de una petición consiste en su publicación, eu se divide en dos sub-etapas: Una vez que el Secretariado presenta el EH final, el Consejo

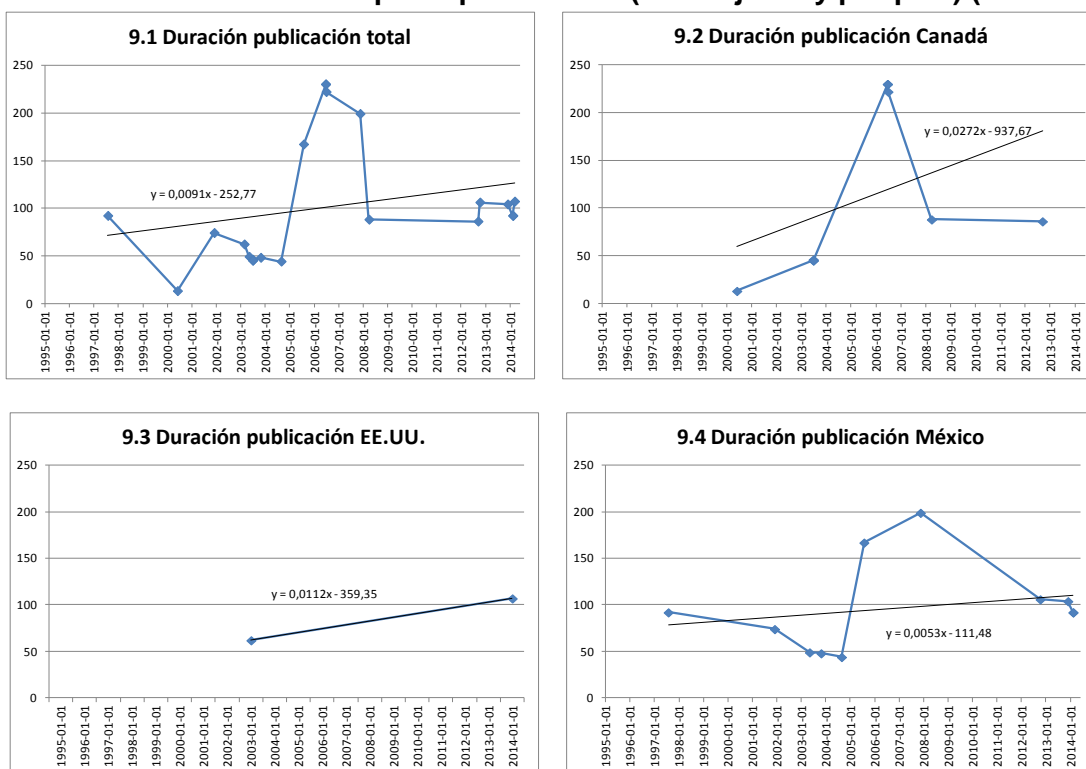
¹⁴⁴ Eje de los X = Fecha de la decisión del Consejo de Instruir al Secretariado la elaboración de un EH. Eje de las Y = Tiempo total para elaborar el EH (T15, anexo 3).

debe votar, mínimo con dos tercios de sus miembros a favor, para recomendar su publicación. Una vez que se emite esa resolución, el Secretariado publica dicho EH.

La Directrices de 2012 solamente proponen el plazo de 60 días durante el cual el Consejo debería tomar la decisión relativa a la publicación, sin precisar el tiempo del cual dispone el Secretariado para realizar dicha publicación.

Sin embargo, estudiando los datos de ambos sub-etapas, es posible constatar que el responsable de la prolongación de la etapa de publicación es el Consejo. En efecto, el tiempo tomado por el Secretariado para publicar un EH¹⁴⁵ es muy rápido, ya que en promedio toma 4 días¹⁴⁶. Por su lado, el Consejo solamente logró respetar 7 veces en un total de 22 EH el lapso de tiempo propuesto en las Directrices 2012, como se ilustra en la información del gráfico 9.

Gráfico 9: Duración de la etapa de publicación (en conjunto y por país) (1994-2014)



Fuente: Elaboración propia

Con el examen de esa última serie, se puede constatar otra vez que la evolución de las duraciones de esa etapas van aumentando, pasando de aproximadamente 70 días en 1994 a aproximadamente 140 días en 2014, y que Canadá tiene la mayor parte de la responsabilidad de ese alargamiento ($m = 0,0272$), comparado con México ($m = 0,0053$).

La división del proceso de petición en diferentes etapas, y el cálculo de su duración, permitió determinar una tendencia general y ubicarla en la actualidad. Es así que constatamos que de las cinco etapas estudiadas entre 1994 y 2014, cuatro vieron aumentar su promedio de duración. Dicho de otro modo, en lugar de aumentar su rapidez de

¹⁴⁵ T17, anexo 3

¹⁴⁶ T17, anexo 4

tratamiento, lo que sería lógico debido al incremento de la experiencia institucional de la CCA relativa al proceso de petición, pues el examen de las peticiones toma más y más tiempo.

¿Cómo explicar esta situación? Hasta 2012, la CCA no tenía ninguna escala de tiempo en las directrices establecida en 2001, excepto por el tiempo de 30 días acordado al peticionario que debía revisar su petición en el caso que aquella no cumpliera con los criterios básicos. La revisión de las Directrices realizada en 2012 planteó por primera vez los plazos normales en los cuales cada etapa del proceso debería ser acabada. Sin embargo, los tiempos propuestos parecen desconectados de la realidad del terreno y la planeación exageradamente optimista.

Es así que si retomamos el proceso de petición (la figura 2) y sumamos los plazos recomendados por la CCA, llegamos al total de 660 días¹⁴⁷, o un año y diez meses. Sin embargo, las mismas directrices establecen, en la última línea de la figura, que un EH se publica normalmente luego de dos años y medio de la presentación de la petición, lo que corresponde a 913 días. ¿Porqué según el texto de las directrices que indica el plazo normal del tratamiento de una petición, le hacen falta 253 días si lo comparamos a la suma de los plazos ilustrados en la figura correspondiente? Tal vez porque la institución planea un tiempo tampón si se prolonga una etapa, pero la manera de presentar los hechos es engañosa.

Además, el establecimiento de plazos puede ser visto como positivo, ya que corresponde a un nivel de compromiso superior a aquel anterior. Sin embargo, parece haber sido creado para fracasar, ya que para lograr los objetivos cuantificables, se necesitaría cambios profundos en la cultura institucional de la CCA.

Pero ¿a qué nivel de la institución deberían llevarse a cabo tales transformaciones? Como vimos al principio de ese capítulo, el ACAAN no fue el resultado de un consenso político para proteger el medio ambiente. Más bien puede ser considerado el precio pagado, peculiarmente para México, para lograr un acuerdo comercial a nivel de América del Norte, ya que una conciencia internacional pro-ambiental se estaba desarrollando, y que la coyuntura política en EE.UU. permitió al nuevo presidente estadounidense condicionar la firma del TLCAN con la aceptación del ACAAN. Los movimientos de protesta en contra del tratado comercial, especialmente aquellos preocupados por las repercusiones ambientales de tal acuerdo, crearon un contra-poder político capaz de influir sobre las negociaciones en curso. Es así que se creó el ACAAN, tratado internacional que, debido a su génesis, necesita una voluntad política para servir a la protección ambiental.

El ACAAN fue en su momento un tratado vanguardista, ya que sus objetivos, nuevos derechos y obligaciones, así como la institución internacional establecida respondieron a muchas esperanzas de los pro-ambientales. Uno de los más grandes avances creado por el

¹⁴⁷ Determinación del Secretariado debería tomar 120 días [en el caso que la petición necesita una revisión] + obtención de la respuesta de la Parte en 30 días + la recomendación del Secretariado para elaborar un EH en 120 días + la instrucción del Consejo en 60 días + la elaboración del proyecto de EH en 180 días + los comentarios de las Partes en 45 días + la elaboración de la versión final del EH por el Secretariado en 45 días + el voto de Consejo por la publicación del EH en 60 días → 120+30+120+60+180+45+45+60=660

ACAAN fue el establecimiento del DP, que permitía a los ciudadanos o grupos sin vínculo gubernamental, de hacer pública internacionalmente situaciones supuestamente irregulares en la aplicación de la legislación ambiental de cada país.

Sin embargo, al analizar con precisión el ACCA, y particularmente el mecanismo creado por el DP, se manifiestan fallas intrínsecas del texto y de esa nueva herramienta de protección ambiental. En efecto, el ACAAN no permite una real armonización de las normas ambientales a nivel continental, ya que el principio de soberanía fue estrictamente respetado.

Además, el DP no es un mecanismo de resolución de controversias y no puede surgir ninguna sentencia, medida coercitivas o juicio de él.

Con el fin de analizar el proceso de petición, presentamos sus diez etapas, así como su utilización, presentando la cantidad de peticiones depositadas a la CCA según el tiempo y según el país. Con ese primer paso, nos dimos cuenta de la utilización muy limitada, y con una tasa de utilización más y más pequeña en el tiempo, que se hace del DP. También se ilustró el aislamiento de EE.UU. del proceso, ya que muy pocas peticiones fueron llevadas a cabo por ese país (12), mientras que Canadá (31) y México (41) tienen tres veces más la utilización del DP que EE.UU.

A partir de entonces, gracias al registro público de las peticiones creado por la CCA, establecemos el perfil de responsabilidad de la detención del proceso. Es así que comparando los datos de Canadá y México, se pudo concluir que las peticiones canadienses son más frecuentemente detenidas por el Peticionario, y menos por la institución. Dicho de otro modo, las peticiones mexicanas son detenidas mayormente por la institución, y menos por el Peticionario. Una de las explicaciones probables está relacionada con la diferencia en el nivel de preparación y de recursos intelectuales como económico de ambas sociedades. Finalmente, propusimos resumir el proceso de petición en cinco etapas, determinamos la duración promedio y la tendencia entre 1994 y 2014 de cada una de ellas y comparamos los resultados con la nueva escala establecida por la CCA en 2012. Fue sorprendente encontrar una brecha grande entre los resultados actuales y los nuevos objetivos institucionales.

El tipo de desarrollo realizado en el marco del proceso de petición nos refleja varias características de la gobernanza de esa institución. Constatamos que, en el marco del ACAAN, la voluntad política parece limitada para lograr una protección eficaz del medio ambiente. Tanto en las debilidades jurídicas como en la dilatación temporal del DP, por lo tanto es pertinente preguntarse sobre los intereses y fuerzas que guían la aplicación de este tratado. Es el examen que proponemos realizar en el capítulo 3.

Capítulo III. Perfil de la gobernanza relacionada al DP del ACAAN

L'action humaine est le seul sujet, la seule chose qui constitue le pouvoir.
- John HOLLOWAY¹⁴⁸

Han pasado veinte años en América del Norte desde la firma del TLCAN, una unión que aumentó la velocidad de los cambios no solamente a nivel económico, sino también a nivel social y político. Sin embargo, esta visión etnocentrista no debe apartar la consciencia de las repercusiones del crecimiento del comercio sobre el medio ambiente.

En este contexto, tanto en Norteamérica como en todo el mundo, el incremento de la degradación ambiental en las últimas décadas es preocupante. Pero más alarmante, como lo sostiene Noam Chomsky, es que la catástrofe ambiental inminente está parcialmente definida por la inacción deliberada del hombre¹⁴⁹. Pero por debajo de esta pasividad global para proteger nuestro ambiente, existen individuos y grupos que se organizan, que se movilizan y reclaman una voz en la mesa de negociación global, así como un peso en la toma de las decisiones que influenciarán el futuro de la humanidad. Esta tendencia se encontró durante las negociaciones del TLCAN, y el ACAAN es un fruto de las luchas llevadas a cabo por la sociedad civil con dichas intenciones.

De manera paralela al reclamo de mayor participación pública, recordamos que a nivel internacional, la década de los 90' corresponde a un periodo de turbulencias causadas por la reorganización de las potencias¹⁵⁰, en favor de EE.UU. Al finalizar el mundo bipolar puede ser percibido como la victoria de los valores liberales, cuya representación era encabezado por este país. La implosión de la URSS y consecuentemente la destrucción de la amenaza comunista permitía el avance victorioso del capitalismo, gracias a la implementación de dos conceptos estrechamente ligados: la democracia y el libre-mercado. Los acuerdos de libre-mercado se multiplicaron, y consecuentemente sus repercusiones ambientales.

Por otro lado, ese periodo se caracteriza por el aumento de la importancia del papel de las OI en la escena internacional, principalmente bajo la estructura de la ONU y sus diferentes órganos, pero también a través de la creación de varias organizaciones regionales. Tal ampliación institucional respondía a nuevas necesidades regionales e internacionales, que incluye la gestión ambiental. Es en ese marco que nació el ACAAN y la CCA como responsable de su aplicación.

¹⁴⁸ John HOLLOWAY, *Changer le monde sans prendre le pouvoir. Le sens de la révolution aujourd'hui*, Montreal, Lux Editeur, 2007.

¹⁴⁹ Noam CHOMSKY y Laray POLK, *Nuclear War and Environmental Catastrophe*, Seven Stories Press, Nueva York, 2013.

¹⁵⁰ En una visión realista de las RI, la potencia se define como la capacidad de un actor de imponer su voluntad a los demás. Ver Raymond ARON, *Paix et guerre entre les nations*, 8a. edición, Paris, editorial Calman-Lévy, 1962, pp.16-17

3.1 Comportamiento de los actores involucrados en el derecho de petición

Como ya fue presentado, el periodo de tratamiento de cada etapa del proceso de petición se fue alargando durante los veinte últimos años de existencia del ACAAN, y a pesar de esta situación, la CCA instauró una nueva escala de tiempo mucho más restrictiva. Aunque no son plazos fijos, ya que las directrices de 2012 indican que las diferentes etapas deberían *normalmente* llevarse a cabo en los tiempos presentados, el establecimiento de tales plazos parecen ajenos a la realidad. Podemos entender que la institución quiere mejorar su rendimiento y disminuir el periodo de cada etapa del proceso de análisis de las peticiones, pero tales objetivos supondrían cambios radicales en el tratamiento del DP. Además, se constata que las peticiones tratadas desde 2012 no respetan los nuevos plazos establecidos por la institución. ¿Porqué? Para responder a esta pregunta, hay que examinar el comportamiento de los actores durante el tratamiento de las peticiones, lo que nos permitirá entender los rasgos específicos del nivel de madurez institucional de cada uno de los países miembros del ACAAN.

3.1.1 la cultura institucional nacional

Como ya se sabe, el peticionario es el iniciador de la aplicación del DP. Es a través de su iniciativa que comienza un proceso creado por el ACAAN para promover la protección ambiental con la denuncia de una supuesta falta de aplicación de la ley. De entrada, el pequeño número de peticiones depositadas por año implica el poco conocimiento en la población en general, el poco interés o bien las dificultades técnicas encontradas por el peticionario ante en mecanismo del DP.

En el capítulo anterior, observamos una diferencia en el comportamiento del peticionario canadiense y el mexicano en la utilización del DP¹⁵¹, ya que el primero es responsable del 45% de la detención de las peticiones de su país, y el segundo de un 33%¹⁵². Así, hay mas peticionarios canadienses que detienen el proceso de petición que peticionarios mexicanos. Tal situación puede ocurrir de tres maneras: Si el peticionario no contesta a la solicitud de petición revisada por parte del Secretariado, si el peticionario informa al Secretariado que no desea continuar el proceso de su petición antes de haber recibido la respuesta de la Parte o después de haber recibido la respuesta de la Parte.

En este orden de ideas, una entrevista realizada en 2011 con el licenciado Paolo Solano Tovar, oficial jurídico responsable del tratamiento de las peticiones mexicanas en la *unidad de peticiones sobre aplicación de la legislación del Secretariado* de la CCA, nos permitió conocer varias diferencias importantes entre las peticiones canadienses y mexicanas.

¹⁵¹ Como en el capítulo 2, fue decidido de no analizar los datos de EE.UU., debido al pequeño número de peticiones.

¹⁵² Excluyendo las peticiones concluidas con un EH y las que están todavía activas. Si incluimos estas últimas, los porcentajes cambian ligeramente, con respectivamente 29% y 22%.

3.1.1.1 Profesionalismo y recursos

Es así que según el Lic. Solano, existe una asimetría en la forma de presentar las peticiones, a nivel de la preparación de la petición. En el caso de las peticiones mexicanas, se presentan a menudo con muchos errores de forma relativos a los criterios de base de los artículos 14(1) y 14(2) del ACCAN. Por tal motivo es muy importante mencionar que en varias ocasiones, los peticionarios mexicanos no cuentan con los recursos económicos para contratar un abogado, quien apoyaría para presentar la petición que llene los criterios rígidos del ACAAN. Nos referimos a la rigidez cuando se trata de enunciar en la petición tanto las leyes como los artículos que llevan a los peticionarios a denunciar su transgresión por el Estado.

Para demostrar la situación anterior, mencionamos la petición SEM-10-001 / Cañón del Sumidero presentada en 2010 en contra de México, que denuncia las actividades de una compañía minera dentro un parque nacional. Aunque los hechos denunciados ameritaban continuar el proceso, la petición tenía demasiados errores de forma para cumplir con los criterios básicos exigidos por el ACAAN. Por ejemplo, fue imposible por parte del Secretariado encontrar en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LEGEEPA) las disposiciones citadas por los peticionarios relativas a la emisión de contaminantes a la atmósfera y sobre el ruido. Por tal motivo, el Secretariado solicitó a los peticionarios que revisaran su petición. Un día antes del fin del periodo otorgado a los peticionarios para enviar su petición revisada, el Lic. Solano se comunicó con los peticionarios debido a la ausencia de petición revisada, quienes afirmaron que no podían pagar un abogado, y que simplemente no entendían la pregunta que el Secretariado les habían hecho.

Por otra parte, de acuerdo con Solano, en Canadá y EE.UU., habitualmente hay una madurez en las organizaciones que presentan las peticiones, tienen los fondos necesarios para documentar los casos y cuentan con abogados para trabajar durante varios años sobre un tema en particular. Presentaremos a continuación el perfil de los peticionarios en cada país, y por el momento, veremos con qué objetivos los peticionarios recuren al DP.

3.1.1.2 Intensión del peticionario en el uso del DP

Aunque de manera general el DP sirve a los individuos o a los grupos sin vínculo gubernamental para hacer oír su voz y poner a la luz pública una supuesta violación de la legislación ambiental, también existe una diferencia en las intenciones con las cuales se utiliza el DP en Canadá y en México.

Es así que en México, la petición se utiliza mucho para llamar la atención de los medios de comunicación, ya que generalmente junto al primer paso, que consiste en presentar la petición, los peticionarios envían habitualmente un comunicado de prensa, afirmando que el gobierno de México no hace cumplir una ley, y así la noticia se encontrará después en los periódicos como la Jornada, El Proceso, El Universal, y en los medios de difusión local. A

menudo, los casos mexicanos son relacionados a un proyecto muy localizado, específico y es posible visitar el lugar donde ocurre la supuesta violación. Por ejemplo, sería el caso de una empresa que es denunciada por unos individuos o grupos ambientalistas porque ha obtenido un permiso de emisión o liberación en el ambiente de sustancias tóxicas. En este sentido, el DP del ACAAN fue diseñado para ser utilizado de esa manera.

Por su lado, los peticionarios canadienses no utilizan el DP con la única razón de llamar la atención de los medios de comunicación, si no que a menudo piden un cambio profundo en la filosofía de la aplicación de la ley. Las peticiones denuncian más un fenómeno que una situación específica, atacan la manera en la que se aplica la ley así como la red de interrelaciones entre varias leyes y sus consecuencias. Así mismo, se caracterizan por un enfoque más integral, holístico, que intenta debatir sobre los patrones de aplicación de las leyes, porque se enfocan sobre cómo debe ser utilizada y desarrollada la ley.

La petición SEM-04-006 / Explotación forestal en Ontario II es un buen ejemplo de tal situación, ya que utilizando una ley federal sobre la protección de la anidación de aves, los grupos ambientalistas denunciaron las políticas de manejo forestal de Ontario, provincia que no se unió al convenio nacional sobre la aplicación del ACAAN. Es así que los peticionarios, en su petición, afirmaron que:

*The failure to enforce subs. 6(a) compromises crucial public and private interests in protecting migratory birds. In addition to the harmful impact on the migratory bird population itself there are negative consequences for wildlife biodiversity, tourism, respect for the law, fair competition within the logging industry, and healthy wood stocks. [...] Thus, destroying bird nests and eggs contributes to the destruction of forests.*¹⁵³

Considerando lo anterior, podemos afirmar que la forma canadiense de presentar las peticiones ante la CCA intenta abrir un discusión sobre el "cómo" se debería aplicar la ley, lo que consecuentemente permitiría identificar y definir una problemática ambiental sistémica. Recordemos que ese proceso dentro del ACAAN es la primera etapa del ciclo de creación de las políticas públicas (ver gráfica 1). Además, un debate público promovido de esta manera podría convertirse en herramienta para lograr un objetivo importante del ACAAN, que es el de: "promover la transparencia y la participación de la sociedad en la elaboración de leyes, reglamentos y políticas ambientales."¹⁵⁴

Sin embargo, el DP no fue establecido con este fin que acabamos de mencionar, y esta concepción del mandato de la CCA, a través de su primer filtro que es el Secretariado, sobrepasa las funciones de la CCA. En las palabras de Solano, el Secretariado puede hacer

¹⁵³ Traducción propia: "El fracaso para hacer cumplir la sección 6(a) compromete los intereses públicos y privados cruciales en la protección de las aves migratorias. Además de los efectos nocivos sobre la población de aves migratorias en sí, hay consecuencias negativas para la biodiversidad de la fauna, el turismo, el respeto a la ley, la competencia leal dentro de la industria maderera, y las reservas madereras saludables. [...] Por lo tanto, la destrucción de nidos y huevos de aves contribuye a la destrucción de los bosques." Ver COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN AMBIENTAL, "Registro público de peticiones" [www.cec.org/Page.asp?PageID=751&SiteNodeID=250, consultado el 2 de febrero de 2013.]

¹⁵⁴ Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, 14 septiembre 1993, entrado en vigor el 1 enero 1994, artículo 1(h).

una investigación al respecto de la aplicación de la ley, pero no puede actuar sobre una legislación que no existe, o tampoco sobre una laguna en la ley.

Otro ejemplo del cuestionamiento sistémico canadiense es la petición SEM-07-002 / Parque Monte Orford, en el cual los peticionarios afirmaron que Canadá estaba fallando en la aplicación efectiva de dos leyes (sobre los parques y sobre el desarrollo sustentable), al promulgar una nueva ley que cerraba un centro de esquí y un campo de golf con la intención de ponerlos a la venta. Esta petición fue rechazada por el Secretariado con un argumento desarrollado en una petición anterior (SEM-95-002 / Cláusula sobre silvicultura), que afirmaba que la aplicación de un nuevo régimen jurídico no podía ser caracterizado como una falta de aplicación de un nuevo régimen jurídico¹⁵⁵. Pues, la petición no cumplió con los requisitos del artículo 14(1) el cual afirma que "El Secretariado podrá examinar peticiones [...] que asevera que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental."¹⁵⁶

Con ese ejemplo es evidente que cuando se habla de ejercer el DP, el ACAAN impone un régimen restrictivo. Otra petición que fue rechazada por la CCA en su proceso de análisis utilizando el mismo tipo de razonamiento anteriormente presentado es la SEM-07-003 / Cacería de focas, en la cual los peticionarios mexicanos aseveraron que Canadá estaba omitiendo la aplicación efectiva de su ley de pesca, relativa a la forma en la que se llevaba a cabo la caza de focas. Esta petición señalaba específicamente que el incumplimiento de la ley permitía causar daño y sufrimiento inútil a los animales. Sin embargo, el Secretariado se basó sobre la definición de "ley ambiental" encontrada en el artículo 45(2) del ACAAN para rechazar la petición, ya que la ley citada se refería a la prevención de la crueldad hacia los animales, y no a la protección del medio ambiente, o la prevención de un peligro para el ser humano o la salud.¹⁵⁷ Aquí podemos constatar que los parámetros establecido por el ACAAN nos hacen concluir que una cuestión ética no es un tema ambiental. Consideramos que tal análisis sigue la corriente dominante de tratamiento aislado de los temas que podrían ser considerados como ambientales. Sin embargo hay que recordar que el respecto del medio ambiente, también es el respecto de la vida.

Tomando en cuenta lo dicho anteriormente, podemos pensar que la forma de presentar las peticiones en el marco del ACAAN es un reflejo de la cultura institucional de ambos países, que se cristaliza a través de la forma con la cual los peticionarios elaboran las denuncias. Pero la cultura institucional se percibe no solamente a través de las peticiones, si no también a través de la observación de las respuestas de las Partes, o dicho de otro modo, con la manera que reaccionan los gobiernos ante una petición.

¹⁵⁵ Le Secrétariat ne peut pas caractériser l'application d'un nouveau régime juridique comme étant l'omission d'appliquer un régime juridique antérieur, Ver COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN AMBIENTAL, "Registro público de peticiones"
[www.cec.org/Page.asp?PageID=751&SiteNodelD=250, consultado el 2 de febrero de 2013.]

¹⁵⁶ Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, 14 septiembre 1993, entrado en vigor el 1 enero 1994, artículo 14(1).

¹⁵⁷ COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN AMBIENTAL, "Registro público de peticiones"
[www.cec.org/Page.asp?PageID=751&SiteNodelD=250, consultado el 2 de febrero de 2013.]

3.1.1.3 ¿La controversia como herramienta de trabajo? La madurez institucional

En México, los peticionarios instrumentalizan a menudo el DP, haciendo público el depósito de la posición para conseguir un poder de influencia a través de la denuncia. En este orden de ideas, según Solano, existe un fenómeno de litigio administrativo muy alto en México, que repercute directamente en el comportamiento de los peticionarios y del gobierno, lo que él califica de *cultura de la formalidad*. Por ejemplo, cuando se permite la evaluación del impacto ambiental de un proyecto, de inmediato hay ciudadanos que se oponen y comienzan así el a hacer el procedimiento contencioso judicial o administrativo. Recordamos que según la reglas de ACAAN, la CCA no puede interferir en la justicia nacional, y que cuando existe una acción legal en curso, no se puede aceptar la petición.

Esta última regla es muy bien conocida por la Parte mexicana, ya que cuando responde a la solicitud de información presentada por el Secretariado, la respuesta consiste a menudo a dos o tres párrafos, de los cuales la mitad de la información aborda la cuestión de elegibilidad y la existencia de un recurso jurídico o administrativo pendiente a nivel nacional. El resto de la respuesta de la Parte se refiere a cómo el gobierno reaccionó relativamente al caso. A menudo, la parte mexicana argumenta que el Secretariado va más allá de su mandato y que no puede solicitar este tipo de información, o afirma que la respuesta es confidencial.

Por su lado, es muy raro que la parte canadiense afirme que hay una acción judicial en curso. El contraste en la actitud del gobierno mexicano se evidencia en sus respuestas, que parecen estar hechas por un tribunal administrativo, ya que plantean un razonamiento *Ad cautelam*¹⁵⁸, como que si se trataba de una solicitud hecha a un juez para rechazar un caso.

Para Solano, tal situación es la manifestación de la cultura jurídica mexicana, ya que según él, no hay credibilidad en el sistema de justicia en México. Por esta razón los peticionarios creen que la CCA será capaz de emitir una resolución en términos de justicia y resolver el caso. Pero como vimos, la CCA no puede juzgar a nadie, ni resolver el problema. Solo puede presentar los hechos, la información y hacer pública una situación.

Eso no impide, en las palabras de Solano, que los casos mexicanos se inflamen desde el depósito de la petición, ya que la manera polémica con la cual responde el gobierno mexicano se encuentra también en la manera de escribir de los peticionarios de ese país. También hay agresividad por parte de los peticionarios, quienes a menudo solicitan a la CCA que ordene al Estado mexicano de dejar tal tipo de práctica, o utilizan un vocabulario de confrontación, como se puede observar en el siguiente fragmento de la petición de Hector Gregorio Ortíz Martínez:

[...] como han vuelto costumbre en su irresponsabilidad y negligencia manifiesta al descargar sus culpas e ineficiencias en los que ya no laboran en esa Dependencia, como lo han estado comentando en su intento de justificación. [...] la respuesta dada en forma irresponsable y virulenta por funcionarios de la Procuraduría Federal de

¹⁵⁸ Por precaución. Absolver *ad cautelam* se dice en el juicio eclesiástico cuando absuelven al reo en la duda de si ha incurrido en una pena. Ver Lexivox, "Diccionario legal", [www.lexivox.org/packages/lexml/mostrar_diccionario.php?desde=Ad%20cautelam&hasta=Ad%20hostes%20contendere&lang=es, consultado el 19 abril de 2014.]

Protección al Ambiente el 24 de junio de 1997, días después de las declaraciones iniciales, no hicieron más que exhibir una vez más la gravísima falta de oficio y ligereza de los funcionarios que imperan en esa dependencia y con que acostumbran tratar los graves problemas ambientales del Estado y del país.¹⁵⁹

La reacción de la Parte mexicana ante ese tipo de petición es a menudo intentar de descalificar a los peticionarios, atacándolos en el debate público, argumentando por ejemplo que ellos no tienen ninguno interés en la protección ambiental.

Podemos afirmar que estamos aquí frente a una diferencia en la cultura institucional de cada país que repercute en la manera que las reglas son utilizadas por los actores implicados, situación que se puede observar también en las razones por las cuales un peticionario solicita la detención del proceso (cuadro 7, código de color 7 y 11, azul profundo y azul-verde). Tres veces en la historia del DP los peticionarios solicitaron la detención del tratamiento de su petición, una vez en Canadá y dos en México. Pero como veremos, por razones totalmente diferentes.

En el primer caso mexicano, la petición SEM-02-004 / Proyecto El Boludo, fue retirada por una razón lógica, ya que la empresa minera que estaba denunciada "reconoció el daño ocasionado con motivo de la extracción de materiales mineros, iniciando en forma inmediata los trabajos de restauración del área impactada".¹⁶⁰

Sin embargo, en el caso SEM-06-001 / Ex Hacienda El Hospital, la razón del retiro fue inicialmente obscura. Cinco días después de que el Secretariado determinó que la petición ameritaba una respuesta de la Parte, el peticionario solicitó que se retirará su petición a través de un escrito en el cual aseguró:

Que por medio del presente escrito, vengo a desistirme lisa y llanamente de la petición que presenté ante esa H. Comisión en escrito de fecha 12 de enero de 2006, lo anterior de conformidad a que la información y documentación que obtuve para presentar la misma, resulto errónea, incompleta y por ende no veraz, por lo que deseo esclarecer que no son ciertas las afirmaciones que se hicieron en contra de las autoridades ni de la sociedad BASF MEXICANA, S.A. DE C. V., que se mencionaron en el escrito de referencia.¹⁶¹

Sin embargo, el peticionario, el Señor Carlos Álvarez Flores, se comunicó por teléfono con el Secretariado poco después de haber enviado su retiro, para informar de manera informal al Lic. Solano que la compañía denunciada y detrás del problema de la contaminación del suelo, había presentado una demanda legal en contra de él y se encontraba frente a la corte. Después de eso, el caso Ex Hacienda El Hospital se retomó por grupos y ciudadanos y llevado a cabo, y en mayo 2014 se publicó un EH relativo a esta situación.

El señor Solano confirmó que el tipo de intimidación que sufrió el señor Álvarez es una práctica más utilizada en México, específicamente cuando se trata de daño a las personas morales, como son las empresas o las sociedades, respecto a su imagen o reputación. Este fenómeno es llamado pleito estratégico contra la participación pública (en inglés: *strategic lawsuit against public participation* o SLAPP), definida como una acción legal, o su

¹⁵⁹ COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN AMBIENTAL, "Registro público de peticiones" [www.cec.org/Page.asp?PageID=751&SiteNodeID=250, consultado el 2 de febrero de 2013.]

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ *Ibid.*

amenaza, llevada a cabo por razón difamatoria realizada en contra de un individuo o una organización que toma posición en el marco de un debate público. El demandante tiene la intención de intimidar y silenciar a los críticos, a través del costo exageradamente elevado de una defensa legal hasta que abandonen su oposición. Ganar la demanda no es necesariamente la intención de la persona que presenta dicho pleito, ya que las metas del demandante se realizan si la parte demandada abandona la crítica, sucumbiendo al miedo y a la intimidación. Estos pleitos también pueden intimidar a otros para participar en el debate, y pueden ser considerados de paraliza política de la participación pública.

En este orden de ideas, es pertinente preguntarse sobre la ética y la buena fe de las organizaciones que recuren a esta práctica, ya que varias legislaciones se están creando para prevenir ese tipo de abuso. En efecto, existe una nueva tendencia relativa a esta estrategia para establecer leyes contra la posibilidad de llevar a cabo tal práctica. Por ejemplo, Colombia-Británica fue la primera provincia canadiense en votar una ley anti-SLAPP¹⁶² en 2001, y la provincia de Quebec hizo lo mismo en 2009¹⁶³. Por su parte, en EE.UU.¹⁶⁴, los estados de Washington, Nueva York y California desarrollaron también ese tipo de legislación. Sin embargo, México tiene un marco jurídico que permite con facilidad callar al público.

Por su parte, la petición canadiense en la cual los peticionarios solicitaron la detención del proceso fue realizada con base en un razonamiento más elaborado. El caso SEM-06-005 / Especies en riesgo fue el único caso donde se retiró la petición después de que el Consejo recomendó la elaboración de un EH. Los peticionarios denunciaron que se estaba incurriendo en omisiones en la aplicación de la Ley de Especies en Riesgo en relación con casi 200 especies identificadas como en situación de riesgo. El Consejo voto después de casi tres años la recomendación de la elaboración de un EH, pero con ciertas restricciones, argumentando que había unos procedimientos jurídicos pendiente relativo a ciertas especies citadas, y prohibiendo la interferencia del Secretariado. De esta manera, el Consejo permitía la investigación solamente sobre 11 especies en riesgo, y solamente en el territorio de las provincias que firmaron el acuerdo nacional sobre la aplicación del ACAAN. Los peticionarios concluyeron que las especies que realmente están en peligro, las cuales requerían de un verdadero plan para su conservación, eran apartado, y que en este contexto, era más dañino publicar un EH que no publicarlo.

Como es posible constatar, el nivel de análisis y de reflexión para rechazar la petición canadiense es más avanzada que aquel mexicano, e implica de una cierta manera una madurez institucional. ¿Tal situación influye sobre la producción del EH y sus repercusiones? Ofrecemos algunas pistas de respuestas en la siguiente sección.

¹⁶² Michaelin SCOTT y Chris TOLLEFSON, "Strategic Lawsuits Against Public Participation: The British Columbia Experience", *Review of European Community and International Environmental Law*, vol. 19, núm 1, 2010, pp 45-57.

¹⁶³ ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Loi modifiant le Code de procédure civile pour prévenir l'utilisation abusive des tribunaux et favoriser le respect de la liberté d'expression et la participation des citoyens aux débats publics*, 3 de junio 2009, proyecto de ley número 9.

¹⁶⁴ Susan LOTT, "Corporate Retaliation Against Consumers: The Status of Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPPs) in Canada", Ottawa, *Public Interest Advocacy Centre*, 2004.

3.1.2 El EH y sus repercusiones

Un aspecto clave para determinar los avances realizadas por el ACAAN gracias al DP en materia de protección ambiental es de interrogarse sobre las repercusiones directas de las peticiones en la resolución de las situaciones denunciadas. Así vimos que el depósito de una petición ante la CCA se agrega a las herramientas nacionales para denunciar públicamente una situación polémica, notablemente mandando comunicados de prensa para informar a los medios de comunicación el depósito de la petición. Eso convierte de una cierta manera el que DP sea un instrumento político que tenga la sociedad civil para presionar a las autoridades nacionales con el fin de solucionar problemáticas ambientales. Pero ¿qué hay de la redacción y publicación de un EH? ¿Que caracterizan las peticiones que cruzaron completamente el proceso del DP? y lo más importante ¿hubo repercusiones sobre los hechos denunciados?

3.1.2.1 La redacción del EH

Una importante diferencia en las culturas institucionales nacionales canadienses y mexicanas se encuentra durante el proceso de la elaboración del EH, y que es considerado como el mayor problema que enfrenta el Secretariado en el mecanismo de DP: Las Partes no responden todo el tiempo a las solicitudes de información necesarias para escribir el EH, y el Secretariado no puede hacer nada en esta situación. En el ACAAN, no existe ningún límite de tiempo impuesto a las Partes para responder a esta etapa. Esta laguna del acuerdo implica que en esta situación, el Secretariado solo puede recordar a la Parte, a veces varias veces, la solicitud de información. Hay que especificar que el Señor Solano confirma que esta situación solo ocurre con México, ya que esta Parte a menudo no responde, responde después de un largo tiempo, y si responde, afirma que la información es confidencial y que el Secretariado no tiene que solicitar esta información, afirmando que eso va más allá de su mandato. Tal actitud de gobierno mexicano se puede interpretar como una intención para alargar el tratamiento de las peticiones.

Por ejemplo, en el caso SEM-03-004 / ALCA-Iztapalapa II, el gobierno mexicano nunca contestó a la solicitud de información que consistía en conocer los motivos de la Procuraduría Federal de Protección el Ambiente (PROFEPA) para no ejercer la acción penal. El Secretariado tuvo que recorrer a un consultor privado que utilizó los recursos internos de acceso a la información para obtener dicha información, situación que se produjo también en el caso SEM-03-003 / Lago de Chapala II.

3.1.2.2 Repercusiones limitadas

Solano comentó que es muy raro que, después de la entrega de una petición, o de la publicación de un EH, haya un cambio directo en la situación denunciada. El ejemplo más

emblemático de una repercusión positiva fue el primer EH producido, del caso SEM-96-001 / Cozumel, después del cual hubo un cambio en la ley mexicana, así como la creación de una área natural protegida. También en el caso SEM-98-007 / Metales y Derivados, la producción del EH no creó repercusión inmediata, pero finalmente, después de varios años, el gobierno mexicano invirtió en la descontaminación del suelo con presencia de plomo.

Tal constatación indica que el tiempo es una variable importante para calificar de éxito las peticiones. Bajo el marco del ACCAN, los cambios a favor de la protección ambiental pueden tomar años para resolverse o lograr ser incluidos en el debate público para eventualmente convertirse en leyes. Eso es una característica del derecho suave, o *soft law*, que no permite aplicar ninguna forma de sanción a los Estados miembros de este tipo de acuerdos. Esta situación hace que el ACAAN se vuelva, para los ciudadanos y ONG's, una herramienta entre otras muchas para presionar a los gobiernos, sin tener realmente un poder más contundente que los recursos nacionales de protesta y denuncia.

El límite intrínseco del alcance del DP es probablemente el factor más importante que explica la utilización tan reducida en EE.UU.. En efecto, según Solano, existe una fuerte institucionalización de la protección ambiental en ese país, donde es posible reclamar una justicia ambiental en el sistema judicial y administrativo, y obtener buenos resultados. Así, las acciones colectivas en este país se vuelven muy eficientes, porque en un corto tiempo y con poco recursos, es posible obtener una indemnización por daños ambientales. Para un estadounidense, es una mejor opción recurrir a los recursos nacionales que al ACAAN, porque este no puede emitir una recomendación, solamente exponer los hechos, mientras que el sistema en EE.UU. ofrece soluciones. Al igual que en Canadá, las peticiones estadounidenses se enfocan sobre el patrón de aplicación de la ley, y a menudo los argumentos de los peticionarios no aplican en el contexto del ACAAN.

Respecto a la rendición de cuentas (o *accountability* en inglés), es pertinente mencionar que a casi todas sus reuniones, el CCPC destaca las lagunas en el seguimiento de los EH. El Consejo rechaza esta crítica argumentando que no hay fundamento en el ACAAN para realizar tal seguimiento, actitud de acuerdo con deseo de proteger las soberanías nacionales, en un acercamiento no litigioso y cordial. Sin embargo, tal opinión puede ser calificada de interpretación restringida del acuerdo, ya que según Solano, el artículo 15(3)¹⁶⁵ podría autorizar el derecho de dar seguimiento a los EH, ya que no afirma que solamente la Parte debe actuar después de la publicación de un EH. Interpretado de una manera amplia, este artículo abre la puerta para que el Secretariado o el CCPC responda después de la publicación de un EH, pero no se explota.

3.1.2.3 El perfil de los peticionarios: la importancia de la experiencia

¹⁶⁵ "La elaboración del expediente de hechos por el Secretariado, de conformidad con este Artículo, se hará sin perjuicio de cualquiera medida ulterior que puedan adoptarse respecto a una petición." En Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, 14 septiembre 1993, entrado en vigor el 1 enero 1994, Artículo 15(3).

En otro orden de ideas, observar la lista de los peticionarios según las peticiones (ver anexo 6) nos permite constatar que en los tres países miembros del ACAAN, son los ONG's ambientales las que recurren más a menudo al DP. En este orden de ideas, la frecuencia con la cual dichas ONG's intervienen en comparación con aquellas de los individuos, presentada según el país, confirma unas observaciones relativas a la diferencia entre, de un lado México, y del otro lado Canadá y EE.UU. El resumen de los resultados, divididos según el tipo de peticionario, se encuentra en el cuadro 12.

Cuadro 12: Perfil de los peticionarios según el país

Tipo de peticionario	País		
	Canadá	EE.UU.	México
ONG	26	10	27
Individuo	2	0	12
Empresa	2	2	2
Desconocido	1	0	0
Total	31	12	41

Fuente: Elaboración propia

De entrada, fue sorprendente encontrar la presencia de empresas en la lista de peticionarios, que constituyen el 6% de los peticionarios, ya que no son actores tradicionales que luchan por la protección ambiental. De una cierta manera, este tipo de peticionario fue planeado durante la elaboración del ACAAN, ya que la directriz 5.4 afirma:

La petición deberá estar encaminada a promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental y no a hostigar a una industria. Al hacer esa determinación, el Secretariado considerará entre otros factores: (a) si la petición se centra en los actos u omisiones de la Parte y no en el cumplimiento de una compañía o negocio en particular; especialmente cuando el Peticionario es un competidor que podría beneficiarse económicamente con la petición.¹⁶⁶

Dicho de otro modo, una petición no puede permitir a un peticionario de tener una ventaja económica. Ninguna de las peticiones depositadas por estos peticionarios llegó a la producción de un EH.

Una segunda sorpresa fue constatar la casi ausencia de los individuos en el rol de peticionario en Canadá y EE.UU., lo que se traduce por un casi monopolio de la utilización del DP por parte de las ONG's ambientales caracterizadas por un nivel muy alto de profesionalismo. Eso quiere decir que la mayoría de las ONG's que utilizan el DP son activas desde hace muchos años, a veces miembros de redes internacionales, que gozan de un presupuesto amplio y cuya reputación y seriedad está reconocida.

Por ejemplo el Sierra Club¹⁶⁷, que contribuyó a la producción de seis de los 9 EH canadienses, fue fundado en EE.UU. en 1892, comenzó actividades en Canadá desde 1963 y soportado por 2.4 mil millones de miembros y trabaja como *think tank* ambiental notablemente sobre las cuestiones de la energía nuclear y derivada de la quema de

¹⁶⁶ COMISION PARA LA COOPERACION 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*, Montreal, CEC, 2013, pp 13-14.

¹⁶⁷ SIERRA CLUB, [www.sierraclub.org/, consultado el 6 de septiembre de 2014.]

combustibles fósiles, el cambio climático y la problemática del agua potable. Por su parte, Greenpeace¹⁶⁸, que fue fundado en Vancouver, Canadá, es un grupo de activismo político pro ambiental presente en 40 países. Es reconocido por sus acciones espectaculares y fuera de lo común para sensibilizar la población a temas tales como la protección de los océanos, de los bosques, la promoción de la agricultura sustentable y la eliminación de la utilización de los productos tóxicos. Greenpeace participó en dos de los nueve EH canadienses. Por su parte, la fundación David Suzuki¹⁶⁹ es también una organización fuerte y reconocida a nivel internacional por su experiencia, sus proyectos y militancia pro ambiental, la cual estuvo implicada en tres de los nueve EH canadienses.

Los peticionarios canadienses y estadounidenses no solamente destacan por su solides y profesionalismo, sino también por las redes firmes que establecieron entre ellos. Es común que varias ONG's se juntan para entregar una petición. En el segundo caso recibido por la CCA, SEM-95-002 / Cláusula sobre silvicultura, 27 ONG's colaboraron en la elaboración y el depósito de la petición de EE.UU.. También es frecuente ver la colaboración supranacional entre tales organizaciones. Por estas razones concluimos que hay un grado elevado de institucionalización de la participación pública pro ambiental en estos dos países.

Por su parte, las ONG's peticionarias de México tienen características diferentes. Se trata a menudo de un grupo creado para trabajar específicamente sobre el caso denunciado, por ejemplo el caso SEM-97-002 / Río Magdalena fue depositado por el Comité pro Limpieza del Río Magdalena; El SEM-10-001 / Cañón del Sumidero, depositado por el Comité Pro-Mejoras de la Ribera Cahuaré. También la tendencia a formar una coalición de ONG es menos presente en México, lo que se puede traducir en una red pro ambiental más frágil, menos dispuesta a trabajar en colaboración o compuesta de menos actores. Además, de las 41 peticiones mexicanas, 10 fueron entregadas por organizaciones de derechos humanos, lo que permite concluir que hay una mayor experiencia de los ONG's de protección de derechos humanos que las ONG's pro-ambientales. También se observa que seis peticiones fueron depositadas por la misma organización, llamada Academia Sonorense de Derechos Humanos (Cytrar I, Molymex II, Cytrar II, Cytrar III, Contaminación Ambiental en Hermosillo y Contaminación Ambiental en Hermosillo II). Tal organización fue creada en 1991 y todas la peticiones fueron depositadas a través de su presidente, el Lic. Domingo Gutiérrez Mendívi.

Los peticionarios mexicanos se distinguen por la cantidad elevada de ciudadanos, o pequeños grupos de ellos, que entregan de manera individual su petición, lo que sucedió en 29% de los casos de este país. Tal situación refleja en México la poca institucionalización de la participación pública en favor del ambiente.

Por otro lado, las peticiones que concluyeron con la producción de un EH tienen características particulares. Es así que, considerando el conjunto de las peticiones canadienses y estadounidenses, se constata que fueron depositadas únicamente por ONG's pro-ambientales, conformando coaliciones que tuvieron un promedio de casi ocho organizaciones. Por su parte, los EH de México fueron producidos a través de la iniciativa

¹⁶⁸ GREENPEACE INTERNACIONAL, [www.greenpeace.org/, consultado el 6 de septiembre de 2014.]

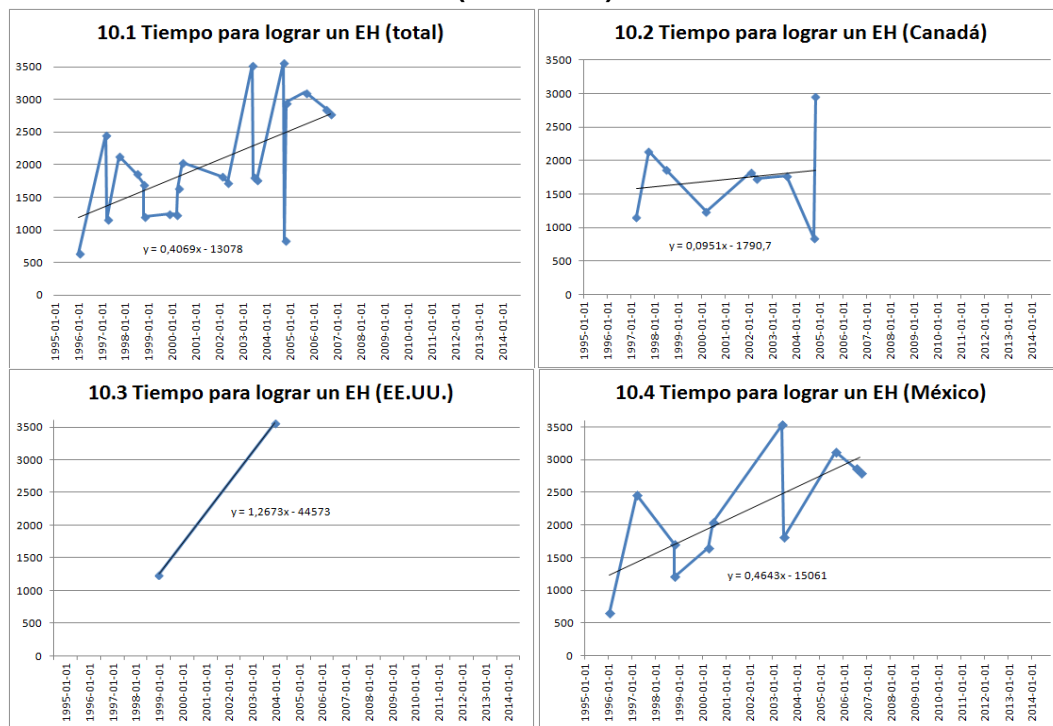
¹⁶⁹ FONDATION DAVID SUZUKI, [www.davidsuzuki.org/, consultado el 6 de septiembre de 2014.]

de tres individuos, así como de ocho ONG's ambientales o coaliciones de tal organización, estableciendo un promedio de casi 3 peticionarios para peticiones exitosas. Nuevamente se constata una utilización individual del DP en México, lo que se puede traducir en un menor grado de organización institucional.

3.1.2.4 Aumento en el tiempo transcurrido en la toma de decisión

Relativamente a la duración total del tratamiento de una petición que llega a la producción de un EH, presentemos los datos en el gráfico 10¹⁷⁰.

Gráfico 10: Tiempo para lograr un expediente de hechos (en conjunto y por país) (1994-2014)



Fuente: Elaboración propia

Las tendencias en las duraciones del proceso total es el resultado del conjunto de las diferentes etapas presentadas en el capítulo 2. Así, observamos un aumento del tiempo para lograr un EH, pasando de aproximadamente 1200 días en 1995 a aproximadamente 2750 días en 2014. Además, el cuadro 13 nos indica que en promedio, se toma 2009 días para terminar el proceso total de producción de un EH, lo que es más del doble de los 913 días (dos años y medio) sugeridos por las directrices del año 2012.

¹⁷⁰ Eje de los X = Fecha de entrega de la petición. Eje de las Y = Tiempo total del proceso de las peticiones concluidas por un EH (Anexo 2, casos azul pálido).

Cuadro 13: Detalles de los tiempos para lograr un EH

	Total	Can	EEUU	Mx
Min	647	846	1252	647
Max	3566	2955	3566	3533
Promedio	2009	1728	2409	2165
Desviación estándar	833	616	1636	871

Fuente: Elaboración propia

Podemos observar que la tendencia mexicana relativa para la producción de los EH fue que incrementaron su duración más rápidamente ($m = 0.464$) que aquellos canadienses ($m = 0.095$), y que la diferencia de los promedios de ambos países es de 437 días. Dicho de otro modo, el proceso de tratamiento de una petición mexicana que termine con la producción de un EH toma 1 año de más que el canadiense.

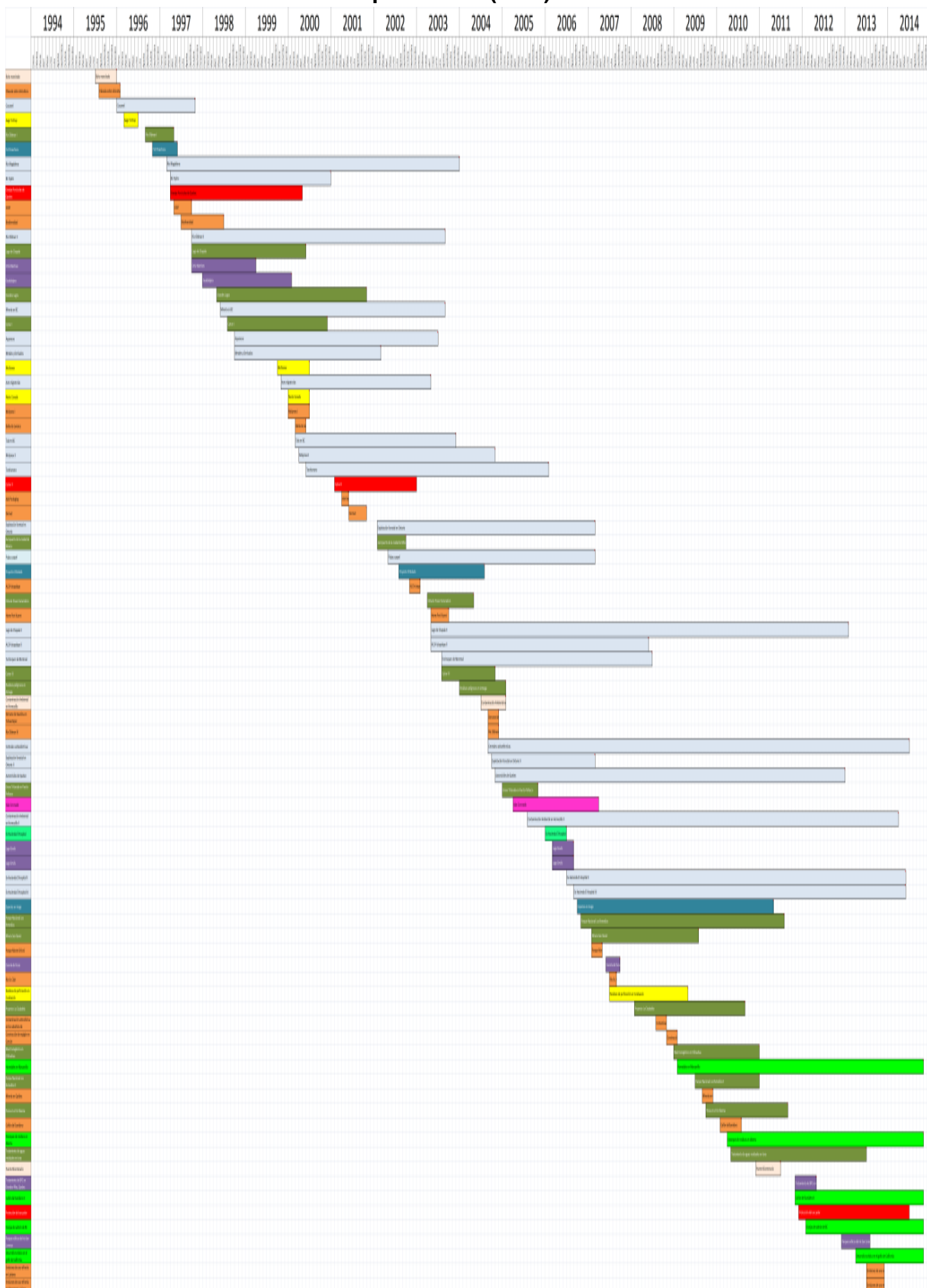
Debido a que ese tipo de análisis gráfico presentado anteriormente (y también utilizado en el capítulo 2) tiene sus límites en la interpretación de la evolución del mecanismo de petición, decidimos presentar mediante unas líneas de tiempo que profundizan el rol de cada actor.

Primeramente, ilustramos de las peticiones según el actor responsable de la detención del proceso basándonos sobre el código de color establecido en el cuadro 7 (figuras 3 a 6). Después de eso, se retomó el mismo principio de presentación de los resultados, pero esta vez, ilustrando la duración de cada etapa del proceso de petición, con el código de color presentado en el cuadro 11 (figuras 7 a 10).¹⁷¹

En seguida, se encuentran las figuras relacionadas con el actor responsable de la detención del proceso de análisis de las peticiones.

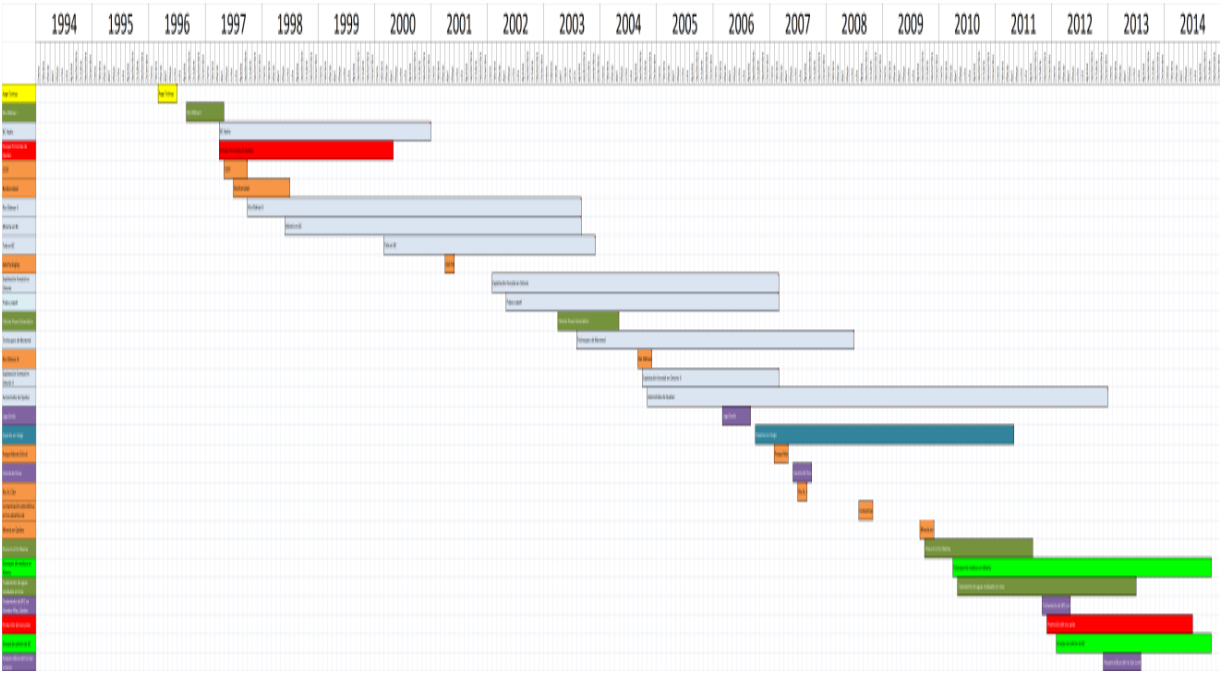
¹⁷¹ Debido a la gran cantidad de información contenida en los próximos gráficos, es imposible presentar de manera legible los detalles. Sin embargo, todos los datos fueron presentados en orden cronológico, de la misma manera presentada anteriormente. Para tener acceso a los datos, ver la base de datos electrónica disponible sobre el CD junto a la tesis.

Figura 3: Actores responsables de la detención del proceso de análisis de las peticiones (total)



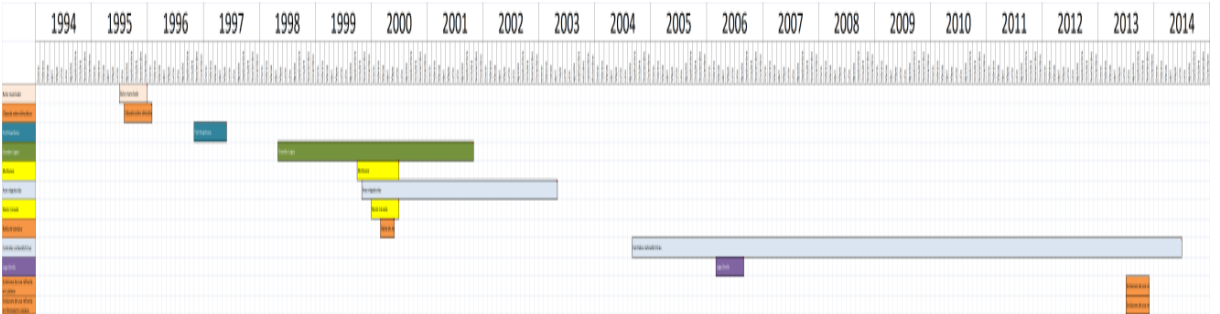
Fuente: Elaboración propia

Figura 4: Actores responsables de la detención del proceso de análisis de las peticiones (Canadá)



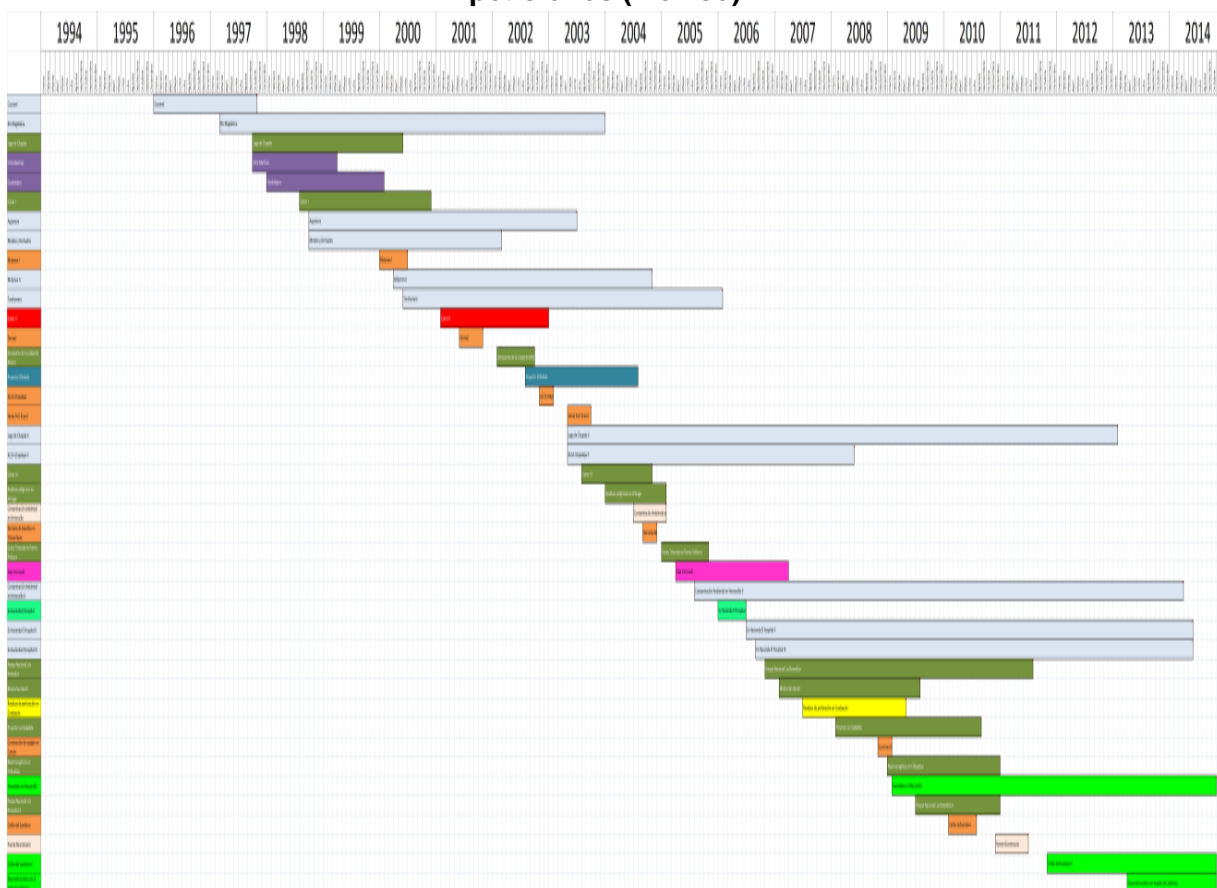
Fuente: Elaboración propia

Figura 5: Actores responsables de la detención del proceso de análisis de las peticiones (EE.UU.)



Fuente: Elaboración propia

Figura 6: Actores responsables de la detención del proceso de análisis de las peticiones (México)



Fuente: Elaboración propia

El examen de los datos ilustrados anteriormente destaca el rol de cada actor implicado en la detención del proceso de las peticiones, así como tendencias globales. La figura 3 nos permite constatar el aumento del tiempo total de proceso para llegar a un EH (color azul pálido), específicamente para las peticiones depositadas entre el año 2003 y 2006.

También se puede observar que ninguna peticiones depositada desde 2007 se concluyó en un EH. De las 27 peticiones depositadas en el año 2007, 5 están todavía activas y así capaz de lograr la producción de un EH.

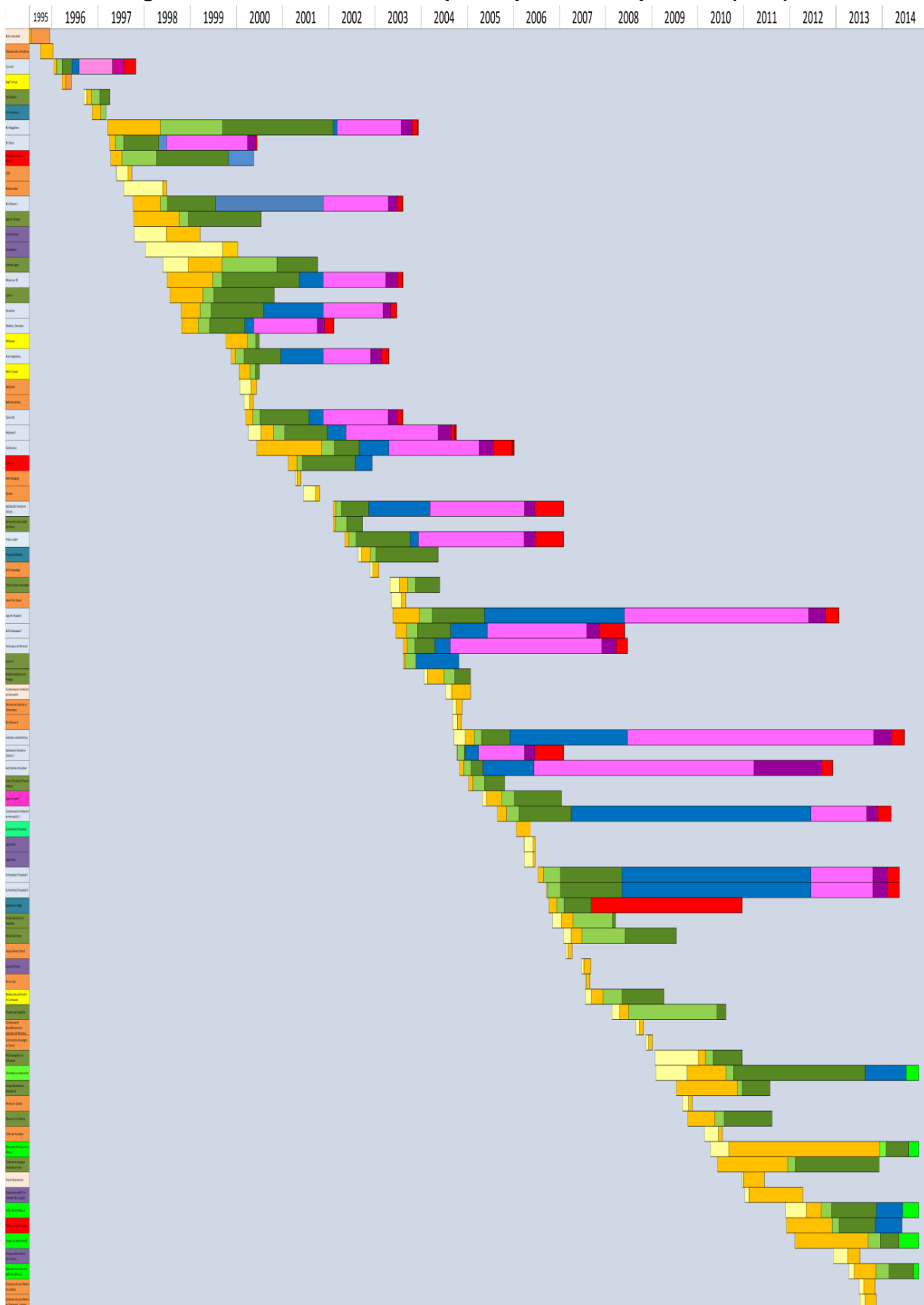
Además, las figuras 4 y 6 ilustran los resultados presentados anteriormente, cuando afirmamos que en Canadá, el peticionario detiene más a menudo el proceso que en México, ya que los colores naranja, azul-verde y azul oscuro¹⁷² son más presentes en la figura 4. Por otra parte, es evidente que el Secretariado es quien detiene más a menudo el tratamiento de las peticiones mexicanas, esto podemos constatar gracias a los colores morado, rosa, verde y amarillo, presentes en la figura 6.

¹⁷² Ver cuadro 7. Código de color #3 (anaranjado): el peticionario no contesta a la solicitud de petición revisada por parte del Secretariado. Código de color #11 (azul verde): el peticionario informa al Secretariado que no desea continuar el proceso de su petición antes de haber recibido la respuesta de la Parte. Código de color #7 (azul oscuro): el peticionario informa al Secretariado que no desea continuar el proceso de su petición después de haber recibido la respuesta de la Parte.

Para EE.UU., la situación es que la mitad de las peticiones son detenidas por la CCA, y la otra mitad por el peticionario.

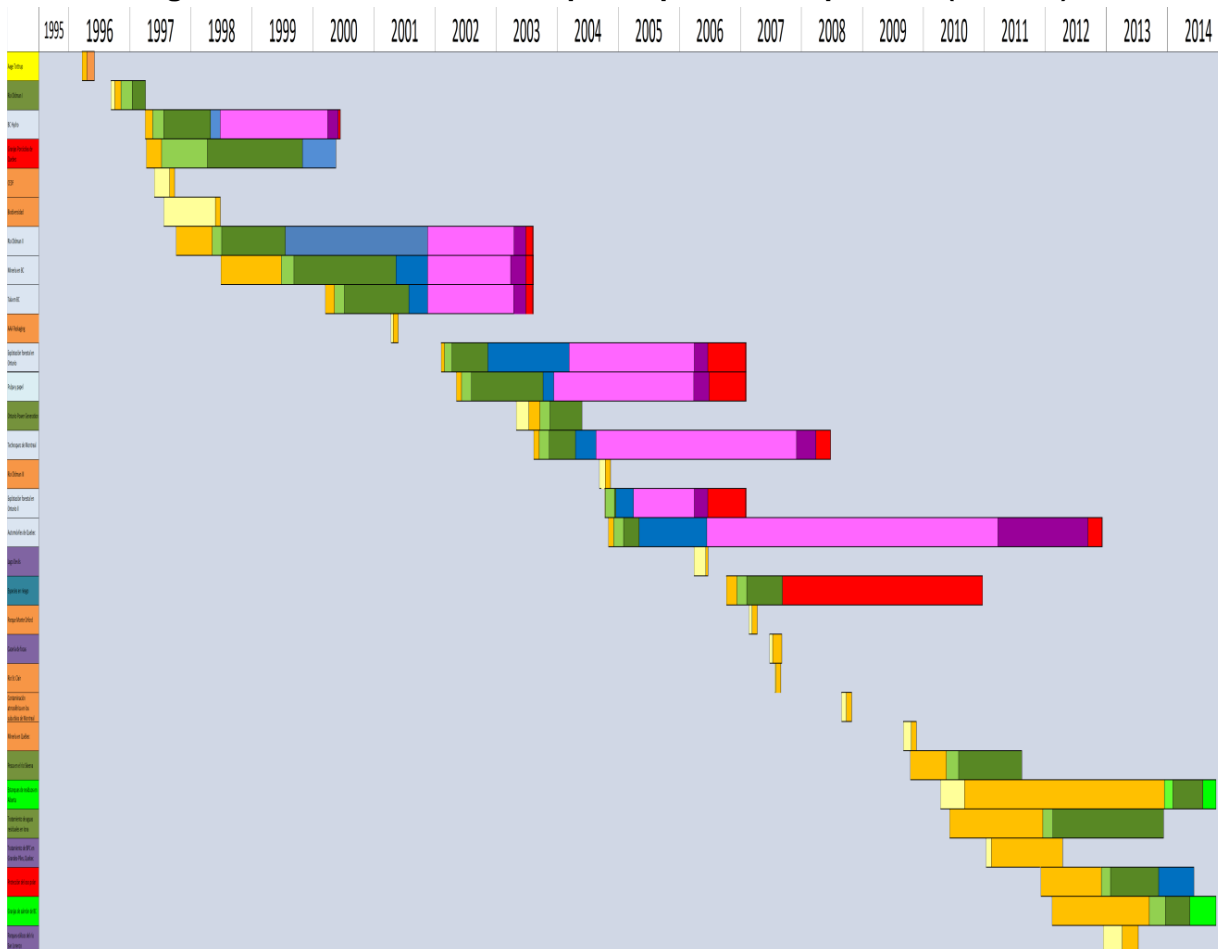
En las próximas líneas del tiempo, se ilustra el tiempo que se tarda cada actor durante el análisis de las peticiones (figura 7 a 10). Para crear estas figuras, nos basamos sobre el código de color por etapas establecido en el cuadro 11. Para los casos en los cuales se solicitó una revisión de la petición, se agregó el color amarillo pálido al principio del proceso de la etapa.

Figura 7: Duración de cada etapa del proceso de petición (total)



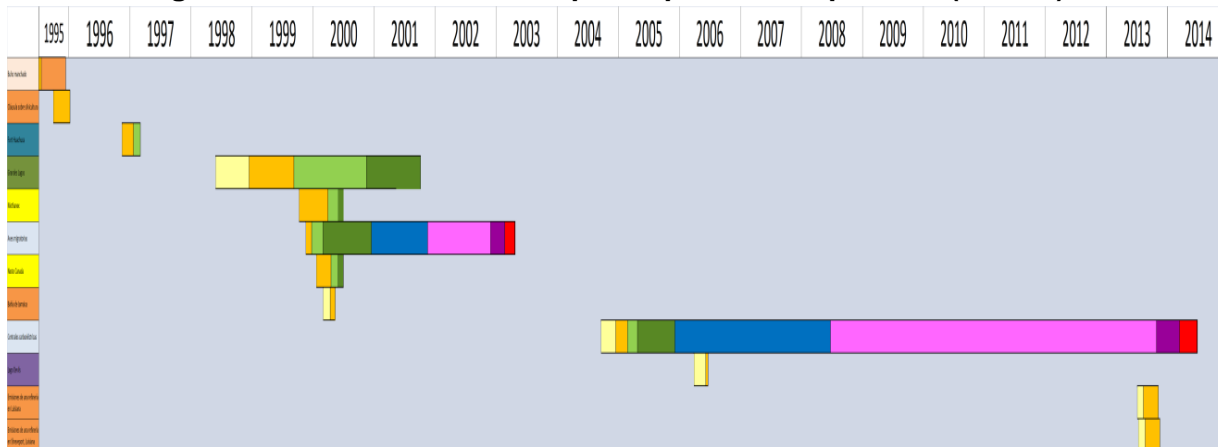
Fuente: Elaboración propia

Figura 8: Duración de cada etapa del proceso de petición (Canadá)



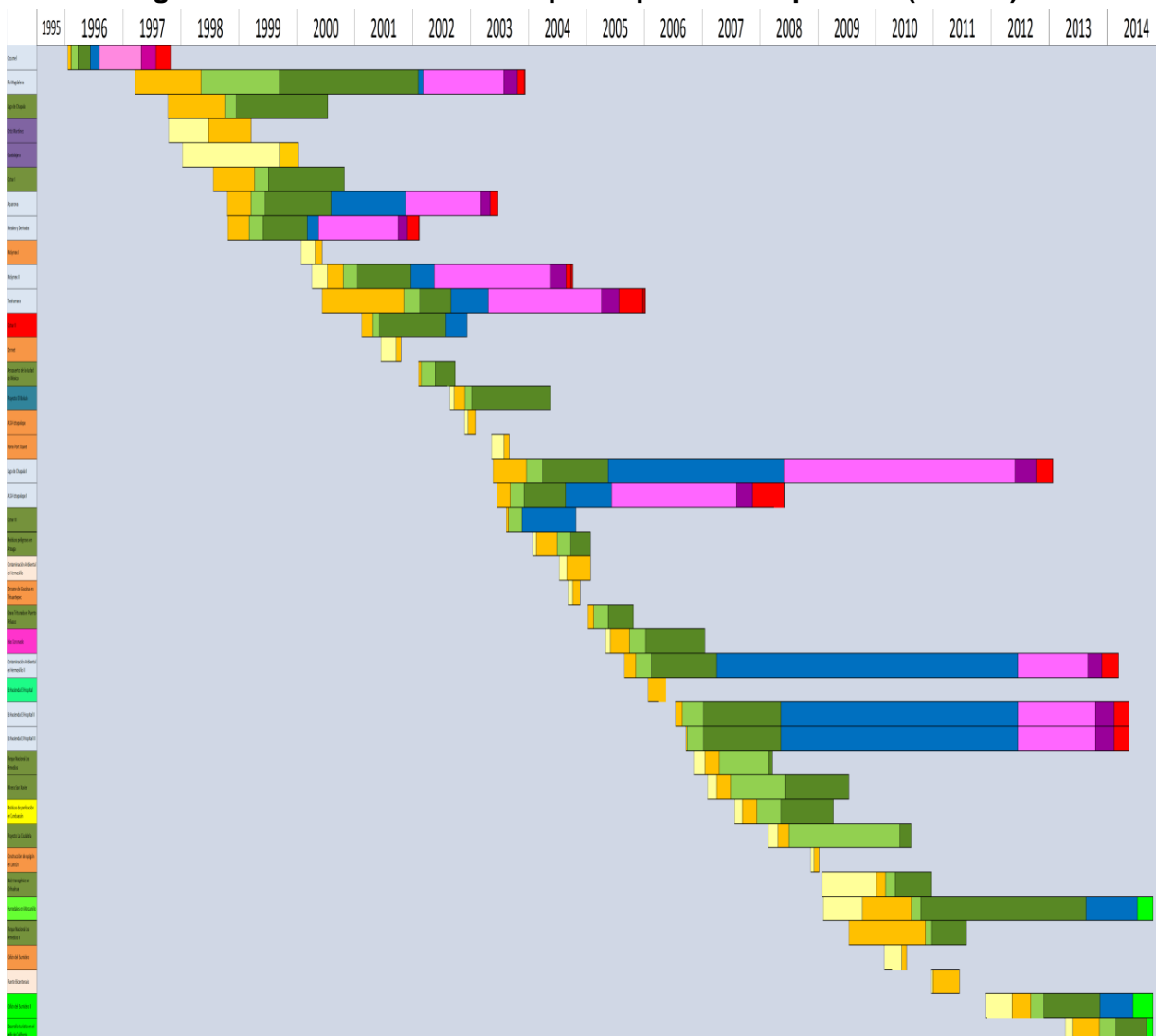
Fuente: Elaboración propia

Figura 9: Duración de cada etapa del proceso de petición (EE.UU.)



Fuente: Elaboración propia

Figura 10: Duración de cada etapa del proceso de petición (México)



Fuente: Elaboración propia

Las figuras anteriores permiten confirmar una tendencia pesada de la CCA: El no tomar decisiones, tanto al nivel del Consejo como del Secretariado. Esa situación se puede observar a partir de 2005 por el Consejo (líneas azules), y más recientemente por el Secretariado, a partir de 2009 (líneas amarillas). También se puede observar que el Consejo suele dejar que se junten varios casos cuando están en la etapa de la autorización de la producción de un EH, situación que sucedió en 2001, 2008 y 2012 (ver las líneas de color azul que se juntan en estos años).

A esta etapa de nuestra investigación, es pertinente cuestionarse sobre las posibles explicaciones que describen el hecho que los órganos de la CCA toman las decisiones que les corresponden después de un largo tiempo. Respecto al Secretariado, podemos pensar que hay ocasiones en las que se producen problemas relativos a la carencia de personal capacitado. Por ejemplo, tal como lo mencionó el Lic. Solano, durante la producción del EH del caso SEM-04-007 / Automóviles de Quebec, el Secretariado no contaba con un oficial jurídico responsable de las peticiones canadienses. Además, el proceso fue lento para seleccionar a un candidato competente, el cual fue finalmente contratado por 2 años, tiempo

durante el cual terminó la redacción del dicho EH. Es por esta razón que la etapa de producción del EH tomó más de cuatro años y medio.

La problemática de encontrar el personal del Secretariado también sucede a nivel del DE, ya que se necesita realizar una alternancia relativa a la procedencia en ese puesto. Así, durante el mismo periodo de la redacción del EH del caso Automóviles de Quebec, el Consejo tomó un año y medio para encontrar un DE, ya que, debido a la falta de interés, no fue fácil traer un estadounidense para trabajar en Montreal.

En esta primera parte del capítulo, vimos que los peticionarios mexicanos denuncian generalmente una actividad en particular, y los requisitos de los artículos 14(1) y 14(2) son casi siempre llenados y que permite seguir el tratamiento, aunque prácticamente a todas las peticiones mexicanas se solicitó una petición revisada. Si el mecanismo se detiene en esta etapa, es debido a la falta de recursos o la falta de capacidad de los peticionarios. Por su parte, en los casos canadienses, los argumentos se presentan a menudo de manera deficiente y el Secretariado no puede dar seguimiento. Sin embargo, cuando se pide una respuesta de la Parte canadiense, el proceso del DP es casi siempre realizado hasta la publicación de un EH.

Además, la cultura institucional nacional se refleja en la manera que se presenta las peticiones, así como las Partes elaboran sus respuestas. Los casos mexicanos se caracterizan por un acercamiento jurídico y un vocabulario contencioso, aunque el DP no es una corte capaz de resolver una situación de violación de leyes. Finalmente, la Parte mexicana parece tener dificultad en aceptar las solicitudes de información realizadas por el Secretariado en el marco de la producción de un EH, actitud que se puede reflejar a nivel nacional en las relaciones creadas entre los peticionarios y las entidades denunciadas, que pueden llevar a una serie de acusaciones con fundamento dudoso. Con todo lo anterior expuesto, podemos llegar a la conclusión que la participación pública en México no es un elemento natural de la cultura política mexicana, mientras que en Canadá y EE.UU. es un elemento integrado en ambos sistemas políticos.

En este mismo orden de ideas, revelamos la diferencia de madurez institucional entre México y sus dos socios, Canadá y EE.UU., basándonos sobre las características de las peticiones, de las respuestas de las Partes así como el tipo de peticionario. Descubrimos una hipersensibilidad de los actores mexicanos en cuestión de aplicación de la ley, lo que se traduce en un acercamiento jurídico hacia el DP. Tal actitud no se encuentra en las peticiones canadienses y estadounidenses.

También presentamos que las peticiones, específicamente las peticiones exitosas, se llevaron a cabo por ONG's, y muy pocas (en el caso mexicano) por un individuo o un grupo de individuos. Eso implica la necesidad, por parte de los peticionarios, de contar con una amplia experiencia si desean llevar a cabo el proceso. El DP no fue diseñado para ser utilizado en un marco institucional rígido, lo que implica el rechazo de las solicitudes de los marginalizados de las sociedad, los pobres, los analfabetos o otros grupos vulnerables... los que justamente pagan un precio mayor debido al deterioro ambiental.

Esta asimetría apunta hacia una falta de flexibilidad institucional por parte de la CCA, ya que como pudimos constatar, el DP se utiliza de manera muy limitada en los tres países

miembros del ACAAN, las peticiones no tienen una tasa de éxito elevada, además que los EH producidos no repercuten en cambios reales a favor de la protección ambiental. Se observó una problemática relativa al tipo de argumento desarrollado por los peticionarios canadienses y estadounidenses, que tienen una tendencia a presentar una denuncia en contra de un patrón de aplicación de ley, lo cual es un concepto más amplio para lograr un debate público sobre el desarrollo de las leyes relativas a la protección ambiental, pero que no corresponden al mandato de la CCA. Además, pudimos entender que la poca utilización del DP en EE.UU. es probablemente asociado a la eficiencia de su sistema jurídico-administrativo que hace menos interesante el hecho de recurrir al ACAAN para solucionar problemas ambientales.

También se comprobó que el Consejo y el Secretariado utilizan el factor del tiempo, alargando el tratamiento de las peticiones, aunque en 2012 se creó un marco temporal más restrictivo en el cual las peticiones deberían normalmente estar tratadas. Constatando esta estrategia, así como varias lagunas institucionales que fueron mencionadas, nos preguntaremos ahora sobre qué y cuál es el tipo de gobernanza que se utiliza en la aplicación del ACAAN para explicar los resultados presentados anteriormente.

3.2 La gobernanza del DP del ACAAN: Avances y límites

Es bajo el concepto de gobernanza que sugerimos explicaciones relativas a las debilidades del DP y de la CCA, los cuales en este marco deberían jugar un papel de herramientas ciudadanas concebidas para la protección ambiental, el involucramiento social en la creación de leyes así como la democratización de las instituciones del Estado. Nos permitamos salir del marco institucional del NLI, con el fin de desarrollar una visión más global de nuestro objeto de análisis.

Recordamos que, en el contexto de esta investigación, la noción de gobernanza está utilizada con el fin de encontrar las fallas institucionales que impiden la eficacia y eficiencia del sistema estudiado, presuponiendo que la participación pública fomenta una conducta colectiva representativa e incluyente, capaz de fomentar el empoderamiento de los actores a través de un proceso de responsabilización¹⁷³ y respetando el principio de subsidiariedad¹⁷⁴. Es así que el diagnóstico de un mal funcionamiento institucional para lograr un cambio de diseño del sistema se puede lograr redefiniendo los lazos entre los actores y aplanando la estructura jerárquica tradicional en la cual un centro controla todo, hacia el establecimiento de relaciones heterárquicas entre los actores, esto a través de la creación de espacio de debates y una disminución del peso de actor estatal en la toma de decisión.

¹⁷³ Entendido como *accountability* que implica la rendición de cuentas a la sociedad.

¹⁷⁴ El principio de subsidiariedad tiene por objeto garantizar una toma de decisión lo más cerca posible del ciudadano, comprobándose constantemente que la acción que debe emprenderse a escala comunitaria se justifica en relación con las posibilidades que ofrece el nivel nacional, regional o local. Ver COMUNIDAD DE MADRID, "La Subsidiariedad", [www8.madrid.org/gema/fmm/monogra1.htm, consultado el 9 de mayo 2013.]

Es así que la gobernanza nos permite encontrar pista de respuesta a nuestra pregunta de investigación: ¿Cómo el derecho de petición creado por el ACAAN favorece avances en materia de gobernanza a favor de la protección ambiental?

3.2.1 Los logros del ACAAN y del DP

La historia de la creación del ACAAN puede ser considerado como una victoria de los grupos ambientalistas que protestaron en contra de una unión únicamente económica realizada bajo las reglas del TLCAN. Las presiones ejercidas por la sociedad civil impusieron el tema ambiental en el debate internacional sobre el proceso de integración regional de América del Norte, y permitieron el establecimiento de una cooperación ambiental regional.

Sin duda alguna, uno de los avances más importante creados por el ACCAN es obviamente la introducción de un mecanismo de participación pública, a través del DP consagrado por los artículos 14 y 15 del ACAAN. La elaboración y depósito de peticiones por parte de individuos y organizaciones sin vínculo gubernamental permitió el establecimiento de una sociedad civil supranacional, y benefició particularmente a México.

The NAAEC plays a positive role in the building of a environmental awareness and contributing to the development of transparency in environmental matters. The article 14 mechanism also influence the strengthening of civil society and the participatory element of environmental protection.¹⁷⁵

Así, la lucha en contra del TLCAN fomentó la creación de nuevas ONG's ambientales en México. Por ejemplo la representación de Greenpeace en ese país se fundó en 1993¹⁷⁶. El surgimiento de ONG's ambientalistas permitió la creación de experiencia en tema de protección ambiental, y otorgó a la ciudadanía una nueva voz en el debate público.

Por su parte, Solano afirmó que con la instauración del libre comercio, los inversionistas extranjeros que se instalaron en México tenían un gran interés en la protección ambiental. Por tal motivo un proceso de intercambios de capacidades se estableció, tal notablemente con la integración de tecnologías verdes o las prácticas industriales eco-responsables. Tal situación promovió la maduración del marco normativo-jurídico ambiental y sus instituciones, y desde hace 20 años, la fuerza institucional de la SEMARNAT aumentó.

El ACAAN cumple con uno de los tres pilares del procedimiento de derecho humano a un ambiente sano, que como se vio en el capítulo 1, está compuesto del derecho a la información, a la participación pública, y al acceso a la justicia ambiental. Solo integra el

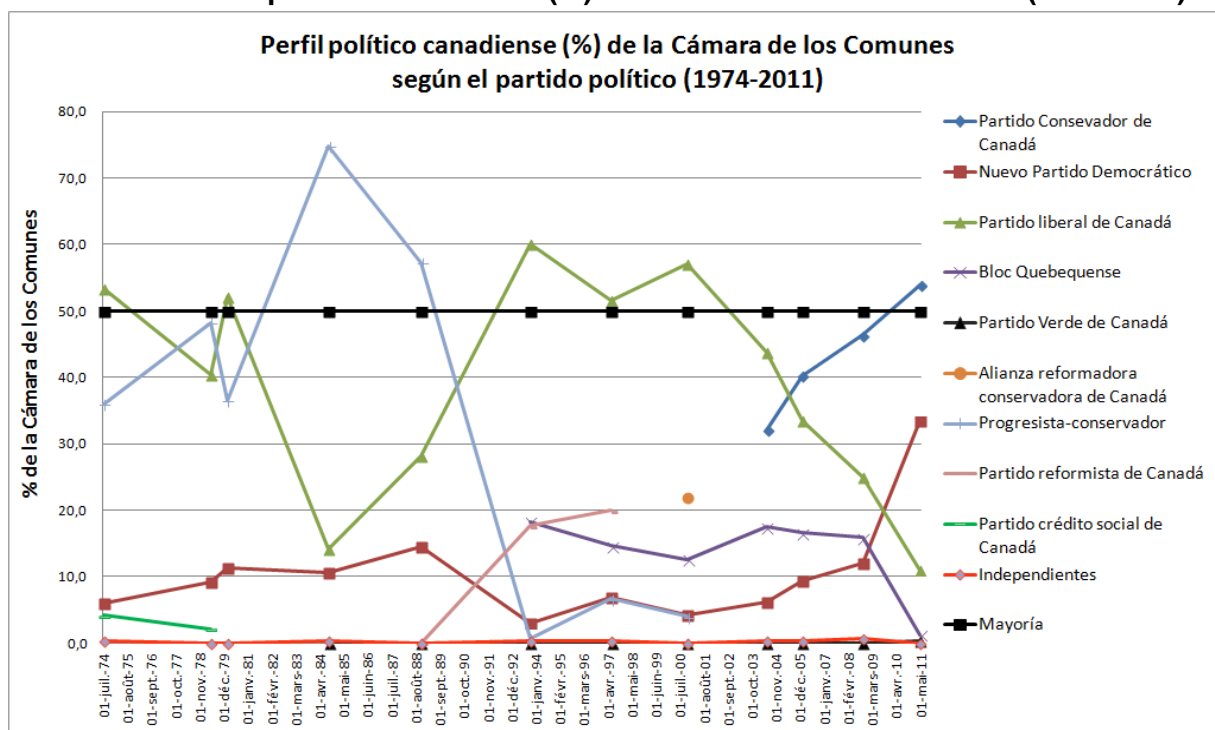
¹⁷⁵ El ACAAN desempeña un papel positivo en la construcción de una conciencia ambientalista y contribuya al desarrollo de la transparencia en materia de medio ambiente. El mecanismo del artículo 14 también influye en el fortalecimiento de la sociedad civil, así como en el elemento participativo de la protección ambiental. En Malgosia FITZMAURICE, *op. cit.*, p 368.

¹⁷⁶ La Jornada Michoacán, "A 20 años de activismo, el tema ambiental continúa supeditado al económico: Greenpeace", [www.lajornadamichoacan.com.mx/2013/06/06/a-20-anos-de-activismo-el-tema-ambiental-continua-supeditado-al-economico-greenpeace/], consultado el 9 de noviembre 2014.]

segundo derecho relativo a la participación pública. Por tal motivo, podemos constatar que existen otros tratados internacionales más completos, tal como la Convención sobre acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en temas medioambientales (Convenio de Aarhus), firmada en 1998 y entrada en vigor en 2001. Este acuerdo si ofrece el conjunto de los tres derechos para gozar de un ambiente protegido. Pero a pesar de un mandato relativamente restringido, la sociedad civil se apropió del ACAAN y de su DP. No es el caso del Acuerdo de Cooperación Ambiental Chile-Canadá, simple copia del ACAAN que no fue realmente integrado en la sociedad civil. Desde su entrada en vigor en 1997, solamente cinco peticiones fueron depositadas ante su Comisión de Cooperación Ambiental.

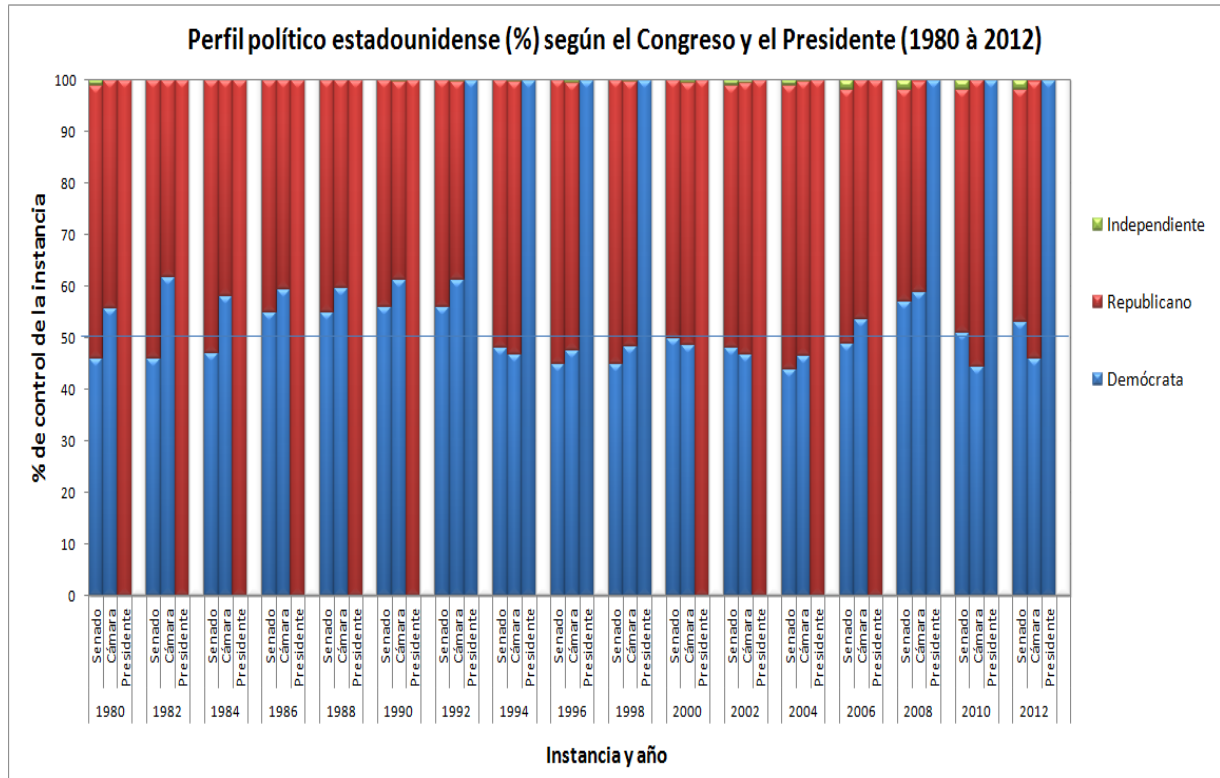
Es así que a partir del estudio minucioso de las diferentes etapas del tratamiento de las peticiones permitió se reveló una tendencia por parte de la CCA para alargar el tiempo en la toma de decisiones, lo que nos pareció transformarse en politización de los órganos de la CCA. Con el fin de comprobar si los partidos políticos en el poder tenían una influencia sobre el comportamiento de los órganos de la CCA, hemos comparado la figura 7 con el perfil político de América del Norte de los 20 últimos años, presentado en los gráficos 11 a 13.

Gráfico 11: Perfil político canadiense (%) de la Cámara de los Comunes (1974-2011)



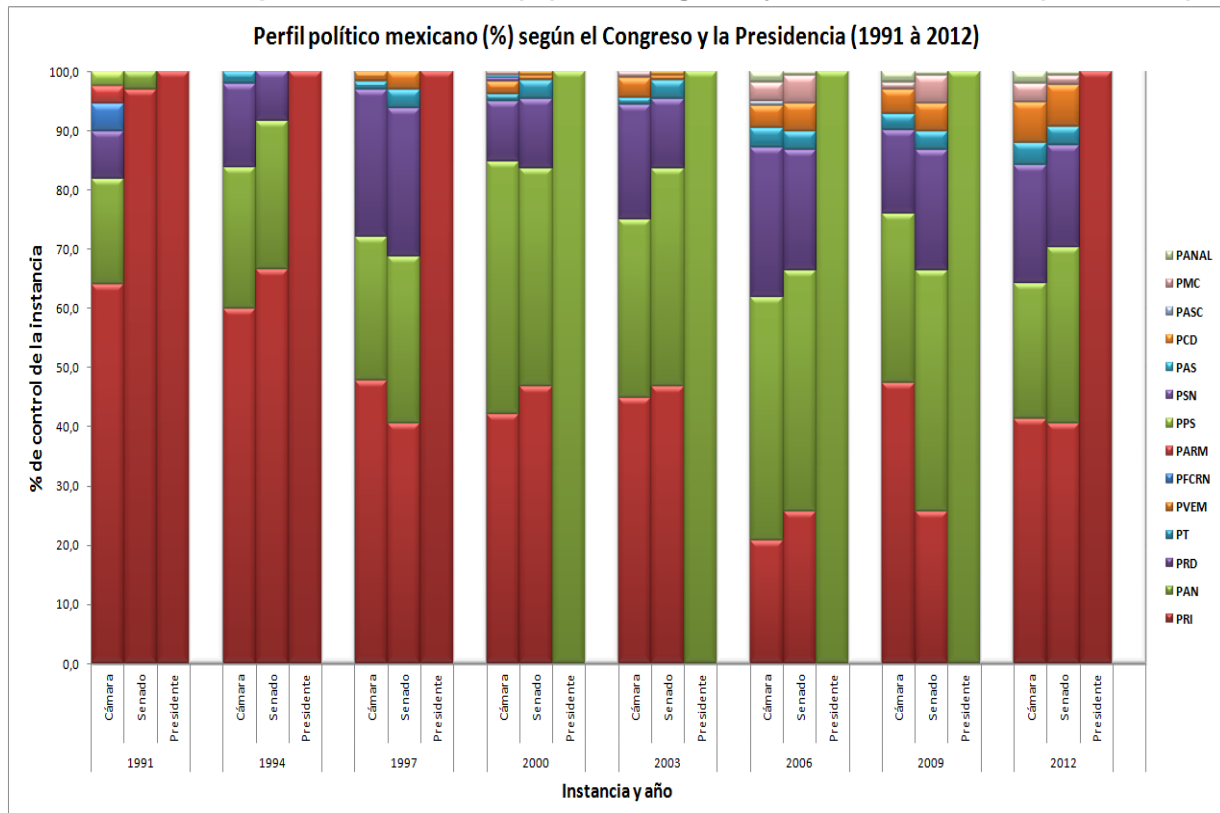
Fuente: Elaboración propia

Gráfico 12: Perfil político estadounidense (%) del Congreso y de la Presidencia (1980-2012)



Fuente: Elaboración propia

Gráfico 13: Perfil político mexicano (%) del Congreso y de la Presidencia (1991-2012)



Fuente: Elaboración propia

Los datos presentados fueron resumidos en la figura 11, según el poder ejecutivo en turno.

Figura 11: Resumen del perfil político en América del Norte (1988-2014)

Años	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14
Canadá	Brian Mulroney		Jean Chrétien						Paul Martin		Stephen Harper																
EE.UU.	Georges H. W. Bush		William J. Clinton				Georges W. Bush						Barack Obama														
México	Carlos Salinas de Gortari				Ernesto Zedillo				Vicente Fox				Felipe Calderón				Enrique P. Nieto										

Fuente: Elaboración propia

El análisis de la información anterior presentada, no permitió hacer una correlación entre el partido político en el poder y el comportamiento de los órganos de la CCA durante el tratamiento de una petición, lo que podemos considerar positivo, porque demuestra una cierta autonomía institucional de la CCA.

Finalmente, gracias a la creación del DP, 84 casos de problemáticas ambientales fueron denunciadas, y 22 llegaron a un EH producidos, lo que permitió definitivamente enriquecer el debate público relativo a la identificación y definición de los problemas y eventualmente, a su integración en el diseño y proposiciones de políticas públicas.

Sin embargo, desde el enfoque de la gobernanza, el DP del ACAAN no permitió un real aporte en favor de la protección ambiental, ya que no permitió un rediseño en la distribución del poder en la toma de decisión, además de haberse desarrollado estrictamente en el paradigma actual en el cual la protección ambiental está sumisa al crecimiento económico.

3.2.2 Los límites del ACAAN y del DP

El tipo de gobernanza que propiciará a un desarrollo tendiente a la sustentable ambiental debe implicar dimensiones de reflexión e interacción, lo que se puede generar gracias a varios elementos participativos. Tomando en cuenta el carácter político del desarrollo sustentable, hay que considerar la manera de empoderar tales elementos participativos. El reto no es solamente de abrir espacios de debate y diálogo, sino también establecer los mecanismos a través de los cuales se incluirán los resultados de tales procesos, lo que implica una reorganización de las relaciones de poder.

En la palabras de Meadowcroft, la gobernanza a favor del ambiente es un proyecto político interactivo cuyos objetivos deben ser definidos colectivamente, refinados y definidos de nuevamente¹⁷⁷.

Desafortunadamente, el DP, y el ACAAN en general no fueron diseñados con este propósito. Enmarcadas por el principio de protección de la soberanía nacional, vimos que las reglas institucionales instituidas por los artículos 14 y 15 del ACAAN no permiten

¹⁷⁷ Jens NEWIG, Jan-Peter VOß y Jochen MONSTADT, *Governance for Sustainable Development: Coping with ambivalence, uncertainty and distributed power*, Oxon, Editor Routledge, 2008, p. 111.

ninguna injerencia en los asuntos nacionales por parte del Secretariado, además de negar a la CCA un rol de plataforma de debate público y de cuestionamiento autocrítico, tal como los peticionarios canadienses intentan utilizarla. "El acuerdo [ACAAN], en el artículo 3o, obliga al Secretariado a no convertirse la Comisión en un foro para discutir las características de las legislación ambiental de las Partes."¹⁷⁸

Las tensiones entre, por un lado, de los peticionarios y el Secretariado, y por el otro lado, del Consejo y las Partes, ilustran la resistencia al aplanamiento de las relaciones de poder. Bajo este contexto el DP queda en un paradigma de confrontación, en lugar de haberse convertido en una herramienta de construcción de proyecto social, tal como ha sido reclamado por las ONG's ambientales.

Tal como fue presentado con varios ejemplos a lo largo de este trabajo, el proceso de petición tiene bastantes debilidades, la más grande estando la falta de repercusión positiva de los EH, y de manera general de las peticiones, sobre las situaciones de daños ambientales denunciadas. Además, la filosofía del DP no permite hacer críticas ni recomendaciones, lo que apoya el mantenimiento del Statu quo en la aplicación, o no, de la legislación ambiental.

Así, los lazos de interdependencia entre los órganos de la CCA y las Partes permiten la elongación del proceso, debido al hecho que no se planeó un tiempo límite en etapas clave, como es el voto del Consejo para autorizar la preparación de un EH, así como la obtención de la respuesta de la Parte durante la redacción del EH. En este contexto, la dilación del tiempo y la ineficacia real del proceso de petición podrían ser interpretados como un intención por parte de la institución por agotar el peticionario.

Aunque en el año 2012, la CCA planteó una nueva escala en los tiempos-promedio correspondientes a los etapas que implican una petición (determinación; recomendación; instrucción; producción; publicación), los lapsos de tiempo que se toman tanto el Consejo como el Secretariado en la revisión de una petición sigue alargándose, lo que debilita la credibilidad de la institución ante la sociedad.

Según la teoría realista de RI, podríamos sugerir que tal desestabilización del proceso revela un objetivo particular de los Estados, tal como la eliminación de la CCA a medio-largo tiempo. Sin embargo, el marco teórico de nuestra investigación apunta más hacia una necesidad de reformar en profundidad la institución para que logre sus objetivos.

Podemos también criticar el ACAAN y el DP un cierto nivel de opacidad. En efecto, aunque la mayoría de los documentos producidos durante las diferentes etapas se pueden encontrar en el sitio internet del ACAAN, el debate para preparar un EH no es público, ya que no hay acceso a la información utilizada por el Secretariado durante esta etapa. Otro ejemplo fue la revisión de las Directrices 2012, que fue llevada a cabo totalmente por las

¹⁷⁸ Gustavo VEGA CÁNOVAS, Alejandro POSADAS, Gilbert R. WINHAM y Frederick W. MAYER, *México, Estados Unidos y Canadá: Resolución de controversias en la era post Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, Edición Miguel López Ruiz, 2005, p 145.

Partes y el Consejo, sin consulta que implicaran al Secretariado, el CCPC y a las ONG, tal como sucedió en el año 2001.¹⁷⁹

Existe también la tendencia a interpretar de manera limitada el texto del ACAAN, como vimos respecto a la negación del Consejo para asegurar que se le de un seguimiento a los EH. Debemos subrayar las repercusiones del artículo 45(2) define el término "legislación ambiental" que excluye las leyes concernientes a la seguridad e higiene en el trabajo, además de aquellas relativas a la administración de la recolección, extracción o explotación de recursos naturales con fines comerciales, que son parte fundamental de la protección ambiental. Tal exclusión en el término permite demostrar la supremacía del principio de crecimiento económico sobre la protección ambiental.

El tema de la biotecnología es otro claro ejemplo de la tendencia favoritista del ACAAN hacia el comercio, ya que el artículo 45(2) permite a las compañías que trabajan en biotecnología para producir medicamentos o crear semillas transgénicas, extraer ciertos recursos genéticos y eventualmente patentarlos, situación que puede crear un debate ético sobre la distribución de los beneficios económicos, así como las consecuencias ambientales de dichos productos. Esto sigue la misma posición que EE.UU. adoptó durante las negociaciones del Convenio sobre la diversidad biológica¹⁸⁰, presionó para la preservación de los derechos intelectuales sobre los organismos genéticamente modificados (OGM), excluyendo así el derecho de las comunidades indígenas sobre los recursos naturales que han preservado y protegido a lo largo del tiempo.

Con la firma del TLCAN y del ACAAN no se pretendía una integración regional como en la UE. Muy por el contrario, el *statu quo* fue celosamente protegido, ya que evidencia el desinterés de este organismo para imponer obligación estricta a las Partes y a caminar hacia una armonización de las normas a nivel regional, además de reservar un derecho de veto proteccionista a los representantes políticos (el Consejo), en detrimento de un empoderamiento de los actores sociales.

Por su parte, el presupuesto anual indica también algunas fallas del ACAAN, ya que para 1993 era de 9 millones de dólares US y jamás se incrementó. Mantener ese presupuesto desde hace 20 años corresponde a una pérdida de más del 30% del presupuesto, ya que para haber mantenido el mismo poder adquisitivo, el presupuesto de la CCA debería ser actualmente de un poco más de 13 millones de dólares US¹⁸¹ hoy en día.

Otro hecho que no se consideró fue la asimetría entre poder económico de los actores en cuanto al aporte de los recursos económicos con los cuales funciona la CCA. Por esta razón, cada gobierno proporciona 3 millones de dólares US, trato que obviamente crea más presión financiera en la Parte mexicana. De hecho, según Solano, el gobierno mexicano intentó varias veces disminuir su contribución, argumentando que dentro del presupuesto asignado a la SEMARNAT, la partida destinada al ACAAN, es la que ocupa mayor cantidad

¹⁷⁹ David J. BLAIR, *op.cit.*

¹⁸⁰ Mostafa K. TOLBA y Iwona RUMMEL-BULSKA, *op. cit.*, p 159.

¹⁸¹ BANQUE DU CANADA, "Feuille de calcul de l'inflation", [Feuille de calcul de l'inflation, <http://www.banqueducanada.ca/taux/renseignements-complementaires/feuille-de-calcul-de-linflation/>, consultado el 11 de noviembre 2014.]

de dicho presupuesto, pero finalmente nunca lo hizo. Tal diferencia en el esfuerzo financiero aportado la CCA sobrepasa cuando comparamos el presupuesto de México con los 8153 millones de dólares US (8.153 mil millones)¹⁸² otorgados a la Agencia de protección ambiental de EE.UU. (*Environmental Protection Agency* o EPA), un poco más de 900 veces más elevado. Finalmente, podemos afirmar que el monto del presupuesto de la CCA es muy limitado para la magnitud de sus objetivos.

Este capítulo presentó una realidad del DP más allá de la cifras, para discernir el comportamiento de los actores involucrados en el proceso de petición. Así, subrayamos diferencias de culturas institucionales en cada Estado miembro del ACAAN.

Constatamos que a menudo, los peticionarios mexicanos son menos organizados, muchas peticiones son presentadas por individuos u ONG's creadas específicamente para la situación que denuncian, trabajan raramente en coalición y pocas cuentan con los recursos económicos y la experiencia para presentar peticiones bien sostenidas. Existe en México una hipersensibilidad en cuestión de aplicación de la ley así como una cultura de la formalidad, que se puede observar en la agresividad del vocabulario y del acercamiento jurídico de varias peticiones mexicanas, las cuales son a menudo utilizadas para llamar la atención de los medios de comunicación con el fin de presionar a las autoridades para que se resuelva una situación problemática. Tal actitud también es observable por el lado de la Parte mexicana, cuyas respuestas otorgadas al Secretariado después de que este les haya hecho una solicitud de información, es refutar casi sistemáticamente, que existen procesos jurídicos o administrativos pendientes, o bien cuestionando la autoridad del Secretariado. Dentro de la actitud del gobierno mexicano, también puede pasar que simplemente no contesta al Secretariado, y se conocen casos durante los cuales los peticionarios fueron agredidos por parte de las autoridades, lo que se puede traducir como una falta de respeto ante la reglas institucionales.

Por su parte, los peticionarios canadienses y estadounidenses, casi exclusivamente ONG's ambientales, demuestran una madurez institucional. Varias de estas existían antes de la creación del ACAAN, comparten información y trabajan en equipo, pero también gozan de recursos económicos sustantivos que les permiten contratar expertos como abogados capaces de presentar peticiones sostenidas jurídicamente, con un nivel de reflexión avanzado y de manera respetuosa ante las autoridades. Sin embargo, el acercamiento relativo al patrón de aplicación de la ley impide en muchos casos seguir el análisis de las peticiones depositadas.

Vimos también que se establecieron varios límites intrínsecos en el ACAAN que impiden reales repercusiones positivas en la protección ambiental. El tratamiento completo de una petición se concluye con la producción de un EH, documento que no puede criticar ni exigir cambios en la situación denunciada, y es muy raro que haya cambios positivos después de su publicación.

En esta investigación, comprobamos que entre el depósito de una petición y la publicación de su EH, se está alargando el tiempo total del proceso, y eso, a pesar de un nuevo marco

¹⁸² UNITED STATES ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY, "FY 2014 Planning and Budget", [www2.epa.gov/planandbudget/fy2014, consultado el 9 de octubre 2014.]

temporal propuesto por la CCA desde el año 2012. Es así que el proceso total debería tomar dos años y medio para estar completado, pero actualmente tiene un promedio de más de cinco años y medio. Se demostró que para llegar a la publicación de un EH, el tratamiento de una petición mexicana toma en promedio un poco más de un año en comparación con el proceso canadiense. En el caso de que el tratamiento de la petición termine antes de la producción de un EH, es más probable que el responsable sea el peticionario en los casos canadienses, y la CCA en los casos mexicanos.

Mediante la ilustración de cada etapa del proceso de petición en una línea de tiempo, pudimos observar una nueva tendencia en la historia de la CCA, la a no tomar decisiones y que entendemos como alargar excesivamente la toma de decisiones. Esta estrategia de ampliar el tiempo la comenzó el Consejo desde el 2005 y el Secretariado desde el 2009. La comparación de esta información con el perfil político de cada país no permitió realizar una correlación para explicar dicho comportamiento, lo que comprobaría un cierto nivel de independencia de la CCA ante el nivel político.

A partir de tales constataciones, utilizamos el marco de la gobernanza para establecer los avances y límites del DP del ACAAN, basándonos sobre los principios de cómo la participación pública puede apoyar a la protección ambiental. Efectivamente, a través de DP se fomentó una participación social con un cierto grado de institucionalización, pero sin tener un real acceso en la toma de decisiones. A lo mejor, dicha participación permitió exhibir problemáticas ambientales que subsecuentemente tienen la posibilidad de encontrarse en la agenda ambiental política nacional de cada país. Es en este contexto que México como miembro del ACAAN permitió lograr avances en materia de participación pública, sensibilizando a la ciudadanía, fomentando la creación de ONG's pro-ambientales y permitiendo así aumentar la experiencia colectiva a favor de la protección ambiental, así como el reforzamiento de la normatividad y las instituciones gubernamentales ambientales en ese país.

Sin embargo, el ACAAN no permitió el establecimiento de un nuevo tipo de gobernanza capaz de canalizar la participación pública hacia la definición de objetivos comunes. A nivel político se incluyeron elementos proteccionistas en el texto del acuerdo, además de realizar una interpretación restrictiva, protegiendo así el Statu quo y el paradigma actual en el cual el crecimiento económico es más importante que la protección ambiental.

Es probable que los individuos y ONG's que lucharon para reclamar una voz durante las negociaciones del TLCAN soñaron con una institución en la cual los elementos de la sociedad civil podrían debatir y influir, pero la CCA no se diseñó así. Se compara a un canal de ventilación de las quejas sociales, en el cual los elementos participativos de autoevaluación fueron evacuados.

Por estas razones, consideramos que la gobernanza del ACAAN, y específicamente la ejercida en relación al DP, no lograron avances importantes a favor de la protección del medio ambiente. Describimos un sistema en el cual las relaciones de poder no se aplanaron, donde el poder se continua ejerciendo con una jerarquía piramidal y no horizontal, lo que evita el debate público y completamente sometido a las reglas económicas. En América del Norte, el ACAAN, a pesar de haber tenido objetivos

ambiciosos, no permitió concebir a nivel político, proyectos de desarrollo económico basados en el respecto del medio ambiente, ni directamente basado sobre la calidad de vida de los seres humanos. Considerando el papel de EE.UU., y en menor grado a Canadá, en los debates internacionales relativos a los regímenes ambientales, podemos concluir que ambas naciones están esquivando responsabilidades que les corresponden.

CONCLUSIONES

La presente investigación analizó el régimen establecido por el ACAAN, acuerdo ambiental firmado en 1993 entre Canadá, EE.UU. y México, más específicamente en cuestión de veinte años de utilización de DP. Este último creó un mecanismo de empoderamiento social relativamente eficaz, que permite a los individuos y grupos no gubernamentales a denunciar las situaciones de violaciones de leyes ambientales, mediante la entrega de una petición ante la CCA, y que puede llegar a la publicación de un EH.

Desde un punto de análisis de RI, el funcionamiento de la CCA permitió corroborar varias partes de la teoría del NLI, que plantea que un incremento en el grado de institucionalización en las relaciones establecidas entre diferentes gobiernos repercute en la profundización de la cooperación interestatal. En efecto, el proceso realizado en el marco de la aplicación del ACAAN logró crear proyectos, redes y aumentar la investigación científica de manera trilateral (Canadá, EE.UU. y México), situación que fue particularmente benéfica para México. De esta manera, la labor de la CCA generó lazos entre los tres gobiernos, pero también permitió la creación de una sociedad civil supranacional y el establecimiento de redes institucionales entre actores tradicionalmente desconectados, tal como el ciudadano y una OI. Asimismo, la actual investigación ha demostrado que la producción de conocimiento por parte de la CCA puede ser considerada como fuente de influencia en la identificación y definición de problemas políticos relacionados al medio ambiente, lo que se inserta en la primera etapa de creación de las políticas públicas.

El análisis realizado sobre la aproximación teórica estructural del NLI subrayó también las desventajas institucionales de este tratado, *i.e.*, la débil efectividad de los mecanismos institucionales del ACAAN, compuestos por la acción del Consejo y del Secretariado, así como del comportamiento de los Peticionarios y de las Partes. El establecimiento y aplicación de reglas comunes a todos estos actores manifiesta problemas en su real aplicación, que manifiesta la fragilidad de la CCA.

Por otro lado, a través del estudio y análisis de las peticiones, se puntualizaron fallas en la eficacia del DP, tanto por su utilización limitada como por el largo periodo de tiempo utilizado para el tratamiento de las peticiones. En efecto, el procedimiento de cinco peticiones anualmente, con una tasa de casos exitosos de 28% y en un promedio de cinco años y medio de su aplicación, no son datos positivos ante la magnitud del reto ambiental general en América del Norte. Además, se descubrió una asimetría entre los actores implicados en el mecanismo de petición lo que se puede explicar a través de la cultura institucional propia de cada país, pero también por factores económicos y/o, particularmente, por sus propias experiencias de desarrollo histórico. Esta diferencia se percibe a través de las peticiones, en las cuales se manifiesta un nivel de reflexión variable entre los peticionarios canadienses y mexicanos.

Resultado de este trabajo, se puede considerar que la rigidez de las reglas institucionales de la CCA, permiten rechazar las solicitudes de los individuos o grupos generalmente más vulnerables que no gozan de los recursos económicos suficientes que cubra los servicios de

un profesional para preparar una petición, situación encontrada a menudo en los casos mexicanos. Dicha inflexibilidad se encuentra en la negación a tratar las peticiones que implican un cuestionamiento sobre el patrón de aplicación de las leyes ambientales, o dicho de otro modo, que invitan a la discusión relativa a la dirección que toma el desarrollo de la legislación ambiental nacional, como se ha visto en varios casos canadienses y estadounidenses. Es así que se percibe que el ACAAN no fue diseñado para cuestionar el nivel de protección ambiental de un marco jurídico, sino más bien para evaluar su aplicación. Además de lo antes mencionado, se puede manifestar que la CCA tiene un mandato muy restringido, ya que en el caso de lograr una producción de un EH, este no incluirá ninguna crítica, ni recomendación relativa a la situación denunciada, así como tampoco asegurar un seguimiento a la problemática ambiental.

Para comprobar la hipótesis (que el DP no fue diseñado para favorecer una participación real y eficaz de la sociedad para lograr una protección ambiental eficiente), se realizó una evaluación y un análisis con atención al conjunto de las peticiones efectuadas ante la CCA, valorando cada etapa mediante el establecimiento de diferencias entre los patrones de utilización, según el país que recurre a su utilización, todo lo anterior con el objetivo de caracterizar la gobernanza del régimen del ACAAN, y en particular sus ventajas pro-ambientales.

Cabe mencionar que en el marco de esta investigación la gobernanza se definió como el potencial institucionalizado a canalizar la participación pública hacia el nivel político para generar soluciones a las problemáticas ambientales. Tal objetivo implica una redefinición en la distribución del poder, hacia un sistema heterárquico, en el cual la voz ciudadana cuenta más, y donde el peso de actor estatal disminuye.

Así, dentro de los resultados del trabajo se encuentran: una falta de flexibilidad del mecanismo de tratamiento de las peticiones del ACAAN, ya que no toma en cuenta las diferencias estructurales de cada Estado; el hecho que ACAAN y su DP no promovieron una reorganización del poder, debido al establecimiento de reglas proteccionistas hacia la soberanía nacional; además de que se excluyó la posibilidad de crear, primeramente a nivel nacional y después a nivel de América del Norte, el desarrollo de un proyecto político con normatividad a favor de la protección ambiental. Por el contrario, el ACAAN puede ser considerado como una capa protectora del *statu quo*, gracias a la cual América del Norte se privilegia el desarrollo económico a costa del deterioro ambiental. Con cierta prudencia para presentes conclusiones esta situación puede explicarse por el hecho de que el ACAAN se encuentra bajo la influencia de los objetivos del TLCAN.

Conjuntamente, el análisis de la formación histórica del ACAAN permite entender que este mecanismo fue una herramienta política impuesta por parte de EE.UU. para lograr la aceptabilidad social del TLCAN, y para responder al descontento social coyuntural se establecieron varios elementos de participación pública, como el DP. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que los límites intrínsecos de su marco institucional permiten concluir que el DP sirve para canalizar quejas sociales en un mecanismo agotador y poco eficiente relativo en la protección ambiental.

Con todo, la investigación permitió confirmar su hipótesis, concluyendo que la gobernanza del régimen del ACAAN no fue diseñada para lograr una protección ambiental eficaz. En

otras palabras el DP no fue concebido para funcionar a favor de la protección ambiental. Poner esta conclusión como mayor problemática de la actual investigación nos permite reflexionar sobre el hecho que la protección ambiental, y consecuentemente la preservación de ecosistema planetario y el aumento de calidad de vida de humana, necesitan un proceso de desconcentración del poder, que se logrará a través de un nivel elevado de participación directa de la sociedad en los asuntos públicos.

Finalmente, para no caer en la politización del tema del trabajo realizado, basta subrayar que la problemática elegida está sumamente ligada con los límites de la democracia liberal, el nivel de desarrollo y de educación ciudadana para ser tomados en cuenta en las toma de decisiones y en el establecimiento de un proyecto de sociedad ecológicamente sustentable. Además de cuestionarse sobre la jerarquía tradicional entre economía y ambiente, ya que a pesar de todos los esfuerzos internacionales para crear regímenes de protección ambiental, hay que admitir: la humanidad se encuentra ante una crisis global: cambio climático y multiplicación de las catástrofes naturales, sobreexplotación de los recursos renovables y no renovables, contaminación química, radioactiva o biológica, crecimiento demográfico exponencial, desaparición de la biodiversidad, entre otros.

Bajo este paradigma actual, el concepto de soberanía permite la agudización de la crisis ecológica, ante la cual la sociedad dispone de poco tiempo para evitar conflictos humanos derivados de la degradación ambiental. Si se considera que el poder del individuo tiene el potencial de transformarse en poder colectivo, es posible que a través de instituciones profundamente renovadas se logre una real participación ciudadana en Canadá, EE.UU. y México para crear soluciones, y así lograr poner en marcha un proceso de responsabilización social ejemplar a nivel mundial.

BIBLIOGRAFÍA

Artículos

ALMAZAN, Marco A., "NAFTA and the Mesoamerican States System", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 550, marzo 1997, pp. 42-50.

BAKER FOX, Annette, "Environment and Trade: The NAFTA Case", *The Academy of Political Science, Political Science Quarterly*, vol. 110, núm. 1, primavera 1995, pp. 49-68.

BLAIR, David J., "The CEC's Citizen Submission Process: Still a Model for Reconciling Trade and the Environment?", *Journal of Environment & Development*, vol. 12, núm. 3, septiembre 2003, pp. 297-324.

BLOCK, Greg, "Trade and Environment in the Western Hemisphere: Expanding the North American Agreement on Environmental Cooperation into the Americas", *Environmental Law*, vol. 33, núm. 3, 2003.

BORREGO Norma, Rubén CANTÚ, Jessica SOTO y Miriam NAVA, "Mecanismos de resolución de controversias entre comercio y medioambiente: ¿Ligando agua y aceite?", *Revista Mexicana de estudios canadienses*, Asociación Mexicana de Estudios sobre Canadá, núm. 14, otoño-invierno 2007, pp. 119-143.

BORREGO, Norma, Rubén CANTÚ, Jessica SOTO y Míriam NAVA, "Mecanismos de resolución de controversias entre comercio y medioambiente: ¿Ligando agua y aceite?", *Revista Mexicana de estudios canadienses*, núm. 14, otoño-invierno 2007.

BRUNELLE, Dorval, "Estados Unidos, el ALCA y los parámetros de gobierno global", *Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 94, 2004, pp. 33-44.

CAVANAGH, John, Sarah ANDERSON, Jaime SERRA, J. Enrique ESPINOSA, "Debate: Happily Ever NAFTA?", *Foreign Policy*, vol. 132, septiembre-octubre 2002, pp. 58-65.

DÍAZ PALLARÉS, Ginés y Jorge MARSÁ, "La crisis ecológica global: razones para el pesimismo", *Cuaderno del sureste*, núm. 12, 2004, pp. 138-173.

DRIESEN, David M., "Environmental Protection, Free Trade, and Democracy", *Annals of the American Academy of Political and Social Science. Law, Society, and Democracy: Comparative Perspectives*, vol. 603, enero 2006, pp. 252-261.

DUNNE, Tim, "Liberalism, Civil Society and NAFTA: Initial Results", *Annals of the American Academy of Political and Social Science. Civil Society and Democratization*, vol. 565, 1999.

DURAND PONTE, Víctor Manuel, "La cultura política autoritaria en México", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 57, núm. 3, julio-septiembre 1995, pp. 67-103.

FERNANDEZ, Linda, "Revealed Preferences of an International Trade and Environment Institution", *Land Economics*, vol. 80, núm. 2, mayo 2004, pp. 224-238.

FITZMAURICE, Malgosia, "Public participation in the North American Agreement on Environmental Cooperation", *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 52, núm. 2, abril 2003, pp. 333-368.

GALLEGOS OLVERA, Jesús, "Diálogo sobre una crisis: a propósito de los doce años del TLCAN", *Norteamérica*, vol. 2, núm. 1, enero-junio 2007, pp. 247-253.

GREENE, Kenneth F., "Campaign Persuasion and Nascent Partisanship in Mexico's New Democracy", *American Journal of Political Science*, vol. 55, núm. 2, abril 2011, pp. 398-416.

GREENE, Owen, "Environmental regimes. Effectiveness and implementation review", *Environmental Politics*, vol. 2, núm. 4, 1993.

GREENE, Owen, *International environmental regimes: Verification and implementation review*, vol. 2, núm. 4, 1993.

HARDIN, Garrett, "The Tragedy of Commons", *Science*, vol. 162, diciembre 1968, pp. 1243-1248.

HOLLINGS, Ernest F., "Reform Mexico First", *Foreign Policy*, núm. 93, invierno 1993-1994, pp. 91-103.

HORNSBY, David J., Alastair J. S. SUMMERLEE, Kenneth B. WOODSIDE, "NAFTA's Shadow Hangs Over Kyoto's Implementation", *Canadian Public Policy*, vol. 33, núm. 3, septiembre 2007, pp. 285-297.

KEOHANE, Robert O. y Lisa L. MARTIN, "The Promise of Institutional Theory", *International Security*, vol. 20, núm. 1, verano 1995, pp. 39-51.

KIRTON, John, "NAFTA's Trade-Environment Regime and Its Commission for Environmental Cooperation: Contributions and Challenges Ten Years on", *Canadian Journal of Regional Science*, vol. 25, núm. 2, 2002.

KLEIN, J.L. y S. LAURIN, *La société en redéfinition : la place de la géographie*, Sainte-Foy, Presse de l'Université du Québec, 2001.

LAMBERT, Renaud, "Les économistes à gages sur la sellette", *Le Monde Diplomatique*, marzo 2012, pp. 22-23.

LARA TELLEZ, Antonio y Francisco HERNANDEZ AGUILAR, "NAFTA and New Paradigms", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 550, marzo 1997, pp. 51-58.

LOAEZA, Soledad, "La política de acomodo de México a la superpotencia. Dos episodios de cambio de régimen: 1944-1948 y 1989-1994", *Foro Internacional*, vol. 50, núm. 3-4, julio-diciembre, 2010, pp. 627-660.

LORRAIN, Dominique, "Administrer, gouverner, réguler", *Les Annales de la recherche urbaine*, núm. 80-81, diciembre 1998.

LOTT, Susan, "Corporate Retaliation Against Consumers: The Status of Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPPs) in Canada", Ottawa, *Public Interest Advocacy Centre*, 2004.

MGBEOJI, Ikechi, "The Civilised Self and the Barbaric Other: Imperial Delusions of Order and the Challenges of Human Security", *Third World Quarterly, Reshaping Justice: International Law and the Third World*, vol. 27, núm. 5, 2008.

MONSIVÁIS CARRILLO, Alejandro, "Democracia deliberativa y teoría democrática: una revisión del valor de la deliberación pública", *Revista Mexicana de Sociología de la UNAM*, vol. 68, núm. 2, abril-junio 2006, pp. 291-230.

MORALES, Isidro, "NAFTA: The Governance of Economic Openness", *Annals of the American Academy of Political and Social Science. Civil Society and Democratization*, vol. 565, septiembre 1999, pp. 35-65.

MORAVCSIK, Andrew, "Liberalism and International Relations Theory", *Center for European Studies of Harvard University*, vol. 92, núm. 6, 1993.

MORAVCSIK, Andrew, "Liberalism and International Relations Theory", Massachusetts, *Center for European Studies of Harvard University*, 1992, no. 92-6.

PÉREZ ROCHA, Manuel L., Steve PORTER, Sarah ANDERSON, John DILLON, Marc LEE, Scott SINCLAIR, Ken TRAYNOR y Steve SHRYBMAN, "El proyecto del ALCA y los derechos de los inversionistas: Un TLCAN Plus. Un análisis del borrador del capítulo de inversiones del ALCA, Estudios sobre el ALCA", *Friedrich Eberto Stiftung*, núm. 14, 2003.

PRÍA, Melba, "Las relaciones internacionales del siglo XXI: hacia una diplomacia ciudadana", *Revista de Relaciones de Internacionales de la UNAM*, vol. 101, núm. 102, mayo-diciembre 2008, pp. 157-171.

RICH, Paul, "NAFTA and Chiapas", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 550, marzo 1997, pp. 72-84.

ROBERY, John S., "Civil Society and NAFTA: Initial Results", *Annals of the American Academy of Political and Social Science. Civil Society and Democratization*, vol. 565, septiembre 1999, pp. 113-125.

ROBEY, John S., "Civil Society and NAFTA: Initial Results", *Annals of the American Academy of Political and Social Science. Civil Society and Democratization*, vol. 565, septiembre 1999, pp. 113-125.

RÖDER, Karl-Heinz, "Global Problems: A Challenge to Cooperation between States of Different Social Systems", *International Political Science Review: The Future of the State*, vol. 6, núm. 1, 1985, pp. 35-43.

SAUNDERS, Owen J., "NAFTA and the North American Agreement on Environmental Cooperation: A New Model for International Collaboration on Trade and the Environment", *Colorado Journal of International Law and Policy*, verano 1994.

SCOTT, Michaelin y Chris TOLLEFSON, "Strategic Lawsuits Against Public Participation: The British Columbia Experience", *Reciel*, vol. 19, núm. 1, 2010, pp. 45-57.

SCOTT, Michaelin y Chris TOLLEFSON, "Strategic Lawsuits Against Public Participation: The British Columbia Experience", *Review of European Community and International Environmental Law*, vol. 19, núm 1, 2010, pp. 45-57.

SOVILLA, Bruno, "Las políticas económicas en el contexto del neoliberalismo: situación actual y perspectivas para la economía mexicana", *Aportes. Revista de la Facultad de Economía*, vol. 11, núm. 32, enero-agosto 2006, pp. 25-44.

TEREPOSKY, Gregory, y Christopher THOMAS, "The NAFTA and the Side Agreement on Environmental Cooperation - Addressing Environmental Concerns in a North American Free Trade Regime", *Journal of World Trade* 27, núm. 6, diciembre 1993, pp. 5-34.

TUTINO, John , "Capitalismo global, Estado nacional y los límites de la revolución: tres momentos clave en el siglo XX mexicano", *Foro Internacional*, vol. 51, núm. 1, enero-marzo 2011, pp. 5-40.

VACCHINO, Juan Mario, "La Integración Regional y las Negociaciones del ALCA", *Aldea Mundo*, vol. 6, núm. 12, noviembre 2002, pp. 5-14.

Libros

ADGER, Neil W. y Andrew JORDAN, *Governing sustainability*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, 338 páginas.

ARON, Raymond, *Paix et guerre entre les nations*, 8a. edición, Paris, editorial Calman-Lévy, 1962, 794 páginas.

AYRE, Georgina y Rosalie CALLWAY, *Governance for Sustainable Development. A Foundation for the Future*, London, editorial EarthScan, 2005.

BARRY Tom y Beth SIMS, *The Challenge of Cross-Border Environmentalism: The U.S. - Mexico Case*, Albuquerque, Resource Center Press, 1994.

BAYLIS, John, Steve SMITH y Patricia OWENS, *The globalization of world politics. An introduction to international relations*, 5a. edición, Nueva York, Oxford University Press, 2011.

BOIVIN, Véronique, *L'Accord Nord-Américain de Coopération dans le Domaine de l'Environnement (ANACDE): un modèle de gouvernance environnementale internationale?*, Tesis de maestría de Estudios Internacionales, Universidad Laval, Instituto de Alta Estudios Internacionales, mayo 2009.

BRAILLARD, P. y DJALILI M.R., *Les relations internationales*, Paris, Presses Universitaires de France, 1997.

BREWER, Garry D. y Paul C. STERN, *Decision Making for the Environment: Social and Behavioral Science Research Priorities*, The National Academies Press, 2005.

CAMERON, Maxwell A. y Brian W. TOMLIN, *The making of NAFTA: how the deal was done*, Cornell University Press, 2002.

CHAMBERS, Edward J. y Peter H. SMITH, *NAFTA in the New Millennium*, San Diego, Center for U.S. – Mexican Studies, Universidad de California, 2002, 521 p.

CHAMBERS, Ted y Peter Smith, *NAFTA in the New Millennium*, University of Alberta Press, 2002.

CHANDLER, David, *International Statebuilding: The rise of post-liberal governance. Critical Issues in Global Politics*, Nueva York, Editor Routledge, 2010.

CHOMSKY, Noam y Lara POLK, *Nuclear War and Environmental Catastrophe*, Nueva York, Editor Seven Stories Press, 2013.

CLARKSON, Stephen, *Does North America Exist? Governing the continent after NAFTA and 9/11*, Toronto, University of Toronto Press, 2008.

CRESPO PLAZA, Ricardo, *Instrumentos Internacionales de Derecho Ambiental*, Loja, Editorial de la Universidad Técnica Particular de Loja, 2009.

DANIEL C., Esty y Maria H. IVANOVA, *Global Environmental Governance. Options & opportunities*, Nueva Haven, Yale Center for Environmental Law & Policy, 2002.

DONNELLY, Jack, *Realism and International Relations*, Nueva York, Cambridge University Press, 2000.

DUHAMEL, André y Benoit MERCIER, *La démocratie, ses fondements, son histoire et ses pratiques*, 2a edición, Le directeur général des élections du Québec, 2005.

FARREL, Theo y Bice MAIGUASHCA, *Governance and resistance in world politics*, 1a edición, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

FIGUEROA KÜPÇÜ, Maria, "Society: Participation and Engagement", AYRE, Georgina y Rosalie CALLWAY, *Governance for Sustainable Development. A Foundation for the Future*, London, editorial EarthScan, 2005.

GARCÍA OCHOA, Juan José, *Gobernanza en una sociedad global: el enfoque socialdemócrata. Igualdad de oportunidades y participación para mujeres y hombres, pobres y ricos, países en desarrollo, en transición y desarrollado*, México, XXII Congreso de la Internacional Socialista, editorial Porrúa, 2006.

GOULDSON, Andrew y Peter ROBERTS, *Integrating Environment and Economy: Strategies for Local and Regional Government*, London, Editor Routledge, 2000.

GUTIÉRREZ PANTOJA, Gabriel, *Teoría de las relaciones internacionales*, Nueva York, Oxford University Press, 1997.

GUZMÁN GÓMEZ, Elena Ruth, "Análisis constitucional del acuerdo de cooperación ambiental de América del Norte", en RABASA, Emilio O., *La Constitución y el medio ambiente*, primera edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.

HAUSS, Charles, *International conflict resolution. International relations for the 21st century*, Nueva York, Editorial Continuum, 2001.

HOLLOWAY, John, *Changer le monde sans prendre le pouvoir. Le sens de la révolution aujourd'hui*, Montreal, Lux Editeur, 2007.

HOWLETT, Michael, M. RAMESH y Anthony PERL, *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*, tercera edición, Oxford, Oxford University Press, 2009.

HUDON, Raymond, y Christian POIRIER, *La politique, jeux et enjeux*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2007.

HYDEN, Goran y Michael BRATTON, *Governance and Politics in America*, Londre, Lynne Rienner Publishers, 1992, 329 p.

JASMIN, Éric y Sylvain ZINI, *Fiche sur les accords régionaux. L'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) (1990-2006)*, Université du Québec à Montréal, 2006.

JOHNSON, Pierre-Marc y André BEAULIEU, *The environment and the NAFTA: Understanding and implementing the new continental law*, Washington, Island Press, 1996.

KAZANCIGIL, Ali, *La gouvernance pour ou contre le politique?*, Paris, Armand Colin, 2010, Cursus science politique, 211 p.

KEOHANE, Robert, *Power and Governance in a Partially Globalized World*, 1a. edición, Nueva York, Editor Routledge, 2002.

KÜTTING, Gabriela, *Global Environmental Politics: Concepts, Theories and Case Studies*, Nueva York, Editor Routledge, 2011.

MARKELL, David L. y John H. KNOX, *Greening NAFTA: The North American Commission for Environmental Cooperation*, California, Stanford University Press, 2003.

MOREAU DEFRAGES, Philippe, *La gouvernance*, Paris, Presse Universitaire de France, 2003, coll. Que sais-je?.

NEWIG, Jens, Jan-Peter VOß y Jochen MONSTADT, *Governance for Sustainable Development: Coping with ambivalence, uncertainty and distributed power*, Oxon, Editor Routledge, 2008.

O'NEILL, Kate, *The environment and international relations*, 1a. edición, Nueva York, Cambridge University Press, 2009.

PAQUET, Gilles, *Gouvernance collaborative. Un antimanuel*, Québec, Editor Liber, 2011.

PEREIRA, Juan Carlos, *Diccionario de relaciones internacionales y política exterior*, 1ª. edición, Barcelona, Editorial Ariel, 2008.

QUERMONNE, Jean-Louis, *Les régimes politiques occidentaux*, 5a. edición, Paris, Editorial du Seuil, 2006.

RENOUVIN, Pierre y Jean Baptiste DUROSELLE, *Introducción a la historia de las relaciones internacionales*, 4ª. edición, Fondo de Cultura Económica, México. 2000.

SMITH, Clint E., *Inevitable Partnership: Understanding Mexico-U.S. Relations*, Editor Lynne Rienner, 2000.

STOET, Peter, *Human and Global Security: An Exploration of Terms*, Toronto, University of Toronto Press, 1999.

TOLBA, Mostafa K. y Iwona RUMMEL-BULSKA, *Global Environmental Diplomacy. Negotiating Environmental Agreements for the World, 1973 - 1992*, Londre, The MIT Press, 1998.

VÄYRYNEN, Raimo, *Globalization and Global Governance*, Londre, Editores Rowman and Littlefield Inc., 1999.

VÁZQUEZ, Josefina Zoraida y Lorenzo MEYER, *México frente a Estados Unidos: Un ensayo histórico, 1776-2000*, 3ª edición, México, Editor Fondo de Cultura Económica, Sección de Obras de Historia, 2006.

VEGA CÁNOVAS, Gustavo, Alejandro POSADAS, Gilbert R. WINHAM y Frederick W. MAYER, *México, Estados Unidos y Canadá: Resolución de controversias en la era post Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, Edición Miguel López Ruiz, 2005, 338 páginas.

VELÁZQUEZ FLORES, Rafael, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, 1ª. edición, México, editores Plaza y Valdés, 2005.

WARIDEL, Laure, *Acheter, c'est voter : Le cas du café*, Québec, Ediciones Écosociété, 2004.

ZAVALA, Iván, *Diferencias culturales en América de Norte*, México, grupo editorial Porrúa, 2001.

Publicaciones oficiales

Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, 14 septiembre 1993, entrado en vigor el 1 enero 1994.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Loi modifiant le Code de procédure civile pour prévenir l'utilisation abusive des tribunaux et favoriser le respect de la liberté d'expression et la participation des citoyens aux débats publics*, 3 de junio 2009, proyecto de ley número 9.

CENTRO MEXICANO DE DERECHO AMBIENTAL (CEIDOC), *Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte*, México, CEMDA, 2000.

COMISION PARA LA COOPERACION AMBIENTAL, *Diez años de cooperación ambiental en América del Norte*, Montreal, CRED, 2004.

COMISION PARA LA COOPERACION 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*, Montreal, CEC, 2013.

COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN AMBIENTAL, *Hacia un mejor proceso de peticiones ciudadanas*, VASSEUR, Liette, Montreal, De actualidad, verano 2001.

COMUNICACIÓN E INFORMACION DE LA MUJER Y COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN DE LA MUJER EN NUEVO LEÓN, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): Un análisis periodístico a ocho años de su inicio*, México, 2002.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, *Classifications of Countries Based on Their Level of Development: How it is Done and How it Could be Done*, NIELSEN, Lyng, Washington, FMI, 2011.

FUNDACION NACIONAL PARA EL DESARROLLO, *Agricultura y derechos de propiedad intelectual sobre biodiversidad en el ALCA: Algunas reflexiones*, San Salvador, 2002, número 78, 44 páginas.

MERCADO COMÚN DEL SUR, *Tratado De Asunción*, 26 de marzo 1991, entrado en vigor el 1 de enero 1995.

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE, *Administrer, gouverner, réguler*, LORRAIN, Dominique, Paris, Les Annales de la recherche urbaine, Gouvernances, diciembre 1998.

ORGANISACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, "Asamblea General de las Naciones Unidas, Presidente del 65° período de sesiones", [www.un.org/es/ga/president/65/issues/sustdev.shtml, consultado el 8 junio de 2014.]

ORGANISACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiental y el Desarrollo*, Nueva York, ONU, 1987.

ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, *Governance in the 21st Century*, Paris, OCDE, 2001.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano*, ONU, junio 1972.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, ONU, junio 1992.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994. Un programa para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, Nueva York, Oxford University Press, 1994.

THE WORLD BANK, *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*, Daniel KAUFMANN, Aart KRAAY y Massimo MASTRUZZI, Washington, Research Support Team, 2010.

SITIOS WEB

"Chomsky. El objetivo de la educación", [https://www.youtube.com/watch?v=AsZJxDsd1Q8, consultado el 12 abril de 2014.]

AMERICAN UNIVERSITY WASHINGTON, "NAFTA Treaty", [www1.american.edu/ted/NAFTA.HTM, consultado el 17 de septiembre de 2014.]

Association S.A.G.E, "La déclaration par les Etats-Unis de leur opposition au protocole de Kyoto a induit la première crise en dix ans de négociations", [www.sages.free.fr/actu_usa.htm, consultado el 17 octubre de 2014.]

BAHATI BAHALAKWIBUYE, Christian, "Les recours individuels dans le système inter-africain de contrôle: la coexistence de la cour africaine et des juridictions des communautés économiques régionales", 2011 [www.memoireonline.com/01/12/5063/m_Les-recours-individuels-dans-le-systeme-inter-africain-de-contrle-la-coexistence-de-la-cour-afri32.html], consultado el 13 de mayo de 2014.]

BANQUE DU CANADA, "Feuille de calcul de l'inflation", [Feuille de calcul de l'inflation, <http://www.banqueducanada.ca/taux/renseignements-complementaires/feuille-de-calcul-de-linflation/>], consultado el 11 de noviembre 2014.]

BOWEN, J.D., "Theory in Action: Liberlism", Soomo Publishing, Saint Louis University, [www.youtube.com/watch?v=tZbDMUaqwE8], consultado el 11 de abril de 2014.]

CENTRO DE INFORMACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, [www.cinu.org.mx/eventos/conferencias/johannesburgo/documentos/Agenda21/Programa21.htm], consultado el 3 de marzo de 2014.]

CIA, "The World Factbook", [www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/], consultado el 5 de enero del 2013.]

CIBERCULTURAS, "La heterarquía", [www.digigel.blogspot.mx/2009/05/la-heterarquia.html], consultado el 11 de abril de 2014.]

CO₂ solidaire, "La responsabilité historique du Nord", [www.co2solidaire.org/fr/solidarite-climatique/reduire-nord/responsabilite-historique.html], consultado el 20 de noviembre 2014.]

COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN AMBIENTAL, "Registro público de peticiones" [www.cec.org/Page.asp?PageID=751&SiteNodeID=250], consultado el 2 de febrero de 2013.]

COMUNIDAD DE MADRID, "La Subsidiariedad", [www8.madrid.org/gema/fmm/monogra1.htm], consultado el 9 de mayo 2013.]

COURS PÉNALE INTERNATIONAL, "Compétence et recevabilité", [www.icc-cpi.int/fr_menus/icc/about%20the%20court/icc%20at%20a%20glance/Pages/jurisdiction%20and%20admissibility.aspx], consultado el 13 de mayo de 2014.]

FONDATION DAVID SUZUKI, [www.davidsuzuki.org/], consultado el 6 de septiembre de 2014.]

GALLEMORE, Caleb, "Theory in Action: Constructivism", Soomo Publishing, Ohio State University [www.youtube.com/watch?v=kYU9UfkV_XI], consultado el 11 de abril de 2014.]

Gerencie, "Diferencias entre eficiencia y eficacia", [www.gerencie.com/diferencias-entre-eficiencia-y-eficacia.html], consultado el 7 de octubre de 2014.]

GREENPEACE INTERNACIONAL, [www.greenpeace.org/], consultado el 6 de septiembre de 2014.]

Healthknowledge, "Problems of Policy Implementation", www.healthknowledge.org.uk/public-health-textbook/medical-sociology-policy-economics/4c-equality-equity-policy/problems-policy-implementation, consultado el 3 de septiembre de 2014.]

INSTITUT DE RELATIONS INTERNATIONALES ET STRATEGIQUES, "Quelle évolution de la notion de puissance et de ses modes d'action à l'horizon 2030, appliquée aux États-Unis, à l'Europe et à la Chine ?", COURMONT, Barthélémy, Valérie NIQUET y Bastien NIVET, [www.iris-france.org/docs/consulting/2004_puissance.pdf, consultado el 7 abril de 2014.]

INSTITUT SUPÉRIEUR EN INGÉNIERIE ET GESTION DE L'ENVIRONNEMENT, "Contexte théorique du concept d'externalité", [www.e-sige.ensmp.fr, 2001, http://www.e-sige.ensmp.fr/cms/libre/edd/module2/module_2.2_enjeux_economiques/cours/m2_part3_cours_p4.php, consultado el 9 de junio de 2014.]

La Jornada Michoacán, "A 20 años de activismo, el tema ambiental continúa supeditado al económico: Greenpeace", [www.lajornadamichoacan.com.mx/2013/06/06/a-20-anos-de-activismo-el-tema-ambiental-continua-supeditado-al-economico-greenpeace/, consultado el 9 de noviembre 2014.]

LAROUSSE, [http://www.larousse.fr/encyclopedie/pays/Mexique/133008, consultado el 4 diciembre de 2013.]

Le Devoir, "Une voix compatissante à la Fed", [www.ledevoir.com/economie/actualites-economiques/421393/les-inegalites-inquietent-la-patronne-de-la-fed, consultado el 18 de octubre 2014.]

Lexivox, "Diccionario legal", [www.lexivox.org/packages/lexml/mostrador_diccionario.php?desde=Ad%20cautelam&hasta=Ad%20hostes%20contendere&lang=es, consultado el 19 abril de 2014.]

Met Office, "The Great Smog of 1952", [www.metoffice.gov.uk/education/teens/case-studies/great-smog, consultado el 1 de noviembre de 2013.]

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, "¿Qué es Río+20?", [www.un.org/es/sustainablefuture/about.shtml, consultado el 3 de septiembre de 2014.]

SCHWELLER, Randall, "Theory in Action: Realism", Soomo Publishing, Ohio State University, [www.youtube.com/watch?v=UnKEFSVAiNQ, consultado el 11 de abril de 2014.]

SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES DE MÉXICO, "Tratado de Libre Comercio de América del Norte", [www.mex-eua.sre.gob.mx/index.php/tlcan, consultado el 12 de marzo 2013.]

SIERRA CLUB, [www.sierraclub.org/, consultado el 6 de septiembre de 2014.]

THE WORLD BANK GROUP, "The Worldwide Governance Indicators", [www.info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home, consultado el 3 de noviembre 2012.]

THE WORLD BANK, "Country and Lending Groups", [www.data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups, consultado el 1 de julio de 2014.]

UNITED STATES ENVIRONMENTAL PROTECCION AGENCY, "FY 2014 Planning and Budget", [www2.epa.gov/planandbudget/fy2014, consultado el 9 de octubre 2014.]

UNIVERSIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, "Le Programme Paix et Gouvernance", UNESCO [www.unesco.org/unuoe/unufr/centres/pgp.htm, consultado el 2 de febrero de 2013.]

UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA A DISTANCIA, " Lección 13 Conferencia de Estocolmo (1972) y concepto de desarrollo sostenible (1987)", [www.datateca.unad.edu.co/contenidos/358001/Material_didactico/leccin__13_conferencia_de_estocolmo_1972_y_concepto_de_desarrollo_sostenible_1987.html, consultado el 14 de julio de 2014.]

Anexo 1: Las Organizaciones Internacionales de las cuales son miembros Canadá, EE.UU. y México

Organización Internacional	Fecha de creación	Cantidad de país miembros	Membresía		
			Canadá	EE.UU.	México
International Telecommunication Union	May 1865	193	✓	✓	✓
Permanent Court of Arbitration	July 1899	115	✓	✓	✓
Inter-Parliamentary Union	1889	171	✓	✗	✓
International Olympic Committee	June 1894	204	✓	✓	✓
International Chamber of Commerce	1919	131	✓	✓	✓
International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies	May 1919	187	✓	✓	✓
International Hydrographic Organization	June 1921	81	✓	✓	✓
International Red Cross and Red Crescent Movement	1928	187	✓	✓	✓
Bank for International Settlements	March 1930	60	✓	✓	✓
Commonwealth	Dec 1931	54	✓	✗	✗
United Nations Security Council	June 1945	15	✗	✓	✗
World Federation of Trade Unions	oct-45	119	✓	✗	✓
United Nations	oct-45	193	✓	✓	✓
Food and Agriculture Organization	oct-45	192	✓	✓	✓
International Monetary Fund	Dec 1945	188	✓	✓	✓
World Bank	Dec 1945	188	✓	✓	✓
United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization	nov-46	194	✓	✓	✓
International Labor Organization	Dec 1946	185	✓	✓	✓
Secretariat of the Pacific Community	Feb 1947	26	✗	✓	✗
International Organization for Standardization	Feb 1947	163	✓	✓	✓

Anexo 1: Las Organizaciones Internacionales de las cuales son miembros Canadá, EE.UU. y México (continuación)

Organización Internacional	Fecha de creación	Cantidad de país miembros	Membresía		
			Canadá	EE.UU.	México
International Civil Aviation Organization	April 1947	190	✓	✓	✓
World Health Organization	April 1948	194	✓	✓	✓
United Nations Truce Supervision Organization	June 1948	23	✓	✓	✗
Universal Postal Union	July 1948	192	✓	✓	✓
North Atlantic Treaty Organization	April 1949	28	✓	✓	✗
Council of Europe	Aug 1949	53	✓	✓	✓
United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East	Dec 1949	28	✓	✓	✗
Colombo Plan	May 1950	27	✗	✓	✗
World Customs Organization	Dec 1950	177	✓	✓	✓
United Nations High Commissioner for Refugees	janv-51	87	✓	✓	✓
World Meteorological Organization	April 1951	183	✓	✓	✓
Australia-New Zealand-United States Security Treaty	sept-51	3	✗	✓	✗
Organization of American States	Dec 1951	103	✓	✓	✓
International Organization for Migration	nov-52	161	✓	✓	✓
European Organization for Nuclear Research	July 1953	27	✗	✓	✗
Union Latina	May 1954	40	✗	✗	✓
International Finance Corporation	May 1955	183	✓	✓	✓
Paris Club	1956	32	✓	✓	✓
International Criminal Police Organization	June 1956	190	✓	✓	✓
International Atomic Energy Agency	July 1957	162	✓	✓	✓

Anexo 1: Las Organizaciones Internacionales de las cuales son miembros Canadá, EE.UU. y México (continuación)

Organización Internacional	Fecha de creación	Cantidad de país miembros	Membresía		
			Canadá	EE.UU.	México
Nuclear Energy Agency	Feb 1958	30	✓	✓	✓
International Maritime Organization	March 1958	170	✓	✓	✓
Inter-American Development Bank	Dec 1959	48	✓	✓	✓
International Development Association	sept-60	189	✓	✓	✓
Central American Bank for Economic Integration	Dec 1960	12	✗	✗	✓
Nonaligned Movement	sept-61	119	✗	✗	✓
Organization for Economic Cooperation and Development	sept-61	34	✓	✓	✓
Group of 10	oct-62	15	✓	✓	✗
United Nations Institute for Training and Research	Dec 1963	14	✗	✓	✗
United Nations Peacekeeping Force in Cyprus	March 1964	12	✓	✗	✗
International Telecommunication Satellite Organization	Aug 1964	150	✓	✓	✓
African Development Bank Group	sept-64	78	✓	✓	✗
United Nations Conference on Trade and Development	Dec 1964	194	✓	✓	✓
United Nations Industrial Development Organization	nov-66	174	✗	✗	✓
Asian Development Bank	Dec 1966	67	✓	✓	✗
Agency for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America and the Caribbean	Feb 1967	33	✗	✗	✓
Association of Southeast Asian Nations	Aug 1967	23	✓	✓	✗
Andean Community	May 1969	13	✗	✗	✓
Zangger Committee	1970	38	✓	✓	✗
Caribbean Development Bank	janv-70	26	✓	✗	✓

Anexo 1: Las Organizaciones Internacionales de las cuales son miembros Canadá, EE.UU. y México (continuación)

Organización Internacional	Fecha de creación	Cantidad de país miembros	Membresía		
			Canadá	EE.UU.	México
World Intellectual Property Organization	April 1970	185	✓	✓	✓
International Organization of the French-speaking World	March 1970	75	✓	✗	✗
Pacific Islands Forum	Aug 1971	43	✓	✓	✗
Caribbean Community and Common Market	July 1973	28	✗	✗	✓
International Energy Agency	nov-74	29	✓	✓	✗
International Fund for Agricultural Development	nov-74	168	✓	✓	✓
Nuclear Suppliers Group	1975	48	✓	✓	✗
World Tourism Organization	janv-75	163	✗	✗	✓
Latin American and Caribbean Economic System	oct-75	28	✗	✗	✓
Group of 8	oct-75	9	✓	✓	✗
Latin American Integration Association	Aug 1980	43	✗	✗	✓
Australia Group	June 1985	41	✓	✓	✗
Group of 5	sept-85	5	✗	✓	✗
Group of 7	sept-85	7	✓	✓	✗
South Asian Association for Regional Cooperation	Dec 1985	17	✗	✓	✗
Multilateral Investment Guarantee Agency	April 1988	177	✓	✓	✓
Financial Action Task Force	1989	36	✓	✓	✓
Group of 24	Aug 1989	25	✗	✗	✓
Group of 15	sept-89	17	✗	✗	✓
Asia-Pacific Economic Cooperation	nov-89	24	✓	✓	✓

Anexo 1: Las Organizaciones Internacionales de las cuales son miembros Canadá, EE.UU. y México (continuación)

Organización Internacional	Fecha de creación	Cantidad de país miembros	Membresía		
			Canadá	EE.UU.	México
Group of 3	sept-90	2	✗	✗	✓
European Bank for Reconstruction and Development	April 1991	65	✓	✓	✓
Central American Integration System	Dec 1991	21	✗	✓	✓
Euro-Atlantic Partnership Council	Dec 1991	50	✓	✓	✗
Council of the Baltic Sea States	March 1992	22	✗	✓	✗
Black Sea Economic Cooperation Zone	June 1992	29	✗	✓	✗
Conference of Interaction and Confidence-Building Measures in Asia	oct-92	35	✗	✓	✗
North American Free Trade Agreement	Dec 1992	3	✓	✓	✓
ASEAN Regional Forum	July 1994	27	✓	✓	✗
Organization for Security and Cooperation in Europe	janv-95	68	✓	✓	✗
World Trade Organization	janv-95	157	✓	✓	✓
Inter-Governmental Authority on Development	March 1996	26	✓	✓	✗
Arctic Council	sept-96	20	✓	✓	✗
International Mobile Satellite Organization	April 1999	97	✓	✓	✓
Group of 20	Dec 1999	20	✓	✓	✓
Organization for the Prohibition of Chemical Weapons	April 1997	188	✓	✓	✓
Community of Democracies	June 2000	110	✓	✓	✓
Extractive Industry Transparency Initiative	June 2003	53	✓	✓	✗
United Nations Mission in Liberia	sept-03	43	✗	✓	✗

Anexo 1: Las Organizaciones Internacionales de las cuales son miembros Canadá, EE.UU. y México (continuación)

Organización Internacional	Fecha de creación	Cantidad de país miembros	Membresía		
			Canadá	EE.UU.	México
United Nations Stabilization Mission in Haiti	2004	?	✓	✗	✗
South American Community of Nations	Dec 2004	12	✗	✗	✓
East Asia Summit	Dec 2005	18	✗	✓	✗
International Trade Union Confederation	nov-06	309	✓	✓	✓
African Union/United Nations Hybrid Operation in Darfur	July 2007	41	✓	✗	✗
Union of South American Nations	May 2008	14	✗	✗	✓
Community of Latin American and Caribbean States	Feb 2010	33	✗	✗	✓
UN Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo	May 2010	49	✓	✓	✗
United Nations Mission in the Republic of South Sudan	July 2011	54	✓	✓	✗
Convention of the Southeast European Law Enforcement Center	oct-11	30	✗	✓	✗

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la CIA, en CIA, "The World Factbook", [www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/, consultado el 5 de enero del 2013.]

Anexo 2: Lista de las peticiones (1994-2014)

# caso	Nombre del caso y código de color según el responsable	Duración del proceso (días)	Código de identificación	País implicado	Situación actual del caso
1	Buho manchado	159	SEM-95-001	EE.UU.	Cerrado
2	Cláusula sobre silvicultura	130	SEM-95-002	EE.UU.	Cerrado
3	Cozumel	647	SEM-96-001	México	Cerrado
4	Aage Tottrup	73	SEM-96-002	Canadá	Cerrado
5	Río Oldman I	205	SEM-96-003	Canadá	Cerrado
6	Fort Huachuca	204	SEM-96-004	EE.UU.	Cerrado
7	Río Magdalena	2462	SEM-97-002	México	Cerrado
8	BC Hydro	1167	SEM-97-001	Canadá	Cerrado
9	Granjas Porcícolas de Quebec	1133	SEM-97-003	Canadá	Cerrado
10	CEDF	121	SEM-97-004	Canadá	Cerrado
11	Biodiversidad	338	SEM-97-005	Canadá	Cerrado
12	Río Oldman II	2137	SEM-97-006	Canadá	Cerrado
13	Lago de Chapala	1008	SEM-97-007	México	Cerrado
14	Ortiz Martínez	520	SEM-98-002	México	Cerrado
15	Guadalajara	732	SEM-98-001	México	Cerrado
16	Grandes Lagos	1226	SEM-98-003	EE.UU.	Cerrado
17	Minería en BC	1870	SEM-98-004	Canadá	Cerrado
18	Cytrar I	826	SEM-98-005	México	Cerrado
19	Aquanova	1707	SEM-98-006	México	Cerrado
20	Metales y Derivados	1207	SEM-98-007	México	Cerrado
21	Methanex	256	SEM-99-001	EE.UU.	Cerrado
22	Aves migratorias	1252	SEM-99-002	EE.UU.	Cerrado
23	Neste Canada	161	SEM-00-002	EE.UU.	Cerrado
24	Molymex I	132	SEM-00-001	México	Cerrado
25	Bahía de Jamaica	71	SEM-00-003	EE.UU.	Cerrado
26	Tala en BC	1244	SEM-00-004	Canadá	Cerrado
27	Molymex II	1646	SEM-00-005	México	Cerrado
28	Tarahumara	2040	SEM-00-006	México	Cerrado
29	Cytrar II	664	SEM-01-001	México	Cerrado
30	AAA Packaging	42	SEM-01-002	Canadá	Cerrado
31	Dermet	127	SEM-01-003	México	Cerrado
32	Explotación forestal en Ontario	1825	SEM-02-001	Canadá	Cerrado
33	Aeropuerto de la ciudad de México	230	SEM-02-002	México	Cerrado
34	Pulpa y papel	1734	SEM-02-003	Canadá	Cerrado
35	Proyecto El Boludo	693	SEM-02-004	México	Cerrado
36	ALCA-Iztapalapa	67	SEM-02-005	México	Cerrado
37	Ontario Power Generation	393	SEM-03-001	Canadá	Cerrado
38	Home Port Xcaret	111	SEM-03-002	México	Cerrado
39	Lago de Chapala II	3533	SEM-03-003	México	Cerrado
40	ALCA-Iztapalapa II	1812	SEM-03-004	México	Cerrado
41	Technoparc de Montreal	1776	SEM-03-005	Canadá	Cerrado
42	Cytrar III	439	SEM-03-006	México	Cerrado

Anexo 2: Lista de las peticiones (1994-2014) (continuación)

# caso	Nombre del caso y código de color según el responsable	Duración del proceso (días)	Código de identificación	País implicado	Situación actual del caso
43	Residuos peligrosos en Arteaga	366	SEM-04-001	México	Cerrado
44	Contaminación Ambiental en Hermosillo	197	SEM-04-002	México	Cerrado
45	Derrame de Gasolina en Tehuantepec	76	SEM-04-003	México	Cerrado
46	Río Oldman III	66	SEM-04-004	Canadá	Cerrado
47	Centrales carboeléctricas	3566	SEM-04-005	EE.UU.	Cerrado
48	Explotación forestal en Ontario II	846	SEM-04-006	Canadá	Cerrado
49	Automóviles de Quebec	2955	SEM-04-007	Canadá	Cerrado
50	Grava Triturada en Puerto Peñasco	285	SEM-05-001	México	Cerrado
51	Islas Coronado	692	SEM-05-002	México	Cerrado
52	Contaminación Ambiental en Hermosillo II	3115	SEM-05-003	México	Cerrado
53	Ex Hacienda El Hospital	133	SEM-06-001	México	Cerrado
54	Lago Devils	144	SEM-06-002	Canadá	Cerrado
55	Lago Devils	144	SEM-06-002	EE.UU.	Cerrado
56	Ex Hacienda El Hospital II	2859	SEM-06-003	México	Cerrado
57	Ex Hacienda El Hospital III	2792	SEM-06-004	México	Cerrado
58	Especies en riesgo	1648	SEM-06-005	Canadá	Cerrado
59	Parque Nacional Los Remedios	497	SEM-06-006	México	Cerrado
60	Minera San Xavier	891	SEM-07-001	México	Cerrado
61	Parque Monte Orford	49	SEM-07-002	Canadá	Cerrado
62	Cacería de focas	72	SEM-07-003	Canadá	Cerrado
63	Río St. Clair	37	SEM-07-004	Canadá	Cerrado
64	Residuos de perforación en Cunduacán	622	SEM-07-005	México	Cerrado
65	Proyecto La Ciudadela	902	SEM-08-001	México	Cerrado
66	Contaminación atmosférica en los suburbios de Montreal	60	SEM-08-002	Canadá	Cerrado
67	Construcción de espigón en Cancún	52	SEM-08-003	México	Cerrado
68	Maíz transgénico en Chihuahua	691	SEM-09-001	México	Cerrado
69	Humedales en Manzanillo	2079	SEM-09-002	México	Activo
70	Parque Nacional Los Remedios II	741	SEM-09-003	México	Cerrado
71	Minería en Québec	77	SEM-09-004	Canadá	Cerrado
72	Pesca en el río Skeena	666	SEM-09-005	Canadá	Cerrado
73	Cañón del Sumidero	139	SEM-10-001	México	Cerrado
74	Estanques de residuos en Alberta	1646	SEM-10-002	Canadá	Activo
75	Tratamiento de aguas residuales en Iona	1309	SEM-10-003	Canadá	Cerrado
76	Puente Bicentenario	175	SEM-10-004	México	Cerrado
77	Tratamiento de BPC en Grandes-Piles, Quebec	457	SEM-11-001	Canadá	Cerrado
78	Cañón del Sumidero II	1051	SEM-11-002	México	Activo
79	Protección del oso polar	913	SEM-11-003	Canadá	Cerrado
80	Granjas de salmón de BC	978	SEM-12-001	Canadá	Activo
81	Parques eólicos del río San Lorenzo	206	SEM-12-002	Canadá	Cerrado
82	Desarrollo turístico en el golfo de California	552	SEM-13-001	México	Activo
83	Emisiones de una refinería en Luisiana	125	SEM-13-002	EE.UU.	Cerrado
84	Emisiones de una refinería en Shreveport, Luisiana	128	SEM-13-003	EE.UU.	Cerrado

Fuente: Elaboración propia

Anexo 3: Duraciones y determinaciones de las etapas del proceso de petición (detalles)

# caso	T1	T2	T2.1	T2.2	T3	T3.1	T3.2	T4	T5	D3 y D3.1	T6	D4	T7	T8	T9	T10	T11	T12	T13	T14	T15	T16	T17	T18
1	14	159																						
2	100	130																						
3	20	20	2	22	41			79	122	1	56	1	NA	NA	NA	264	69	69	69	24	357	91	1	92
4	28	73																						
5	22	39	21	60	66			79	166	2														
6	32	32	37	69	40																			
7	205	205	214	419	77	416	NA	1292	1583	1	30	1	15	25	469	509	NA	NA	NA	NA	596	42	6	48
8	29	29	14	43	67			280	361	1	58	1	177	NA	NA	643	44	44	44	19	706	12	1	13
9	29	29	62	91	62	160	51	780	904	1	200	2												
10	91	121																						
11	308	338																						
12	111	111	105	216	56			381	542	1	851	1	28	55	434	517	49	42	NA	29	588	41	4	45
13	357	357	0	357	74			577	651	2														
14	252	520																						
15	612	732																						
16	200	468	0	468	86	112	236	672	758	2														
17	154	154	207	361	75			611	893	1	189	1	28	55	414	497	48	48	NA	43	588	41	5	46
18	260	260	0	260	87			479	566	2														
19	148	148	0	148	90			416	506	1	469	1	28	62	386	476	NA	NA	NA	NA	535	49	0	49
20	133	133	0	133	88			279	367	1	71	1	14	2	487	503	45	46	NA	13	562	70	4	74
21	164	164	0	164	61			31	92	3														
22	34	34	0	34	68			290	358	1	336	1	28	49	300	377	NA	46	NA	39	462	60	2	62
23	87	87	0	87	43			31	74	3														
24	88	132																						
25	41	71																						
26	54	54	0	54	59			386	445	1	112	1	28	49	438	515	49	44	NA	29	588	41	4	45
27	98	196	0	196	91			336	427	1	148	1	11	23	697	731	NA	NA	46	54	831	30	14	44
28	515	515	0	515	101			195	296	1	236	1	23	110	582	715	NA	48	48	63	826	148	19	167
29	69	69	0	69	42			419	461	1	134	2												
30	12	42																						
31	97	127																						
32	19	19	0	19	45	497	56	215	260	1	486	1	110	278	361	749	48	49	NA	32	830	225	5	230
33	15	15	0	15	90			125	215	2														
34	30	30	0	30	60			428	488	1	64	1	35	46	757	838	44	45	NA	47	930	217	5	222
35	27	95	0	95	44			494	538	1														
36	22	67																						
37	75	141	0	141	60			192	252	2														
38	78	111																						
39	210	210	0	210	103			413	516	1	1108	1	40	57	1362	1459	64	65	65	69	1593	105	1	106
40	84	84	0	84	86			263	349	1	290	1	42	118	628	788	44	44	45	58	890	196	3	199
41	32	32	0	32	60			157	217	1	123	1	27	145	1028	1200	52	NA	NA	64	1316	87	1	88
42	14	14	0	14	84			341	425	2														

Anexo 3: Duraciones y determinaciones de las etapas del proceso de petición (detalles) (continuación)

# caso	T1	T2	T2.1	T2.2	T3	T3.1	T3.2	T4	T5	D3 y D3.1	T6	D4	T7	T8	T9	T10	T11	T12	T13	T14	T15	T16	T17	T18
43	24	155	0	155	86			125	211	2														
44	47	197																						
45	30	76																						
46	34	66																						
47	87	157	0	157	60			224	284	1	931	1	43	41	1866	1950	82	NA	NA	55	2087	104	3	107
48	2	2	0	2	55			9	64	1	105	1	3	NA	NA	364	48	49	NA	32	445	225	5	230
49	30	30	0	30	60			93	153	1	405	1	21	58	1663	1742	59	NA	44	480	2281	83	3	86
50	35	35	0	35	91			159	250	2														
51	30	150	0	150	102			373	475	1														
52	71	71	0	71	99			412	511	1	1899	1	55	12	374	441	67	NA	52	22	530	104	0	104
53	111	111	0	111																				
54	70	144																						
55	70	146																						
56	44	44	0	44	133			488	621	1	1495	1	55	20	414	489	68	NA	41	50	607	92	0	92
57	6	6	0	6	104			488	592	1	1495	1	55	20	414	489	68	NA	41	50	607	92	0	92
58	62	62	0	62	59			214	273	1	1197	1												
59	71	162	0	162	87	134	91	248	335	2														
60	58	144	0	144	88	164	90	659	747	2														
61	18	49																						
62	17	72																						
63	7	37																						
64	48	140	0	140	151			331	482	2														
65	62	131	0	131	86	7	607	685	771	2														
66	28	60																						
67	21	52																						
68	343	399	0	399	61			231	292	2														
69	247	555	0	555	60			1042	1102	1	323	1	37	1										
70	483	483	0	483	40			218	258	2														
71	47	77																						
72	215	215	0	215	73			378	451	2														
73	109	139																						
74	143	1338	0	1338	51			179	230	1														
75	588	588	0	588	60			661	721	2														
76	8	175																						
77	31	457																						
78	163	282	0	282	82			353	435	1	207	1	1	26										
79	360	360	0	360	56			287	343	1	210	2												
80	580	580	0	580	25	28	43	217	242	1														
81	110	206																						
82	43	215	0	215	104			193	297	1														
83	40	125																						
84	41	128																						

Fuente: Elaboración propia

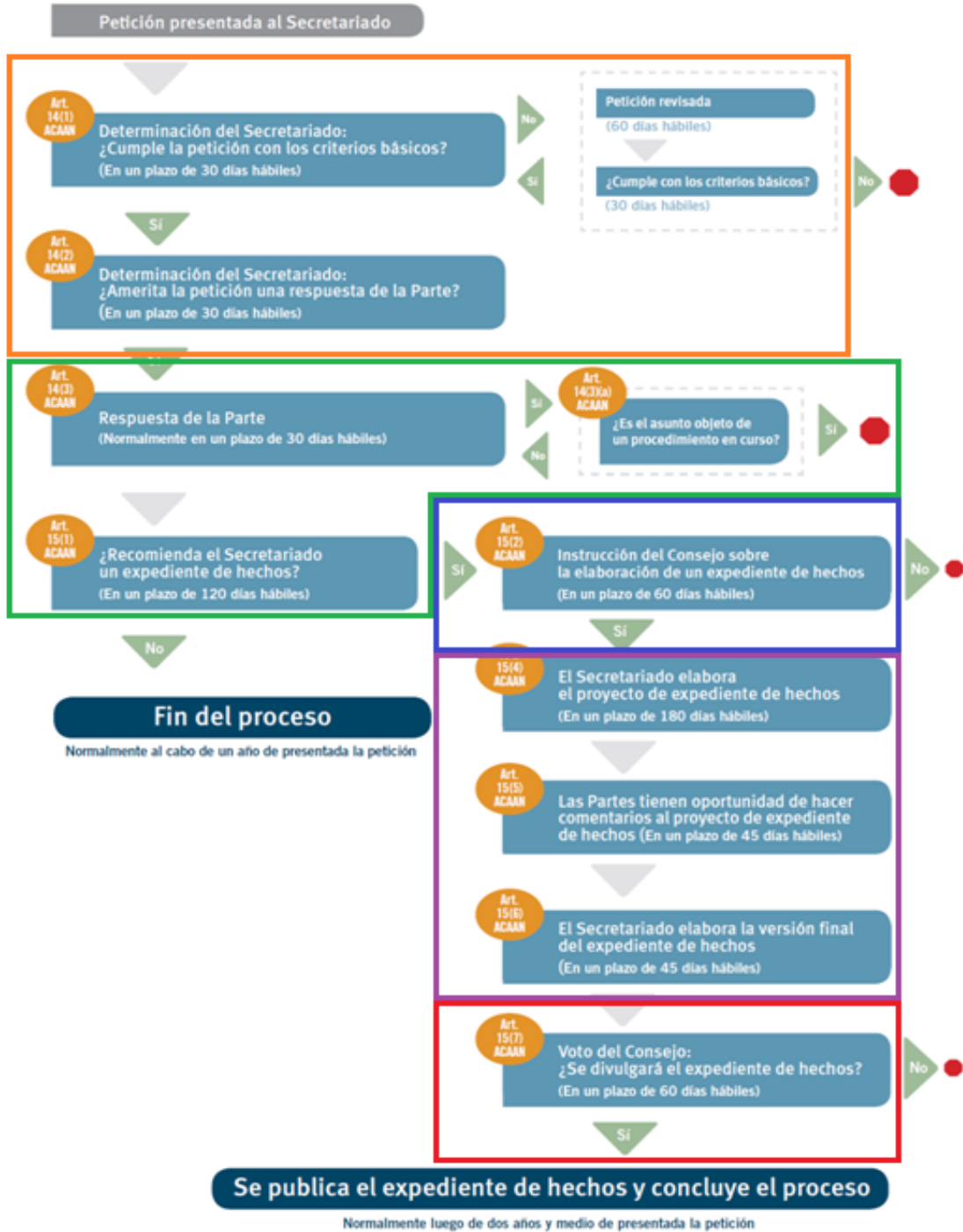
**Anexo 4: Resumen de las duraciones de las etapas del proceso de petición
(promedio, desviación estándar, mínimo y máximo)**

Etapa del proceso	Código color etapas	Promedio				Desviación estándar				Mínimo				Máximo			
		Canadá	EE.UU.	México	Total	Canadá	EE.UU.	México	Total	Canadá	EE.UU.	México	Total	Canadá	EE.UU.	México	Total
Duración total del proceso		845	619	964	870	797	1019	930	893	37	71	52	37	2955	3566	3533	3566
Determinación del Secretariado	T1	108	76	131	114	153	57	147	140	2	14	6	2	588	200	612	612
	T2	179	142	189	178	268	113	167	203	2	32	6	2	1338	468	732	1338
	T2.1	82	37	108	94	79	0	150	85	14	37	2	14	207	37	214	214
	T2.2	235	163	187	200	332	158	156	227	2	34	6	2	1338	468	555	1338
Recomendación del Secretariado	T3	58	60	85	73	11	17	25	24	25	40	40	25	75	86	151	151
	T3.1	228	112	180	190	242	0	171	176	28	112	7	7	497	112	416	497
	T3.2	50	236	263	168	7	0	298	205	43	236	90	43	56	236	607	607
	T4	308	250	404	356	208	263	264	248	9	31	79	9	780	672	1292	1292
	T5	389	313	497	442	244	277	290	276	64	74	122	64	904	758	1583	1583
Instrucción del Consejo	T6	333	634	569	472	355	421	640	520	58	336	30	30	1197	931	1899	1899
Producción del EH	T7	51	36	31	39	56	11	19	38	3	28	1	1	177	43	55	177
	T8	98	45	40	60	87	6	39	62	46	41	1	1	278	49	118	278
	T9	728	1083	581	688	478	1107	295	460	361	300	374	300	1663	1866	1362	1866
	T10	785	1164	624	739	435	1112	315	451	364	377	264	264	1742	1950	1459	1950
	T11	49	82	61	56	5	0	11	12	44	82	44	44	59	82	69	82
	T12	46	46	54	49	3	0	12	8	42	46	44	42	49	46	69	69
	T13	44	NA	51	50	0	NA	11	10	44	NA	41	41	44	NA	69	69
	T14	86	47	49	64	148	11	17	99	19	39	22	13	480	55	69	480
	T15	919	1275	721	853	572	1149	329	517	445	462	357	357	2281	2087	1593	2281
Publicación del EH	T16	108	82	93	98	89	31	48	65	12	60	30	12	225	104	196	225
	T17	4	3	4	4	2	1	6	5	1	2	0	0	5	3	19	19
	T18	1728	2409	2165	2009	616	1636	871	833	846	1252	647	647	2955	3566	3533	3566
	V68	289	141	162	213	63	10	51	86	220	134	55	55	418	148	238	418

Fuente: Elaboración propia

Anexo 5: Esquema del código color de las cinco etapas del proceso de petición

EL PROCESO DE PETICIONES RELATIVAS A LA APLICACIÓN EFECTIVA DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL



Anexo 6: Lista de los peticionarios según la petición

Nombre del caso	País	Peticionario(s)
Aage Tottrup	Canadá	Aage Tottrup
Río Oldman I	Canadá	Friends of the Oldman River
BC Hydro	Canadá	B. C. Aboriginal Fisheries Commission British Columbia Wildlife Federation Trail Wildlife Association Steelhead Society Trout Unlimited (sección Spokane) Sierra Club (EU) Pacific Coast Federation of Fishermen's Association Institute for Fisheries Resources
Granjas Porcícolas de Quebec CEDF	Canadá	Centre québécois du droit de l'environnement Canadian Environmental Defence Fund
Biodiversidad	Canadá	Animal Alliance of Canada Council of Canadians Greenpeace Canada
Río Oldman II	Canadá	The Friends of the Oldman River
Minería en BC	Canadá	Sierra Club of British Columbia Environmental Mining Council of British Columbia Taku Wilderness Association Sierra Legal Defence Fund
Tala en BC	Canadá	David Suzuki Foundation Greenpeace Canada Sierra Club of British Columbia Northwest Ecosystem Alliance National Resources Defense Council Sierra Legal Defence Fund Earthjustice Legal Defence Fund
AAA Packaging	Canadá	Nombres retenidos conforme al artículo 11(8)(a)
Explotación forestal en Ontario	Canadá	Federación Canadiense para la Naturaleza Parques de Canadá y Sociedad de Vida Silvestre Earthroots Federación de Naturalistas de Ontario Great Lakes United Sierra Club (Estados Unidos) Sierra Club de Canadá Wildlands League Fondo Sierra de Defensa Legal (SLDF)
Pulpa y papel	Canadá	Friends of the Earth Union Saint-Laurent, Grands Lacs Conservation Council of New Brunswick Ecology Action Centre Environment North Sierra Legal Defence Fund (SLDF)
Ontario Power Generation	Canadá	49 organizaciones no gubernamentales de Estados Unidos y Canadá
Technoparc de Montreal	Canadá	Waterkeeper Alliance Lake Ontario Waterkeeper Société pour Vaincre la Pollution Environmental Bureau of Investigation Upper St. Lawrence Riverkeeper/Save the River!
Río Oldman III	Canadá	The Friends of the Oldman River
Explotación forestal en Ontario II	Canadá	Federación Canadiense para la Naturaleza Parques de Canadá y Sociedad de Vida Silvestre Earthroots Federación de Naturalistas de Ontario Great Lakes United Sierra Club (Estados Unidos y Canada) Wildlands League Fondo Sierra de Defensa Legal
Automóviles de Quebec	Canadá	Asociación Quebequense de lucha contra la contaminación atmosférica

Anexo 6: Lista de los peticionarios según la petición (continuación)

Nombre del caso	País	Peticionario(s)
Lago Devils	Canadá	Sierra Legal Defence Fund Friends of the Earth -Canadá Friends of the Earth - Estados Unidos People to Save-the-Sheyenne River, Inc. Thelma Paulson de Dakota del Norte Gary Pearson D.V.M. de Dakota del Norte Claire Sevenhuysen de Manitoba Lawrence Price de Manitoba
Especies en riesgo	Canadá	Sierra Club Estados Unidos Sierra Club Canadá Nature Canada Fundación David Suzuki Conservation Northwest Environmental Defence ForestEthics Ontario Nature Comité de Vida Silvestre del Oeste de Canadá (Western Canada Wilderness Committee) BC Nature Federación de Naturalistas de Alberta (Federation of Alberta Naturalists) Sociedad de Historia Natural de Terranova y Labrador (Natural History Society of Newfoundland and Labrador) Nature Nova Scotia Nature Quebec Sierra Legal Defence Fund
Parque Monte Orford	Canadá	SOS Parc Orford Société pour la nature et les parcs du Canada-SNAP Nature Québec UQCN
Cacería de focas	Canadá	Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C. (CEMDA) Conservación de Mamíferos Marinos de México, A.C. (COMARINO) Humane Society International (petición revisada)
Río St. Clair	Canadá	St. Clair Channel keeper Environmental Law Society of Wayne State University Law School Brendan Frey Noah Hall Doug Martz Andrea Montbriand Oday Salim
Contaminación atmosférica en los suburbios de Montreal	Canadá	Yvon Otis
Minería en Québec	Canadá	Centro de Derecho Ambiental de Quebec Nature Québec
Pesca en el río Skeena	Canadá	North Coast Steelhead Alliance Richard Overstall Christina Cook
Estanques de residuos en Alberta	Canadá	Environmental Defence Canada Natural Resources Defense Council John Rigney (Fort Chipewyan, Alberta) Don Deranger (Prince Albert, Saskatchewan) Daniel T'seleie (Yellowknife, Northwest Territories) Environmental Defence Canada
Tratamiento de aguas residuales en Iona	Canadá	Fraser Riverkeeper Society Lake Ontario Waterkeeper Ottawa Riverkeeper Fundy Baykeeper Grand Riverkeeper Georgian Baykeeper Petitcodiac Riverkeeper David Suzuki Foundation T Buck Suzuki Environmental Foundation Georgia Strait Alliance Waterkeeper Alliance
Tratamiento de BPC en Grandes-Piles	Canadá	Bennett Environmental Inc.

Anexo 6: Lista de los peticionarios según la petición (continuación)

Nombre del caso	País	Peticionario(s)
Protección del oso polar	Canadá	Center for Biological Diversity
Granjas de salmón de BC	Canadá	El Center for Biological Diversity la Pacific Coast Wild Salmon Society la Primera Nación Kwikwasu'tinuxw Haxwa'mis la Pacific Coast Federation of Fishermen's Associations
Parques eólicos del río San Lorenzo	Canadá	Gérard Michaud, Gaston Hervieux
Buho manchado	Estados Unidos	Biodiversity Legal Foundation CONSEJO ASESOR SIERRA MADRE, A.C. (CASMAC) FOREST GUARDIANS GREATER GILA BIODIVERSITY PROJECT (GGBP) SOUTHWEST CENTER FOR BIOLOGICAL DIVERSITY (SWCBD)
Cláusula sobre silvicultura	Estados Unidos	Sierra Club Alaska Center for the Environment Ancient Forest Rescue Friends of the Earth Headwaters Hells Canyon Preservation Council Idaho Conservation League Inland Empire Public Lands Council Institute for Fisheries Resources Klamath Forest Alliance National Audubon Society Natural Resources Defense Council Northcoast Environmental Center Northwest Ecosystem Alliance Oregon Natural Resources Council Pacific Coast Federation of Fishermen's Associations Pacific Rivers Council Pilchuck Audubon Society Portland Audubon Society Seattle Audubon Society Southern Rockies Ecosystem Project Western Ancient Forest Campaign The Wilderness Society Earthlife Canada Foundation operating as BC Wild Environmental Resource Centre of Alberta Centro Mexicano de Derecho Ambiental Grupo de Los Cien Red Mexicana de Accion Frente al Libre Comercio
Fort Huachuca	Estados Unidos	Southwest Center for Biological Diversity Robin Silver (Dr.)
Grandes Lagos	Estados Unidos	Department of the Planet Earth Sierra Club of Canada Friends of the Earth Washington Toxics Coalition National Coalition Against the Misuse of Pesticides WASHPIRG International Inst. of Concern for Public Health Dr. J. Cummins Genetics, U. of Western Ontario Reach for Unbleached
Methanex	Estados Unidos	Methanex
Aves migratorias	Estados Unidos	Alliance for the Wild Rockies Center for International Environmental Law Centro de Derecho Ambiental del Noreste de Mexico Centro Mexicano de Derecho Ambiental Friends of the Earth Instituto de Derecho Ambiental Pacific Environment and Resources Center Sierra Club of Canada West Coast Environmental Law Association
Neste Canada	Estados Unidos	Neste Canada Inc.
Bahía de Jamaica	Estados Unidos	Hudson River Audubon Society of Westchester, Inc. Save Our Sanctuary Committee

Anexo 6: Lista de los peticionarios según la petición (continuación)

Nombre del caso	País	Peticionario(s)
Centrales carboeléctricas	Estados Unidos	Friends of the Earth Canada Friends of the Earth-U.S. Earthroots Centre for Environmentally Sustainable Development Great Lakes United Pollution Probe Waterkeeper Alliance Sierra Club (U.S. and Canada) Ecojustice (antes Sierra Legal Defence Fund)
Lago Devils	Estados Unidos	Sierra Legal Defence Fund Friends of the Earth -Canadá Friends of the Earth - Estados Unidos People to Save-the-Sheyenne River, Inc. Thelma Paulson de Dakota del Norte Gary Pearson D.V.M. de Dakota del Norte Claire Sevenhuysen de Manitoba Lawrence Price de Manitoba
Emisiones de una refinería en Luisiana	Estados Unidos	Louisiana Bucket Brigade
Emisiones de una refinería en Shreveport, Luisiana	Estados Unidos	Residents for Air Neutralization
Cozumel	México	Comité para la Protección de los Recursos Naturales, A.C. Grupo de los Cien Internacional, A.C. Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C.
Río Magdalena	México	Comité pro Limpieza del Río Magdalena
Lago de Chapala	México	Instituto de Derecho Ambiental
Ortiz Martínez	México	Hector Gregorio Ortiz Martínez
Guadalajara	México	Instituto de Derecho Ambiental, A.C., et al, los ciudadanos afectados por las explosiones del 22 de Abril.
Cytrar I	México	Academia Sonorense de Derechos Humanos, A.C. Lic. Domingo Gutiérrez Mendívil
Aquanova	México	Grupo Ecológico Manglar, A.C.
Metales y Derivados	México	Environmental Health Coalition Comité Ciudadano Pro Restauración del Cañón del Padre y Servicios Comunitarios, A.C.
Molymex I	México	Rosa María Escalante de Fernández
Molymex II	México	Academia Sonorense de Derechos Humanos, Domingo Gutiérrez Mendívil
Tarahumara	México	Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos, Asociación Civil
Cytrar II	México	Academia Sonorense de Derechos Humanos, A.C. Lic. Domingo Gutiérrez Mendívil
Dermet	México	Mercerizados y Teñidos de Guadalajara, S.A.
Aeropuerto de la ciudad de México	México	Jorge Rafael Martínez Azuela Jorge Martínez Sánchez Raul Morelos C. José Alberto Tellez Murillo Saul Gutiérrez Hernández Norma Guadalupe Viniegra Cantón
Proyecto El Boludo	México	Arcadio, Leoncio, Fernanda y Milagro Pesqueira Senday
ALCA-Iztapalapa	México	Angel Lara García
Home Port Xcaret	México	Alfonso Ciprés Villarreal, presidente del Movimiento Ecologista Mexicano AC, a nombre de varios grupos ecologistas, dos académicos y un ciudadano individual
Lago de Chapala II	México	Fundación Lerma-Chapala-Santiago-Pacífico A.C. Sociedad Amigos del Lago de Chapala A.C. Instituto de Derecho Ambiental, A.C. Vecinos de la Comunidad de Juanacatlán Jalisco Comité Pro-Defensa de Arcediano A.C. Amigos de la Barranca, A.C. Ciudadanos por el Medio Ambiente, A.C. AMCRESP, A.C. Red Ciudadana, A.C. Dra. Raquel Gutiérrez Nájera
ALCA-Iztapalapa II	México	Angel Lara García
Cytrar III	México	Academia Sonorense de Derechos Humanos, AC, y Domingo Gutiérrez Mendívil

Anexo 6: Lista de los peticionarios según la petición (continuación)

Nombre del caso	País	Peticionario(s)
Residuos peligrosos en Arteaga	México	Genaro Meléndez Lugo José Javier José Genaro Miguel Angel Carlos Ariel Juan Antonio Iris Elidia Cruz Adriana Meléndez Torres Francisco H. Garza Vara
Contaminación Ambiental en Hermosillo	México	Academia Sonorense de Derechos Humanos, A.C., Lic. Domingo Gutiérrez Mendivil
Derrame de Gasolina en Tehuantepec	México	Centro de Derechos Humanos Tepeyac del Istmo de Tehuantepec, A.C. Atarrayeros de la Laguna Santa Cruz, S.C. de R.L. de C.V. Sociedad Cooperativa de Pescaderos Rey de las Olas, S.C. de R.L. de C.V. Sociedad Cooperativa Producción Pesquera Acuicola Pescadores del Milenio, S.C. de R.L. de C.V. Sociedad Cooperativa de Producción Pesquera Che Cata S.C. de R.L. de C.V.
Grava Triturada en Puerto Peñasco	México	Inmobiliaria J and B Empresas, S.A. de C.V.
Islas Coronado	México	The Center for Biological Diversity Greenpeace Mexico Alfonso Aguirre (Sr.) Shaye Wolf (Sra.) American Bird Conservancy Los Angeles Audubon Society Pacific Environment and Resources Center Wildcoast
Contaminación Ambiental en Hermosillo II	México	Academia Sonorense de Derechos Humanos, A.C. Lic. Domingo Gutiérrez Mendivil
Ex Hacienda El Hospital	México	Sr. Carlos Alvarez Flores
Ex Hacienda El Hospital II	México	Myredd Alexandra Mariscal Villaseñor Justina Domínguez Palafox Félix Segundo Nicolás Karina Guadalupe Morgado Hernández Santos Bonifacio Contreras Carrasco Florentino Rodríguez Viaira Valente Guzmán Acosta María Guadalupe Cruz Ríos Cruz Ríos Cortés Silvestre García Alarcón
Ex Hacienda El Hospital III	México	Roberto Abe Almada (Sr.)
Parque Nacional Los Remedios	México	Asociación Fuerza Unida Emiliano Zapata en Pro de las Areas Verdes, A.C.
Minera San Xavier	México	Pro San Luis Ecológico, A.C.
Residuos de perforación en Cunduacán	México	La Asociación Ecológica Santo Tomas Comité de Derechos Humanos de Tabasco Colonia Los Aguilares
Proyecto La Ciudadela	México	Instituto de Derecho Ambiental, A.C. Asociación Vecinal Jardines del Sol, A.C. Colonos de Bosques de San Isidro, A.C.
Construcción de espigón en Cancún	México	Carlos Alvarez Flores
Maíz transgénico en Chihuahua	México	Frente Democrático Campesino Unión Nacional de Productores Agropecuarios, Comerciantes, Industriales y prestadores de Servicio El Barzón, A.C. Centro de Derechos Humanos de las Mujeres, A.C. Greenpeace Mexico, A.C.
Humedales en Manzanillo	México	Bios Iguana, A.C. Esperanza Salazar Zenil
Parque Nacional Los Remedios II	México	Asociación Fuerza Unida Emiliano Zapata en Pro de la Areas Verdes, A.C.
Cañón del Sumidero	México	Comité Pro-Mejoras de la Ribera Cahuaré
Puente Bicentenario	México	Alberto Malagamba Moguel
Cañón del Sumidero II	México	Comité Pro-Mejoras de la Ribera Cahuaré

Fuente: Elaboración propia

Anexo 6: Lista de los peticionarios según la petición (continuación)

Nombre del caso	País	Peticionario(s)
Desarrollo turístico en el golfo de California	México	Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente Centro Mexicano para la Defensa del Medio Ambiente Natural Resources Defense Council Red Ecologista por el Desarrollo de Escuinapa Amigos para la Conservación de Cabo Pulmo WILDCOAST Sociedad de Historia Natural Niparájá Greenpeace Mexico Los Cabos Coastkeeper Alianza para la Sustentabilidad del Noroeste Costero SUMAR AIDA Earthjustice

Fuente: Elaboración propia