



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**CONDICIONES PARA LA INCIDENCIA DE LAS
ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN ASUNTOS
PÚBLICOS EN MÉXICO. EL CASO DEL CENTRO MEXICANO
DE DERECHO AMBIENTAL**

**Tesis que para optar por el grado de
Doctora en Ciencias Políticas y Sociales
Campo disciplinario: Sociología**

PRESENTA:
María Isabel Verduzco Verduzco

Tutor principal: Dr. Jorge Cadena Roa. (CEIICH UNAM)
Tutoras: Dra. Laura Hernández Arteaga (FCPS UNAM)
Dra. Laura Beatriz Montes de Oca (IIS UNAM)

Lectores:
Dr. Antonio Azuela de la Cueva (IIS UNAM)
Dr. Felipe Hevia de la Jara (CIESAS Golfo)

Ciudad Universitaria, Ciudad de México, mayo, 2023

Contenido

Agradecimientos	5
Lista de siglas y acrónimos.....	6
Introducción.....	9
Capítulo 1. La participación de la sociedad civil organizada en asuntos públicos en México	18
1.1 El proceso de democratización en México	18
1.2 La reconfiguración del asociacionismo durante el proceso de democratización.....	22
1.2.1 Debate conceptual sobre la sociedad civil organizada	24
1.2.2 La sociedad civil organizada en México.	30
1.2.3 La incidencia política de las organizaciones de la sociedad civil en el Poder Legislativo	34
1.2.4 Las organizaciones de la sociedad civil y el Poder Judicial	36
1.3 La democratización y la participación ciudadana.....	40
1.3.1 La participación ciudadana: de la teoría a la práctica.....	41
1.3.2 El esquema del gobierno mexicano para la participación ciudadana	44
1.4 Alcance del esquema gubernamental de participación ciudadana en México.....	49
Capítulo 2. De la participación ciudadana a los procesos de incidencia de organizaciones de la sociedad civil	55
2.1 Incidencia de organizaciones de la sociedad civil en asuntos públicos.....	55
2.2 Enfoques teóricos para el análisis de los procesos de incidencia de OSC	57
2.2.1 Los estudios de los grupos de interés y el enfoque de políticas públicas (PP)....	57
2.2.2 Enfoque de coaliciones promotoras.....	62
2.2.3 Acción colectiva y estructura de oportunidades políticas	63
2.2.4 Otros conceptos relacionados con el análisis de los procesos de incidencia de OSC	65
2.3 Desafíos pendientes para el análisis de procesos de incidencia de OSC.....	68
2.3.1 Replantear la relación entre los términos participación, representación, deliberación y legitimidad.	68
2.3.2 Analizar los procesos de incidencia como relaciones de intercambio político y no solo como acción colectiva.....	70
2.3.3 La respuesta gubernamental y las condiciones para la incidencia.....	71

2.4 Los obstáculos para la incidencia de las OSC en asuntos públicos en México.....	71
2.4.1 La manera de hacer política: centrada en el gobierno (de arriba hacia abajo)	72
2.4.2 Inercia y rigidez institucional en la toma de decisión pública.....	73
2.4.3 Debilidad del Estado.....	74
2.4.4 Obstáculos para el fortalecimiento del asociacionismo independiente	74
Capítulo 3. Propuesta teórico – metodológica de investigación, el caso de estudio	80
3.1 Estrategia analítica de investigación	80
3.2 Estrategia metodológica	85
Capítulo 4. El caso analizado: el Centro Mexicano de Derecho Ambiental	90
4.1 Características.....	90
4.1.1 Principales actividades	90
4.1.2 Principales vías de incidencia.....	91
4.1.3 Fortalezas institucionales.....	92
4.2 Las organizaciones de la sociedad civil y la participación ciudadana en la gestión ambiental	95
4.2.1 Ambientalismo y asociacionismo ambiental	95
4.2.2 La gestión ambiental.....	98
4.2.3 La participación ciudadana en la gestión ambiental.....	100
4.2.4 Las instancias de participación ciudadana en el sector ambiental	104
4.2.5 Los intereses difusos en asuntos ambientales.....	107
Capítulo 5. Resultados de la investigación: oportunidades y obstáculos para la incidencia.	112
5.1 La vía de los consejos consultivos de la Semarnat.....	113
5.2 La vía del Comité Consultivo Nacional de Normalización de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Comarnat).....	115
5.3 La vía administrativa en la Semarnat.	120
5.3.1 La denuncia ciudadana en la Profepa	120
5.3.2 La consulta pública en el PEIA	127
5.4 La vía del Acuerdo de Cooperación Ambiental del Tratado de Libre Comercio de América del Norte	133
5.5 La vía del diálogo	139
5.5.1 El diálogo como asesoría o colaboración.	141

5.5.2 El diálogo como exigencia ciudadana	142
5.5.3 El diálogo como vía para incidir en mejoras al PEIA	145
5.5.4 Los alcances del diálogo.....	148
5.6 La vía judicial	151
5.6.1 La defensa legal ambiental de parte de OSC	156
5.6.2 Más allá de los procesos y de las resoluciones judiciales	164
CONCLUSIONES.....	168
Referencias	185
ANEXO I. Catálogo de casos de procesos de incidencia que CEMDA ha conducido o participado.	210
ANEXO II. Casos seleccionados para el análisis sobre la vía judicial.....	226

Agradecimientos

Para ingresar y cursar mis estudios de Doctorado y para realizar este trabajo de investigación conté con el apoyo de distintas personas a quienes quiero reconocer y expresar mi agradecimiento.

Al Dr. Jorge Cadena Roa le agradezco por la confianza con que accedió a dirigir mi trabajo. El Dr. Cadena, igual que mis tutoras, la Dra. Laura Montes de Oca y la Dra. Laura Hernández Arteaga, me brindaron orientación teórica y metodológica que enriquecieron sustancialmente la tesis.

A los doctores Felipe Hevia de la Jara y Antonio Azuela de la Cueva, gracias por acceder a ser parte del jurado, por leer minuciosamente mis avances y por sus atinadas observaciones y sugerencias.

A la Dra. Fiorella Mancini por el apoyo, la escucha y los comentarios que me brindó en los seminarios de metodología.

A mi querida amiga Sofía Jaso por su valiosa asesoría para mejorar la presentación y la redacción de mi trabajo.

A todo el equipo del Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), especialmente a su fundador y director Gustavo Alanís y a los y las colaboradores que me respondieron mil preguntas, y abrieron las puertas de la organización para mi escrutinio. Igualmente, agradezco a los y las demás participantes que respondieron mis entrevistas.

A mis amados hijos Ignacio y Diego, que con su enorme cariño estuvieron atentos durante todo mi proceso en el Doctorado, desde los trámites para incorporarme hasta este momento.

Un especial agradecimiento al Dr. Eduardo Dallal^(†), sin su ánimo y consejos no hubiera realizado estudios de doctorado.

Al personal del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México por el acompañamiento y apoyo en cada uno de los pasos a seguir y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología que me otorgó una beca para realizar los estudios de posgrado.

Lista de siglas y acrónimos

AIA	Autorización de Impacto Ambiental
AIDA	Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente
AL	América Latina
ANP	Área Nacional Protegida
APF	Administración Pública Federal
ASEA	Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente
CCA	Comisión para la Cooperación Ambiental del Tratado de Libre Comercio de América del Norte
CCNDS	Consejo Consultivo Nacional de Desarrollo Sustentable
CDHDF	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
CDMX	Ciudad de México
CEMDA	Centro Mexicano de Derecho Ambiental
Conamer	Comisión Nacional de Mejora Regulatoria de la Secretaría de Economía
Conanp	Comisión Nacional de Áreas Nacionales Protegidas
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
CDNE	Controles Democráticos no Electorales
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CIDH	Comisión Internacional de Derechos Humanos
Comarnat	Comité Técnico Consultivo Nacional de Mejora Regulatoria de la Semarnat
Conabio	Comisión Nacional de Biodiversidad
Conafor	Comisión Nacional Forestal
Conagua	Comisión Nacional de Agua
Conavis	Consejo Técnico Consultivo Nacional para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre
Coprenat	Comisión para la Preservación de Recursos Naturales

CRE	Comisión Regulatoria de Energía
DGIRA	Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental
EOP	Estructura de Oportunidades Políticas
Fonatur	Fondo Nacional de Fomento al Turismo
Fundar	Fundar, Centro de Análisis e Investigación
IFE	Instituto Federal Electoral
INAI	Instituto Nacional de Acceso a la Información
Indesol	Instituto Nacional de Desarrollo Social
INE	Instituto Nacional Electoral
INE	Instituto Nacional de Ecología
Inmujeres	Instituto Nacional de las Mujeres
LFRA	Ley Federal de Responsabilidad Ambiental
LGEEPA	Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental
LIC	Ley de Infraestructura de Calidad
LISR	Ley de Impuesto sobre la Renta
LNEP	Ley Nacional de Ejecución Penal
MIA	Manifestación de Impacto Ambiental
NOM	Normas Oficiales Mexicanas
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OEA	Organización de Estados Americanos
ONG	Organizaciones no gubernamentales
ONU	Organización de Naciones Unidas
OSC	Organizaciones de la sociedad civil
PAN	Partido Acción Nacional
PC	Participación ciudadana

PEIA	Procedimiento de Impacto Ambiental
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PP	Políticas públicas
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
Profepa	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
RIA	Reglamento de Impacto Ambiental
Sagarpa	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SAT	Sistema de Administración Tributaria
SAV	Sistema Arrecifal Veracruzano
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SC	Sociedad civil
SCO	Sociedad civil organizada
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SE	Secretaría de Economía
SEP	Secretaría de Educación Pública
Semarnap	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
Semarnat	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Senasica	Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria
TFJA	Tribunal Federal de Justicia Administrativa
TEMEC	Tratado Comercial entre México, Estados Unidos y Canadá
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UCPAST	Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia

Introducción

El fenómeno conocido como el resurgimiento de la sociedad civil se observó en diversos países durante los procesos de transición a la democracia, especialmente en los de América Latina (AL) y de Europa del Este (O'Donnell y Schmitter, 1986: 124 y Arato y Cohen, 2000). Esa nueva configuración del asociacionismo aludió en un primer momento a los derechos políticos, pero más tarde también a los derechos sociales e intereses materiales vulnerados por las políticas de ajuste estructural implementadas en la década de los ochenta (Lechner, 1994:133).

En el caso de México, desde la fase de liberalización para la transición a la democracia¹ fue relevante la movilización de distintos grupos sociales que, junto con otros actores, fueron promotores de varios de los cambios que condujeron a la democratización. Más adelante, el asociacionismo se fue transformando con mayor presencia de un amplio grupo de organizaciones que Canto (2004) definió como organizaciones civiles, término que algunos estudiosos todavía utilizan:

[...] organización libre, en este sentido voluntaria, de ciudadanos que, a partir de la identificación sobre campos específicos de la vida social, realizan acciones tendientes al bienestar colectivo, para lo cual pretenden influir en las decisiones públicas y en su normatividad. [...] Son agrupamientos estables, organizados, con una estructura de relaciones, con reglas de funcionamiento, con objetivos relativamente estables, que tienden a profesionalizar las acciones que realizan y que, en la mayoría de los casos, cuentan con personalidad jurídica. (Canto, 2004: 60).²

Igual que otras formas de organización ciudadana, las OSC se pueden constituir para incidir en asuntos que conciernen y afectan al colectivo, conocidas como organizaciones de auto beneficio; y también, con fines de interés público o de beneficio a terceros. Estas últimas pueden decidir realizar actividades de prestación de servicios o, como indica la definición de Canto, enfocarse a acciones para influir en las decisiones públicas. En este caso, no se ostentan como representantes de nadie, ni necesitan consensuar las demandas que defienden, porque se trata de derechos reconocidos: bienes públicos, derechos humanos (como el acceso a educación o a la salud), recursos naturales, democracia, justicia, derechos indígenas,

¹ Fase previa al periodo de democratización, caracterizada por el relajamiento de las restricciones para la competencia electoral y por la presencia de movilizaciones y protestas sociales y otras acciones que cuestionaron los mandatos autoritarios. En México se extendió de la década de los sesenta hasta el año 1997 (Labastida y López 2004).

² En términos normativos, las denominadas OSC son asociaciones que no persiguen fines de lucro, ni religiosos o partidistas, que son independientes y que realizan acciones solidarias en beneficio de terceros o de interés colectivo y público. Para los fines de esta investigación es relevante la distinción entre OSC de auto beneficio y las de beneficio a terceros.

combate a la corrupción, etc.; abogan también por causas de grupos subrepresentados como consumidores, migrantes o personas privadas de libertad. Esta distinción es fundamental porque, aunque el Estado es garante del derecho a la asociación en general, los asuntos de interés o de utilidad común a todos, por definición, competen también a la autoridad (Rabotnikof, 2008: 38). En esta investigación refiero a estas últimas formas de organización, para las que utilizo el término de OSC de incidencia (Bonamusa y Villar, 1998) que actualmente se ha generalizado.

Aunque en México no contamos con datos fiables al respecto, se podría decir que su número; así como su presencia en diversidad de temas, ha crecido notoriamente. Del año 2000 a la fecha, se ha consolidado un grupo amplio de OSC que cuentan con capacidades para analizar problemas en casi todas las áreas de políticas, para monitorear la acción gubernamental, para participar en el debate público, para proponer alternativas y para ocupar un lugar en los espacios de decisión sobre asuntos públicos³; y que, junto con otros actores, pugnan por relacionarse con el gobierno de manera distinta a la que predominaba en el país durante el periodo autoritario. Cumplen una de las funciones fundamentales que destacan los estudiosos de la democratización para la sociedad civil organizada (SCO): poner límites al Estado y evitar retrocesos hacia el autoritarismo (Diamond, 1997).

La democratización vino acompañada por debates sustanciales sobre la importancia de incorporar la participación ciudadana (PC) en procesos decisorios, para dar respuesta a las demandas sociales y ampliar la democracia representativa. Desde la teoría de la democracia se promovió que los gobiernos introdujeran mecanismos o instrumentos diseñados “específicamente para incrementar y profundizar la PC en los procesos políticos de toma de decisiones” (Smith, 2009: 5). Desde el enfoque de la gobernabilidad y la gobernanza se impulsó la creación de mecanismos gubernamentales de PC como formas sinérgicas de deliberación, interacción y asociación público-privada, gubernamental-social (Kooiman, 1993, Kickert y Koppenjan, 1997 y North, 1990), bajo el supuesto de que esto permitiría a los gobiernos adquirir componentes relacionados con aspectos científico-técnicos y aprovechar las capacidades y recursos de los actores sociales en la realización de metas comunes (Aguilar, 2006: 424). Se sostenía también que, al institucionalizar la PC, los gobiernos podrían enfrentar el debilitamiento del poder estatal, que al promover un cambio en el equilibrio entre su poder y el de los sectores económico y civil, sería posible mejorar su función directiva, sus resultados, su legitimidad y su capacidad de atender demandas sociales de manera eficaz (Aguilar, 2007: 9).

Paradójicamente, la inclusión de la participación de múltiples actores en los procesos de decisión política, que facilitaría la atención gubernamental de problemas complejos, se convirtió en un gran reto para los gobiernos, que necesitaban desarrollar capacidades

³ Ha aumentado también el número de OSC que se ocupan de “fortalecer a la ciudadanía”, así como de capacitar a grupos y organizaciones sociales para conducir procesos de incidencia en asuntos públicos.

institucionales, profesionales, administrativas y de coordinación de acciones para igualar la suma de los intereses específicos de los distintos actores al interés general de la sociedad (Aguilar, 2007: 15). Lo anterior implicaba reconocer que, para que la ciudadanía “pueda ejercer su tarea con responsabilidad plena como constructor de lo público”, los gobiernos deben adquirir las capacidades para coordinar las acciones necesarias (Giddens, 1999: 87).

Un poco a la zaga de otros países de AL⁴, a partir de la década de los ochenta, pero principalmente en las dos posteriores, el gobierno mexicano elaboró y modificó algunas normas y procedimientos para incorporar mecanismos de PC en las distintas dependencias del gobierno federal y de los estatales. Contrario a los supuestos de que la democratización y la inclusión de mecanismos gubernamentales de PC crean una estructura de oportunidades políticas para los actores sociales, a la fecha numerosos estudios muestran que, en la mayoría de los casos, estos mecanismos resultaron limitados para atender e incorporar demandas ciudadanas y, particularmente, las de actores colectivos; para promover la deliberación en la toma de decisiones; y, en general, para “remediar las fallas de las agencias del Estado”⁵.

Siguiendo el esquema de PC en el sistema político mexicano, en 2004 se promulgó la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSC (en adelante Ley de Fomento) que, al menos en los primeros años, generó expectativas a la SCO sobre la posibilidad de modificar la forma en que tradicionalmente se relacionaba con el gobierno. Además de reconocer a las OSC como instancias de interés público y de beneficio a terceros (lo que entendemos por el sector de OSC),⁶ la norma reconoció su derecho a recibir estímulos a su trabajo de parte de la administración pública; y el de participar en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas (PP). No obstante, las evaluaciones que se han realizado sobre las acciones de gobierno en el marco de la Ley de Fomento, así como otro tipo de estudios,⁷ muestran que no se han implementado medidas gubernamentales encaminadas a eliminar obstáculos para la constitución legal de las OSC o para su desenvolvimiento en el espacio público; con fines de construir un entorno propicio para el asociacionismo

⁴ Brasil fue de los primeros gobiernos latinoamericanos en promover la PC, mediante un esquema extendido en el territorio, en los distintos sectores de política, en los tres niveles de gobierno y con varias herramientas, entre otras: el presupuesto participativo y los consejos gestores, en los que se las OSC tienen una función activa. Sobre iniciativas de otros gobiernos, véase Hevia *et al.*, 2011.

⁵ El esquema del gobierno mexicano dista mucho de los ejemplos que analizan Fung y Wrigth (2003: 4) o Avritzer y de Sousa Santos (2003) para mostrar las bondades de la gobernanza en el proceso de “profundización de la democracia”.

⁶ Organizaciones legalmente constituidas que no persigan fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso (Art. 3, Ley de Fomento). Si bien se especifica que deben estar legalmente constituidas para recibir apoyos de gobierno (mediante convenio jurídico), la ley no desconoce ni excluye del derecho a participar de grupos u organizaciones no constituidas.

⁷ Varios estudios proporcionan sustento suficiente para concluir que los escasos esfuerzos han quedado estancados en normas incompletas e imprecisas y en acciones dispersas. Personalmente, como colaboradora de la organización Alternativas y Capacidades, AC, coordiné trabajos de investigación en los que revisé la literatura nacional e internacional sobre el tema y realicé entrevistas a funcionarios de gobierno federal y a representantes de OSC. Las publicaciones se pueden consultar en www.alternativasycapacidades.org.

La consolidación de este grupo de OSC, así como su trascendencia en el debate público y su impacto en temas diversos, ha sucedido en México a contracorriente de las imposiciones del sistema político. En la práctica, las OSC mexicanas enfrentan condiciones desfavorables, derivadas de factores estructurales y coyunturales, que se convierten en obstáculos para su trabajo de incidencia. Entre los más básicos, la persistencia del incumplimiento de parte del Estado en lo relacionado con la protección de los derechos a la asociación y a la libre expresión; la acción gubernamental más bien ha obstruido los esfuerzos de las OSC y de otros grupos sociales en la escena pública, dependiendo del tipo de trabajo que realizan, que llega incluso a la persecución y la amenaza de sus representantes, lo que se ha denominado la fatalidad del activismo⁸.

Las dificultades de la democratización y la PC no son exclusivas de México o de países de AL. Para el caso de la región, entre otros estudiosos, Gargarella (2016: 210) ha advertido que, en general, se han dado pasos pequeños sin alcanzar cambios de fondo; mientras que la ciudadanía se ha empoderado, los gobiernos han innovado poco y en los análisis hemos puesto poca atención a los órganos de poder, a la sala de máquinas. Por su parte, Dagnino (2006: 227) refiere a la presencia de una “confluencia perversa” entre dos proyectos que se enfrentan constantemente; por una parte, el participativo democratizante, que busca transformar las relaciones entre Estado y sectores de la sociedad civil (SC); y por la otra, el proyecto neoliberal, que reclama al gobierno la atención de intereses particulares de grupos económicos. En consecuencia, es común que los actores no encuentren su lugar y se involucren en una serie de “coincidencias discursivas” y “referencias comunes” que esconden divergencias de fondo (Dagnino, 2006: 228) y que se manifiestan en los análisis sobre la forma en que se elaboran las políticas públicas y las posibilidades de incidencia de parte de organizaciones ciudadanas.

Adicionalmente, la demanda de fortalecer a la sociedad civil se enfrenta a una concepción elitista de la democracia. En un contexto como el mexicano, invocar la participación de actores colectivos puede significar un respaldo a las formas heredadas de carácter jerárquico y clientelar de organización social y, por tanto, opuestas al igualitarismo que buscan impulsar las organizaciones civiles. En ese sentido, como desafío para la SC y para el gobierno, sigue presente la sentencia que hacía Lechner (1994: 44): sin que se realicen modificaciones de fondo, que tengan impacto en la relación entre gobierno y SC, pueden surgir rasgos del individualismo que, sumados al agotamiento de algunas formas de organización comunitaria y de lazos de reciprocidad, pongan en riesgo las respuestas solidarias a las que se invoca.

⁸ Como se denominó un seminario que tuvo lugar en El Colegio de México en noviembre de 2019 <https://agenda.colmex.mx/Actividad/1547/la-fatalidad-del-activismo-en-mexico/20191106>

En México contamos con suficiente investigación sobre lo que se ha denominado el sector de OSC, pero todavía es incipiente el conocimiento sobre su incidencia política. Adicionalmente, los enfoques teóricos utilizados han generado análisis sesgados o con resultados insuficientes para comprender el fenómeno. Una tendencia influyente fue equipararles con grupos de interés particular, como grupos gremiales, de membresía o de auto beneficio, dejando de lado el punto nodal que los distingue: que su causa u objetivo principal es contribuir al interés público (no al del grupo), algo que se corrobora al identificar a quiénes benefician sus demandas y las políticas que buscan modificar⁹. Dicha tendencia se deriva de los resultados de algunos estudios en los Estados Unidos entre los años sesenta y setenta, y prevalece en México a pesar de que, posteriormente, otras investigaciones realizadas en aquel país empezaron a distinguir entre tipos de OSC y mostraron “la desigualdad por parte de las OSC a la hora de negociar sus agendas con el gobierno, así como la exclusión de entrada de estos grupos en las mesas de negociación” (Bonamusa y Villar, 1998: 17 y Andrews y Edwards, 2004, entre otros).

Con el fin de explicar la mayor presencia de las OSC de incidencia en la escena pública, otras investigaciones han puesto el foco en la acción colectiva; resaltando sus capacidades y estrategias para incidir políticamente. Como resultado, predominan los estudios descriptivos solo de algunos procesos de incidencia considerados exitosos; pero los resultados pueden ser subjetivos por la dificultad de definir qué se entiende por éxito en la incidencia política de las OSC o si el éxito es una de las variables relevantes para analizar el fenómeno (Leiras, 2007: 47)¹⁰. En los casos en que los estudios encuentran dificultades para la incidencia de las OSC, se tiende a explicar como efecto de la falta de capacidades de las OSC o grupos sociales, sin analizar suficientemente las trabas impuestas por las estructuras, las prácticas y/o los actores gubernamentales.

Lo anterior podría indicar que, si se realiza otro tipo de investigación, más bien enfocada a los procesos que a los resultados —como lo recomienda Cunill (1997) para la PC en general—, se podrían encontrar elementos que no están siendo observados por el grueso de los estudios (Leiras, 2007: 48). Análisis en este sentido podrían compensar la tendencia a enfatizar la debilidad de la SCO en México a su propia incapacidad para articularse y para analizar problemas, con fines de incidir en asuntos públicos. Enfatizar en la debilidad de las OSC como causa de los problemas para la incidencia contrasta con la extraordinaria atención que se ha puesto a su mayor presencia en el debate público y su impacto en el diseño de políticas públicas en varios campos que, aun con falta de información de registros de OSC o de eventos, se constata con estudios de caso y con el seguimiento en medios de información.

⁹ Podríamos hacer una lista de centenares de este tipo de OSC mexicanas, señalo algunas solo con fines de ejemplificar: Instituto de Mujeres en la Migración, Documenta, Centro Mexicano de Defensa Ambiental, Greenpeace, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, Transparencia Mexicana y Fundar.

¹⁰ De acuerdo con Leiras (2007), la falta de datos cuantitativos sobre las OSC, particularmente sobre las que realizan incidencia, es otro impedimento para contrastar los resultados con los de casos no exitosos.

Su impacto es resultado de enormes esfuerzos de su parte que van, fundamentalmente, en sentido contrario de las acciones de los gobiernos; las iniciativas que logran tener alguna incidencia siguen siendo excepcionales, y numerosas y graves las acciones de gobierno que obstruyen la organización y la participación de grupos y OSC en los asuntos públicos.

En el Capítulo 1 presento mi propia recopilación y análisis de un amplio acervo de estudios, con fines de sustentar algunos supuestos sobre temas como el proceso de democratización, la reconfiguración del asociacionismo en México, la trayectoria del sector, su relación con los poderes del Estado y la diferencia entre la teoría y la práctica de la PC en el país.

En el Capítulo 2 expongo los resultados de la revisión de literatura sobre los enfoques teóricos utilizados para el estudio de los procesos de incidencia de OSC y reflexiono sobre algunos desafíos que considero que siguen pendientes para este tipo de análisis. Rescato algunas categorías para proponer la estrategia de investigación e identifico varios obstáculos que impone el sistema político mexicano a la acción de la SCO que, posteriormente, retomo para el análisis del caso.

En México, la interacción de las OSC con tomadores de decisiones puede transcurrir por vías institucionalizadas, pero transita principalmente por formas de relación que emergen como resultado de la presión de las OSC para ser atendidas y que se mantienen en un nivel de informalidad e improvisación que, incluso, tienden a estancarse. Con fines de lograr impacto, las OSC conducen estrategias integrales que incluyen medidas relevantes como el monitoreo constante de la actuación gubernamental y la difusión de sus peticiones y/o demandas y la de las respuestas de gobierno. No refiero en el análisis de manera directa a estas tareas porque, más que indagar —como ya lo han hecho muchos estudios— sobre las fortalezas o estrategias de las OSC de incidencia, el propósito de esta investigación fue identificar las características de los espacios que las OSC logran abrir y de las formas de interacción que establecen con las instancias de gobierno, esto es: conocer las vías accesibles en el aparato gubernamental para la participación de OSC y las posibilidades que presentan para la incidencia política.

De acuerdo con este propósito de investigación, elaboré las siguientes preguntas guías: ¿cuáles son las vías que las OSC encuentran disponibles para incidir en asuntos públicos y cuáles son sus condiciones?; en dichas vías y condiciones ¿cuáles son los factores que facilitan y cuáles los que dificultan sus esfuerzos de incidencia? Para responder las preguntas e indagar sobre las capacidades estatales para atender las demandas de las SCO, resulta oportuno utilizar el término responsividad que, de manera amplia, se define en la teoría de la democracia como la capacidad de los gobiernos -o las capacidades estatales- para responder satisfactoriamente a las demandas ciudadanas (Morlino 2007b). En palabras de Cantú, un gobierno responsivo es “capaz de captar demandas de sus ciudadanos (entendidos tanto como mayoría o como grupos no mayoritarios) y de ofrecer respuestas que abonen a la atención

concreta de esas demandas de manera favorable, en el marco de un horizonte temporal de corto plazo” (Cantú, 2021: 1).

Para su análisis, propongo dos categorías: la disponibilidad y la disposición. Ambas categorías refieren a recursos y/o capacidades, pero me parece importante distinguir entre la disponibilidad de recursos institucionales, normativos o materiales y los relacionados con la disposición o posición de los tomadores de decisiones, esto es, qué tan habilitados se encuentran para actuar, cuál es su voluntad y su visión frente a la cuestión, frente a las posibles alternativas y frente a los actores sociales. De esa manera, se recupera uno de los aspectos centrales de los debates sobre la incorporación de los nuevos actores en la toma de decisiones públicas: mejorar la gestión pública. Centrar el análisis en la calidad y la capacidad de los gobiernos para cumplir sus funciones nos indicará también si el sistema político mexicano ha tomado medidas que conduzcan a nuevas formas del ejercicio ciudadano, (Ozlak, O’Donell, Giddens, Skopcol, Alonso, Hevia y otros).

La principal hipótesis que guía la investigación es que la ausencia de capacidades en la administración pública (federal para el caso de esta investigación) se convierte en uno de los principales obstáculos para la incidencia de las OSC y de otros actores colectivos. Las instituciones y los actores gubernamentales carecen de disponibilidad¹¹ para facilitar la interacción con las OSC; a lo que se suma la poca disposición de los agentes de gobierno para atender las demandas de estos actores. La deficiente responsividad del gobierno mexicano y de su aparato administrativo es, en primera instancia, un indicador de la mala calidad de la democracia, pero es también uno de los factores del debilitamiento de la ciudadanía organizada porque reduce de manera significativa (en ocasiones casi total) sus posibilidades de incidencia política. Aunque en la literatura académica el tema se ha tratado muy poco, muchas OSC de incidencia identifican obstáculos y orientan gran parte de su trabajo a insistir en la necesidad de modificar normas y prácticas limitantes para su actuación, a exigir medidas para hacer efectiva la PC e, incluso, varias han promovido programas de capacitación para fortalecer capacidades en agentes de gobierno.

En el Capítulo 3 expongo la estrategia analítica y el método de trabajo mediante un estudio de caso. Con el objeto de hacer evidente que, en la mayoría de las ocasiones, las dificultades para que las OSC incidan en asuntos públicos no son atribuibles a su falta de capacidades, seleccioné como caso de estudio al Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), una organización con fuertes capacidades de incidencia dedicada al tema medioambiental. A pesar de tener logros relevantes de incidencia política, la OSC se enfrenta cotidianamente a una serie de obstáculos y a la cerrazón institucional del gobierno mexicano. Las dificultades para la interacción y otros obstáculos encontrados en el estudio no son exclusivas de la política ambiental, son también barreras para las OSC que trabajan en otros temas.

¹¹ También concebidos como capacidades estatales, técnico-administrativas y relacionales (Alonso, 2007).

En los capítulos 4 y 5 presento los resultados de la investigación empírica. En el Capítulo 4, analizo las características de CEMDA, su trayectoria, sus actividades y fortalezas e identifico las principales vías que utiliza para tratar de incidir en la gestión ambiental. Tanto para la reconstrucción de la trayectoria en términos generales, como para la elaboración del estudio a profundidad, recopilé información de documentos de la organización, que complementé con indagación documental de otras fuentes (artículos de investigación y análisis sobre los temas en que trabaja, documentos oficiales sobre los procesos y, en algunos casos, periodísticos). Durante el periodo de marzo del año 2021 a junio del 2022 apliqué 12 entrevistas a los participantes en los procesos de incidencia¹²: siete a los directivos e integrantes del equipo de la organización y cinco a funcionarios de gobierno que fueron sus interlocutores. Tres de las entrevistas fueron a profundidad y nueve semiestructuradas.

En el Capítulo 5 expongo los resultados del análisis de seis de las vías que utiliza el CEMDA con más frecuencia, para interactuar con tomadores de decisiones: i) la vía de los consejos consultivos, ii) la vía de los comités para elaboración de Normas Oficiales Mexicanas, iii) dos vías administrativas de la dependencia ambiental, iv) la vía de la Comisión del Acuerdo de Cooperación Ambiental del TLCAN, v) la vía del diálogo y vi) la vía judicial. Debido a que analizo la trayectoria de una organización que opera desde el año 1993, el periodo de estudio va de esa fecha a la actualidad (2021). Para ejemplificar las situaciones de cada vía, refiero constantemente a los Anexos I y II, el primero es un catálogo de más de 60 procesos de incidencia que ha coordinado CEMDA o en los que ha tenido una participación fundamental; el segundo es una muestra de casos (de ese catálogo) mediante la vía judicial; elaboré ambos insumos durante la primera fase de la investigación -trabajo documental y entrevistas exploratorias.

Aunque reporto resultados según vía de incidencia, en este capítulo se exponen otras estrategias utilizadas por las OSC y las coaliciones sociales, dos de ellas de mayor relevancia: el monitoreo ciudadano y la constante difusión de los asuntos de interés público, llevando los temas a mesas de debate de amplio alcance que, de otra manera no se tratarían¹³. Independientemente de que estas capacidades tengan efectos o no en modificaciones de PP, inciden en el fortalecimiento de la ciudadanía y de la democracia, al impulsar canales que van moldeando cambios de visiones de la ciudadanía y de los tomadores de decisiones; y que, en el largo plazo, pueden conducir a cambios estructurales.

Los resultados obtenidos ilustran el contexto que provee el gobierno federal mexicano, en el que las OSC tienen que desplegar su conocimiento, habilidades y esfuerzos para tener alguna

¹² Este periodo incluye la etapa exploratoria.

¹³ En el Anexo I se señalan muchas acciones relacionadas con este trabajo para cada caso.

influencia en los asuntos públicos tanto, en el tema ambiental, como en otros y, tanto en las dependencias del sector ambiental, como en otras instancias del gobierno federal.

Capítulo 1. La participación de la sociedad civil organizada en asuntos públicos en México

Para iniciar, en este capítulo presento el análisis de la revisión de literatura académica sobre conceptos fundamentales relacionados con el problema de investigación: democratización, asociacionismo independiente y participación ciudadana (PC); así como las particularidades de estos fenómenos en el caso de México. Explico cómo, durante el periodo de democratización se reconfiguró el asociacionismo en México con la presencia de nuevos actores, y cómo estos han establecido relación con los tres poderes de gobierno para promover nuevos temas en la agenda, mediante diversas modalidades de participación. Analizo también el esquema gubernamental que propuso el Estado mexicano para integrar la PC en los procesos decisorios, como respuesta a las demandas de inclusión planteadas por organizaciones y grupos sociales durante y después del proceso de democratización.

1.1 El proceso de democratización en México

La democratización refiere al proceso de tránsito de regímenes autoritarios, en los que podría existir el sufragio universal, pero con restricciones para la competencia electoral y para las libertades de expresión¹⁴ y asociación; a regímenes con rasgos democráticos; aunque en el intervalo entre un régimen político y otro no se definan todavía las reglas del juego político (O'Donnell y Schmitter, 1986: 19). En los países de América Latina, antes de la transición, ocurrió una fase de liberalización, caracterizada por el relajamiento de las restricciones para la competencia electoral y por la presencia de movilizaciones y protestas sociales y otros eventos que pusieron en cuestión los mandatos autoritarios. Algunos estudios ubican los movimientos sociales como el de ferrocarrileros en 1954, el de los médicos en los años de 1964 y 1965 y el movimiento estudiantil de 1968, como antecedentes que ejercieron presión al gobierno para la apertura del régimen autoritario, proceso que fue también empujado por intelectuales, organizaciones sociales, partidos de oposición, medios de comunicación y otros actores que anteriormente no podían alzar la voz y que fueron teniendo cierta libertad para criticar al autoritarismo.

Entre las primeras indicaciones de la fase de liberalización, algunos estudiosos refieren a la reforma electoral de 1963 en la que se amplió la representación de los partidos de oposición y satélites en el Congreso, como una respuesta del régimen a las demandas democráticas (Labastida y Leyva, 2004: 754). En el periodo de 1977 a 1996 otras reformas posibilitaron la instauración de un sistema con proceso electoral democrático abierto a la competencia y con

¹⁴ Así como la libertad de expresión fue un indicador importante del inicio de la liberalización, podría también marcar el inicio del fin del proceso de democratización.

reglas e instituciones confiables (Woldenberg, 2006); entre las más relevantes, las de 1977¹⁵ y de 1996 cuando se ciudadanizó¹⁶ el Instituto Federal Electoral (IFE)¹⁷. La transición democrática en México se ha calificado como prolongada (Labastida y Leyva, 2004); partiendo del año 1988, cuando por primera vez, después de décadas, hubo incertidumbre sobre los resultados electorales en algunos estados y a nivel nacional, con la pérdida de hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el triunfo del Partido Acción Nacional (PAN) en la gubernatura de Baja California en 1989; hasta el año 1997, cuando tuvieron efecto las últimas reformas, con la realización de la primera elección limpia, competitiva y confiable. Aunque en 1997 se integró el primer Congreso dividido, el momento de la transición puede ubicarse en ese año o en el 2000, con los resultados de la siguiente elección federal y la llegada al poder de un presidente de un partido de oposición, después de más de setenta años de que los representantes fueran del partido oficial¹⁸.

Se transitó a un sistema democrático electoral o democracia mínima¹⁹, pero ese periodo de habituación²⁰ se interrumpió, quedando pendiente una amplia agenda hacia la consolidación (Labastida y Leyva, 2004: 801)²¹ o instauración de la democracia (Morlino, 2015); lo que implicaría al menos contar con instituciones representativas capaces de configurar, absorber y regular los conflictos (Przeworski, 2022: 166). Incluso antes de que México transitara a un sistema democrático, igual que en otros países de AL, ya se veían señales de que resultaría difícil eliminar remanentes no democráticos; como los arreglos formales e informales y las prácticas autoritarias de los procesos de toma de decisiones y de concesión de privilegios. Varios estudios alertaban que había sido una ilusión suponer que podría consolidarse la democracia en los países que transitaron durante la tercera ola²² (O'Donnell, 1997: 313).

¹⁵ En 1963 se habían realizado otras reformas relevantes que hicieron posible que en las elecciones de 1964 llegaran al Congreso diputados de partidos distintos al oficial que, en esa legislatura representaron poco más de 15%. Con la reforma de 1977 se eliminaron otros requisitos para la participación electoral y en las elecciones de 1979 la presencia de partidos de oposición en el Congreso superó el 25%.

¹⁶ El IFE se creó en 1990, pero su fundación no significó un cambio importante porque era presidido por el secretario de Gobernación. Con la reforma del año 1996 se independizó del Ejecutivo y la elección del consejero presidente se empezó a definir con la votación de dos terceras partes de la Cámara de Diputados.

¹⁷ En los años de 1977, 1986, 1989-90, 1993, 1994 y 1996.

¹⁸ Huntington refiere a tres condiciones del momento de transición (retomadas del modelo de Dahl): i) que los gobernantes emanen de elecciones transparentes y regulares; ii) que la competencia por el poder sea franca y abierta, y iii) que el derecho de voto sea casi universal.

¹⁹ Al menos, con los siguientes requisitos: “a) sufragio universal masculino y femenino; b) elecciones libres, competitivas, periódicas y justas; c) más de un partido político; d) fuentes de información diferentes y alternativas” (Morlino, 2012: 32).

²⁰ Que, de manera gradual, las reglas se fueran haciendo “conocidas, acatadas y aplicadas” (O'Donnell, 1997).

²¹ Los autores señalan tres de los principales pendientes: la consolidación del sistema de partidos funcional para la democracia, la efectiva división de poderes y la vigencia del Estado de derecho.

²² La primera en el periodo de 1828 a 1926; la segunda entre 1943 y 1963; y, la tercera a partir del año 1974 (Huntington, 1991).

Aun así, la alternancia creó expectativas en algunos círculos, el presidente Vicente Fox llegó al poder con un bono democrático enorme y con el apoyo de representantes de un grupo de organizaciones sociales. La alternancia por sí misma implica la oportunidad para renovar cuadros en el gobierno; en la administración de Fox participaron como funcionarios personas que venían de OSC, algunas de los cuales pudieron impulsar proyectos innovadores. Sin embargo, pronto empezó a quedar claro que el proyecto del PAN no era sustancialmente distinto al del PRI y que ese bono democrático se iba a desperdiciar; a pesar de que se pusieron en práctica algunas innovaciones democráticas y se crearon algunas instituciones, ni esa administración ni las posteriores han realizado modificaciones de fondo que tengan efecto en el cambio de prácticas políticas del régimen anterior.

El proceso de democratización quedó estancado, incluso, el procedimiento electoral que dio paso a la transición, pronto perdió credibilidad; las elecciones federales de los años 2006 y 2012 fueron ampliamente cuestionadas. Aun si se garantizara la competencia electoral efectiva, para algunos estudiosos se trata de un régimen electoral autoritario (Schedler, 2006); o una democracia delegativa; como caracterizó O'Donnell (1997) a los “estados truncos” o sin institucionalización formal. En las democracias delegativas se mantienen instituciones informales como el clientelismo y particularismo –en oposición al universalismo y a la ciudadanía plena-, que conviven con nuevas instituciones formales; por lo que se torna difícil el desarrollo de suficientes contrapesos o instancias de control y se tiende a mantener una fuerte figura presidencial en la que se delegan muchas funciones; lo que conduce a que las decisiones se tomen por decreto o mediante procesos atropellados.

A la fecha es amplio el acervo de estudios sobre las democracias no consolidadas o no instauradas. Destacan las aportaciones de Morlino (2007a: 11) sobre la persistencia de herencias o “tradiciones autoritarias”; esto es, la continuidad de valores, reglas, relaciones, comportamientos, situaciones sociales y políticas; así como de las normas, procedimientos e instituciones de los regímenes autoritarios. Cuando estas tradiciones se mezclan con las nuevas normas o instituciones democráticas generan escenarios diversos y pueden explicar retrocesos, incluso en algunos países en los que se consideraba que se habían consolidado las democracias (como Italia). Otro aspecto relevante para los objetivos de esta investigación es que ni la democratización ni el nuevo constitucionalismo en los países de AL modificaron las estructuras de poder, que se mantienen como en el siglo XIX y “que consagran la concentración y dejan pocas posibilidades para la intervención popular en política” (Gargarella, 2016: 210). De acuerdo con Roa (2021: 41), la incompatibilidad entre las cartas de derechos y la estructura de poder ocurre en un mayor grado en la región de AL, en relación con otras partes del mundo.

Los teóricos de la democracia han utilizado diversos términos para referir al camino para subsanar el déficit democrático; a pesar de que no pretendo realizar un análisis de la democracia mexicana, el tema de este trabajo tiene amplia relación con algunos de sus

aspectos, por ello, he optado por utilizar de manera indistinta los conceptos de consolidación o de instauración de la democracia (y no el de profundización), en referencia al proceso de expansión completa y del reconocimiento genuino de los derechos civiles y políticos; que considera la aparición de grupos de intereses públicos y la elaboración y aprobación de procedimientos e instituciones democráticos, entre otras características (Morlino, 2015: 24). En este sentido, se puede también hablar de mejorar la calidad de la democracia, entendida como una “ordenación institucional estable que a través de instituciones y mecanismos que funcionan correctamente, realiza la libertad y la igualdad de los ciudadanos” (Morlino 2007b: 5). De acuerdo con Munck (2016: 1 y 2), este término ubica la igualdad política y las libertades de expresión y asociación entre los derechos primarios integrales a la democracia y, a diferencia de enfoques como gobernanza, calidad del gobierno y gobierno abierto, extiende la mirada hacia dos esferas que no se localizan en la definición mínima enfocada al ámbito electoral: procesos de decisión y el entorno social de la política.

Además de la abundante literatura sobre el estancamiento del proceso de democratización en México, contamos con informes que dan cuenta de la calidad de la democracia, uno de ellos, el del Instituto de *Varieties of Democracy*²³. En su informe más reciente califica a México como democracia electoral, pero de baja calidad y la posiciona por debajo de países de la región con características que los hacen comparables (Chaguaceda, 2019: 7). El informe destaca las siguientes debilidades de la democracia mexicana: frágil principio de legalidad, niveles modestos de logros o de presencia de los elementos básicos de una poliarquía en el gobierno federal y persistencia en los gobiernos estatales y municipales de líderes con capacidad para imponer restricciones a la vida política y autoritarismo con una cuota de represión y uso de la violencia (Chaguaceda, 2019: 5).

No puedo dejar de señalar que el deterioro actual de la democracia es una tendencia que se observa a nivel mundial. En los últimos años, numerosos estudios advierten la presencia de indicadores de su erosión en varios países (Levitsky y Zibatt, 2018) y, de manera particular, en los de América Latina (Castells, 2018). De acuerdo con el informe de *Varieties of democracy* (2020), en el año 2019, “por primera vez desde 2001 las autocracias son mayoría, se presentan en 92 países, en los que habita 54% de la población mundial” (V_demo, 2019:13) y, en otros países se vive un proceso de “autocratización”. El reporte sobre el estado global de la democracia, publicado en 2022, encontró un estancamiento en cuatro de los cinco atributos del índice de democracia²⁴, en algunos casos con valores similares a los de la década de 1990. En México desde hace tiempo se reportan niveles más altos de insatisfacción con la democracia que en el resto de los países de AL; el apoyo a este sistema de gobierno pasó de 63% en el año 2002 a 37% y 38% en los años 2013 y 2017.

²³ Con base en los siguientes indicadores de democracia liberal (LDI): calidad de las elecciones, sufragio, libertad de expresión, libertad de asociación, entorno de la sociedad civil y principio de legalidad (*rule of law*).

²⁴ Gobierno representativo, derechos fundamentales, controles de gobierno, administración imparcial e involucramiento participativo (Véase, IDEA, 2022).

Algunos estudios sobre los procesos de democratización y, particularmente, los comparativos, identifican factores que requieren de mayor explicación, como serían: las características del régimen anterior, las tradiciones políticas (Morlino, 2012), el papel de los pactos o el acuerdo con la élite, la reconfiguración de la SCO o las incertidumbres del propio proceso de transición (Morlino, 2015: 21 y 22). Considero que esta investigación, que se enfoca a identificar las dinámicas actuales de interacción entre gobierno y OSC y los obstáculos todavía presentes para que las OSC puedan presentar sus demandas y para que estas sean atendidas, lleva por caminos que podrían contribuir a ampliar explicaciones sobre las posibilidades de consolidación de la democracia en México.

1.2 La reconfiguración del asociacionismo durante el proceso de democratización

Existe suficiente evidencia para sustentar que una vida asociativa vigorosa es un elemento primordial para una democracia estable, uno de los primeros en observarlo fue Alexis de Toqueville (1835) que, retomando el concepto clásico de sociedad civil en su análisis de la democracia en Estados Unidos, señaló que las instituciones democráticas no eran suficientes para hacer frente a la posible tiranía del Estado y que en ese país se estaba logrando gracias a que los ciudadanos se organizaban para debatir y decidir sobre asuntos públicos.

En su libro *Poliarquía*, Robert Dahl (1971) destacó la importancia del asociacionismo independiente entre los siete pilares de la democracia²⁵, lo que reforzó en su trabajo de fines de los noventa, al establecer criterios para un “nivel de democratización mínimo” idealmente alcanzable. Se volvió crucial la pregunta ¿qué tan democráticas son nuestras democracias? (Dahl, 1999: 115), al abrir la puerta para un debate amplio sobre cuáles serían los rasgos principales y alcanzables en los procesos de democratización reales, se estableció un cimiento para la realización de estudios empíricos sobre estos eventos en los distintos países y regiones del mundo. Muchos estudiosos han colocado al asociacionismo independiente en la base de la democracia, entre otros: Barber (1984) destacó el componente de la participación de ciudadanos políticamente activos y organizados para la constitución de una democracia fuerte; Bobbio escribía que la democracia es el régimen que hace público los asuntos públicos; en 1994 Hirst propuso el término de democracia asociativa; Linz y Stepan (1996) consideran la SC como una de las cinco arenas de la democracia; Diamond (1997) enlista las funciones de la SC, tanto para empujar la transición, como para preservarla; y, Elster (1999: 8) destaca entre los componentes de la democracia la toma colectiva de decisiones con la participación de todas las personas que se verían afectadas.

²⁵ 1) el control sobre las decisiones gubernamentales en relación con la política debe estar otorgado constitucionalmente a los funcionarios elegidos, 2) que se realicen elecciones libres y limpias, en periodos preestablecidos, 3) derecho al voto de toda la población adulta, 4) el derecho de todos a participar en contiendas como candidatos, 5) libertad de expresión; 6) libertad de información independiente de fuentes oficiales; y, 7) libre asociación (Dahl, 1971).

Dahl (2004: 45) destacaba el derecho del *demos* a participar en la decisión sobre los asuntos que se deben incorporar en la agenda pública y cómo se podría incluir la participación para que incidiera en el control y en la modificación de las políticas. Stepan (2000: 39) explica que, debido a que las democracias son sistemas de regulación de conflicto que permiten la competencia abierta sobre los valores y propósitos que proponen los ciudadanos, la participación de todos los grupos que impulsan intereses diversos se convierte en un requisito para que las libertades civiles sean efectivas. Como argumentan los teóricos de la democracia pluralista, una vida asociativa vibrante, una SC robusta y plural, controla y contrapone el poder del Estado, constituye una competencia de intereses plural y provee a los grupos en desventaja la capacidad de aliviar o compensar las injusticias que enfrentan. O'Donnell (2004) enfatizaba sobre otros derechos ciudadanos fundamentales sin los cuales se pone en riesgo la propia efectividad del voto; entre las “libertades circundantes,” para que el voto adquiriera sentido, menciona la de asociación autónoma de los ciudadanos y la de expresión.

En la década de los noventa, al desarrollar su teoría de la política deliberativa, Habermas destacó de manera particular el papel de la SC. En su exposición retomó varios postulados de teóricos de la democracia, entre ellos la importancia que otorga Dahl a la auto organización de miembros libremente asociados, como parte de su planteamiento de una comunidad jurídica y de la formación de opinión y de voluntad políticas de los ciudadanos, para referir a lo que denominó la “ciudadanía regenerada” como base social de espacios autónomos (Habermas, 1998: 371). Explicó también la política discursiva, de acuerdo con los modelos pluralistas de Elster y Peters, para argumentar sobre la capacidad de los poderes político, administrativo y social para imponerse en la formación de las llamadas preferencias en la toma de decisiones públicas. En la democracia, la legitimidad²⁶ de decisiones depende de la formación de opinión y de voluntad, en la que participa un amplio espectro asociativo (grupos y asociaciones), entre los que se distinguen los grupos que llevan problemas sociales, plantean exigencias políticas, articulan intereses o necesidades y ejercen influencia en las políticas (Habermas, 1998: 435).

Los trabajos de Avritzer son referente de otra corriente de teóricos pluralistas que, desde la década de los ochenta, destacaron la vinculación de los procedimientos democráticos con la forma de vida para analizar la democracia como “una gramática de la organización social y de la relación entre Estado y sociedad civil” y para proponer una nueva institucionalidad democrática con base en la innovación social articulada (Avritzer y de Sousa Santos 2003: 16)²⁷. Esta postura crítica de la democracia hegemónica retoma a Habermas al señalar que la

²⁶ De acuerdo con Habermas (1998: 411), las subsecuentes crisis de legitimidad, de regulación y de control del Estado inciden en la estrechez de operación del sistema administrativo y hacen que el Estado intervenga generalmente de manera más bien reactiva sin posibilidad de planificar y solo para evitar crisis.

²⁷ En los países europeos sus representantes fueron Lefort, Habermas y Castoriadis y en los de América Latina, nombra a Lechner y Nun.

creación de nuevas instituciones no implica romper la trayectoria de las sociedades y que, más que la constitución de nuevos gobiernos, la democracia debe entenderse como una práctica social.

Los teóricos de la democracia participativa estudiaron varias innovaciones sociales emprendidas en países de AL, de África y de Asia por comunidades y grupos sociales.²⁸ Otros estudiosos han mostrado empíricamente que fortalecer la SCO independiente tiene efectos en el combate al clientelismo y en que la democracia no sucumba a las tentaciones autoritarias del poder, una de las razones por las que los gobernantes de AL ven la asociación autónoma como una amenaza. En resumen, existe consenso de que un sector cívico vigoroso, protegido y confiable ayuda a construir el pluralismo, la estabilidad social, la confianza pública y el respeto por el Estado de derecho, necesarios para el éxito de la democracia (Bresser y Cunill, 1999 y Dagnino, 2002).

1.2.1 Debate conceptual sobre la sociedad civil organizada

Se ha destacado como un fenómeno crucial al denominado “resurgimiento de la sociedad civil” en el contexto de luchas contra el autoritarismo; un momento que coincidió en algunos países de Europa del Este y de América Latina con manifestaciones y movilizaciones sociales que iniciaron en la década de los sesenta, aunque fueron generalmente reprimidas en los primeros años, tuvieron un fuerte impacto en la liberalización de las medidas de control autoritarias y en el inicio de los procesos de democratización (O’Donell y Schmitter, 1986: 124 y Olvera, 1999: 11).

Para explicar este fenómeno fue necesario recuperar y reconstituir los conceptos de sociedad civil que la filosofía política venía utilizando desde el siglo XVII, posteriormente, distinguir, dentro de este, a las llamadas OSC. Es importante señalar que, como otros conceptos, el uso de SC ha sido generalmente difuso; la dificultad de percepción o falta de precisión se debe a la complejidad del fenómeno y a que, tanto la SC como sus formas de asociación, son heterogéneas y plurales y su configuración se explica por la historia y situación particular de cada país. En el caso de los países de AL, se suman circunstancias como que la ciudadanía había estado opacada de la vida pública y las organizaciones sociales corporativizadas o censuradas, de manera que compartieron algunos patrones en su reorganización y, los comparten también para su conceptualización.

²⁸ Avritzer analiza los casos de los Panchayats en Kerala, India y el del presupuesto participativo en Brasil. Fung y Wrigth estudiaron esos mismos casos, además de: los consejos vecinales de gobernanza en Chicago y la planificación de conservación del hábitat en el marco de la ley de especies en peligro de extinción en Estados Unidos.

Alexander analiza la evolución del uso del término en tres periodos²⁹: el primero a fines del siglo XVII y en el XVIII, cuando fue utilizado por autores como Smith, Ferguson, Rousseau, Hegel y Tocqueville, en referencia a una variedad de instituciones externas al Estado, - mercado, iglesias, partidos políticos y otro tipo de asociaciones privadas y públicas e incluso relaciones sociales cooperativas con lazos de confianza-, una concepción dotada de cierta fuerza moral y ética (Alexander, 2018: 42). Posteriormente, durante el siglo XIX, su aplicación se hizo extensiva a la sociedad capitalista de mercado, la propiedad privada y demás intereses privados, despojándole de sus relaciones con lo cooperativo, lo democrático, lo asociativo y lo público³⁰. En este periodo el concepto se usó menos en la teoría social y, de acuerdo con Alexander, esta ausencia se convirtió en un axioma sobre la modernidad del siglo XX cuyos efectos perduran hasta el presente siglo (Alexander, 2018: 45 y 46).

La tercera concepción de SC que analiza Alexander es la desarrollada por Gramsci a principios del siglo XX³¹, para aludir a una tercera esfera de la vida política, cultural, legal y pública que opera como zona intermedia entre las relaciones económicas y el poder político. De acuerdo con Gramsci, el Estado se conforma por la sociedad política, en donde se ubican el ejército, la policía y el sistema legal y, por la SC que incluye los medios de comunicación, la iglesia y los sindicatos; a diferencia de otros autores, la SC gramsciana no es autónoma de la sociedad política y juega un papel en su configuración (Gramsci, 1999: 504, citado por Walton, 2016: 11). Gramsci concibió a la SC en los confines del capitalismo, en donde no hay espacio para la solidaridad porque sus intereses son contrarios a los de la masa, pero su aportación va en el sentido de que proporciona un espacio para cuestionar la legitimidad de manera pública y contra hegemónica, con lo que es posible desafiar a la propia SC y transformarla (Alexander, 2018).

A fines del siglo XX, en el contexto de pérdida de prestigio de la teoría del Estado fuerte y la caída de los regímenes burocráticos autoritarios, en la recuperación del término de SC, la mayoría de los teóricos retornaron a la primera concepción. Desde la mirada de la sociología de la democracia, Habermas lo explica como una trama asociativa no estatal y no económica, de base voluntaria, que ancla las estructuras comunicativas del espacio de opinión pública en la componente del mundo de la vida. Se trata de organizaciones, asociaciones y movimientos sociales surgidos de manera autónoma y espontánea, que recogen la resonancia de problemas de la sociedad, la condensan y la transmiten al espacio de la opinión pública política (Habermas, 1998: 447). Pone énfasis en que la voz de la SC necesita ser reconocida: “el sistema político debe permanecer sensible a la influencia publicística, para que se entrelace con la esfera de la opinión y con la SC (Habermas, 1998: 449).

²⁹ Otros estudiosos han destacado la influencia aristotélica en varias de las concepciones, particularmente en las que se destaca la dimensión ética.

³⁰ En esta concepción tuvo peso la crítica que hizo Marx a Hegel (Alexander, 2018: 44).

³¹ A través de una lectura menos restringida de Hegel.

Tanto para Alexander, como para Habermas, la aportación teórica de Cohen y Arato³² (1992) representó uno de los primeros y más acabados esfuerzos por adaptar el término clásico a las circunstancias actuales. Los autores integran las premisas del modelo de Tocqueville centrado en la sociedad; en donde las instituciones centrales son las asociaciones voluntarias y la esfera pública, al tiempo que destacan su importancia en la lucha por la calidad de la democracia. También reformulan el modelo de Gramsci de SC - Estado - mercado, como esferas autónomas, así como el potencial que el autor otorga a la SC de convertirse en un campo de posibilidades de transformación social. Cohen y Arato propusieron la siguiente definición operativa: “la esfera de la interacción social entre economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las voluntarias), los movimientos sociales y la comunicación pública”. Sin embargo, como los mismos autores señalan, las condiciones de la aparición y reconfiguración de la SC en cada país son autónomas, dependen de las formas de asociación de los ciudadanos y de sus iniciativas de acción y decisión y es delimitada por los marcos legales y por el conjunto de valores de cada sociedad. (Cohen y Arato, 2000: 8 y 9).

Las aportaciones de Cohen y Arato marcan el cauce para la conceptualización pues, más que definir la SC, se trata de explicar su existencia en determinado momento en relación con las otras esferas de la sociedad. Debido a que en los países latinoamericanos la recuperación del concepto fue parte del análisis de la transición a la democracia, se ha puesto énfasis en que los actores comparten la idea de reconstruir la vida pública a partir de la autonomía de la sociedad respecto al Estado y al sistema económico (Olvera 1999: 29). Es también particular exponer la nueva concepción del asociacionismo como “resultado de la lucha por la ciudadanía, que ha creado nuevas identidades colectivas y nuevos espacios para la acción social” (Olvera, 1999: 45).

Estos enfoques coinciden con los de estudiosos de la democratización como Larry Diamond (1997: 186), quien refiere al “espacio de la vida social organizada que es voluntariamente autogenerada, (altamente) independiente, autónoma del Estado y limitada por el orden legal o juego de reglas compartidas., que involucra a ciudadanos actuando colectivamente en una esfera pública para expresar sus intereses, pasiones e ideas, intercambiar información, alcanzar objetivos comunes, realizar demandas al Estado y aceptar responsabilidades oficiales del Estado”.

El autor destaca el papel esencial de la SC de impulsar de manera continua reformas democráticas, mediante las siguientes funciones: 1) la más relevante, limitar el poder estatal; 2): mantener una vida asociativa participativa y eficaz “adiestrando a los ciudadanos democráticos”; 3) constituirse en un espacio para la manifestación de atributos democráticos (tolerancia, moderación, compromiso y respeto mutuo); hasta aquí son funciones de la

³² La referencia de la bibliografía es la edición del año 2000.

dimensión ética de la sociedad civil. Las siguientes tienen un carácter político: 4) canalizar, agrupar y representar intereses al margen de la sociedad política; 5) amortiguar las polaridades y conflictos, disponiendo a su resolución pacífica y a la constitución de un espacio para el pluralismo; 6) “reclutar y entrenar a nuevos líderes políticos”, favoreciendo el desarrollo de atributos como la responsabilidad social, la administración y la deliberación pública; 7) generar una fuerza crítica y reformista, desarrollando núcleos de pensamiento que contribuyen a modificar la situación de la ciudadanía; 8) difundir información para la uso de la ciudadanía; 9) controlar por la vía de la presión al aparato legislativo y aspectos de la economía (función muchas veces desestimada, en ciertas concepciones reduccionistas, que si bien entienden la independencia de la economía y de la sociedad civil, no consideran sus vínculos y relaciones); y, 10) oponerse al Estado y contribuir con un compromiso positivo, mejorando la gobernabilidad basada en la legitimidad (equilibrio entre gobernabilidad y gobernanza) (Diamond, 1997: 189 y 190).

En la conformación del nuevo asociacionismo en AL, Arvitzer (1999: 310) identifica tres elementos: i) un rápido crecimiento del número de organizaciones civiles, contrario a la tradición de regímenes autoritarios con poca densidad asociativa; ii) la pluralización de la acción colectiva, que rompió con el modelo homogeneizador con predominio de cierto tipo de movimientos sociales, generalmente integrados y controlados por la estructura estatal; y, iii) un cambio en la percepción de los actores sobre sus propias acciones, a diferencia de los actores tradicionales, las nuevas asociaciones no buscan su incorporación al Estado.

Tanto en México como en otros países de AL, en los primeros años se retomó de manera generalizada el término de organizaciones no gubernamentales (ONG), que era utilizado desde los años cincuenta por el sistema de Naciones Unidas para referir a los grupos organizados de ciudadanos por la defensa de intereses generales, pero posteriormente fue desechado porque se definían por lo que no eran y no por lo que eran. También desde el principio se utilizaron términos como tercer sector y sector no lucrativo, provenientes de corrientes de la economía (Bonamusa y Villar, 1998) y de la tradición anglosajona, que todavía se utilizan de manera amplia. El concepto remite a cualidades del sector propias de países desarrollados, con la existencia mayoritaria de organizaciones formales y con mayor nivel de organización; y a cierta homogeneidad en la composición del conjunto, con predominancia de organizaciones sin fines de lucro constituidas para prestar servicios educativos, de salud, recreativos, culturales, entre otros.³³

³³ Bonasuma y Villar revisaron las teorías que respaldan este enfoque, entre otras: la de los bienes públicos de Weisbrod (1986) que se basa en las fallas del gobierno y del mercado; la de Hansmann (1986) que surgió a partir de las fallas contractuales; la de James (1987) que incorpora la oferta institucional como parte de la explicación y la de Salamon (1987) que busca explicar la interdependencia entre el tercer sector y el gobierno. Estas teorías buscan responder la pregunta de por qué instituciones sin fines de lucro prestan algunos servicios y no solamente el gobierno o el sector privado con ánimo de lucro (Bonamusa y Villar, 1998: 6).

Algunos autores destacan que el uso de este término pone mayor atención a la relación de las OSC con el gobierno en términos de cooperación o complementariedad en los campos de servicios, asumiendo que su función principal sería ajustar capacidades restringidas o solventar “fallas” del estado o del mercado (Bonamusa y Villar, 1998: 7). En consecuencia, puede resultar limitativo para el análisis de la SCO porque le resta importancia a su papel en la movilización de intereses, en la formación y apoyo de organizaciones sociales, en la creación de opinión pública, en la influencia directa de políticas, y en las labores de control del Estado, esto es, se deja de lado la interacción con el gobierno, planteando el análisis en contextos institucionales vacíos de conflictos de poder y de decisiones estratégicas (Bonamusa y Villar, 1998: 9 y 10). Coincido con los autores en que este término no refleja lo que se ha definido como la principal función de la SCO para la democracia: limitar al Estado.

El concepto de OSC (sustituto en AL del de ONG), que proviene de la sociología crítica y que considera a la SC como una expresión compleja de la acción colectiva conformada por asociaciones y movimientos sociales (Olvera, 1999 y Juárez, *et al.* 2017), me parece más adecuado para conocer las características de la SCO en países como México, ya que reconoce la pluralidad y heterogeneidad de su constitución, al tiempo que le otorga relativa articulación y coherencia al asociacionismo. Sin embargo, por fines prácticos para el análisis y para la elaboración de políticas públicas, se requiere hacer varias distinciones, esto es, ver el conjunto y delimitar subconjuntos.

No ha sido sencillo explicar el asociacionismo como las formas que adopta la SC cuando se organiza para defender intereses comunes, ya sea particulares o públicos, más allá de las características primarias de las organizaciones; que se constituyen de manera voluntaria y que no buscan fines de lucro, ni de proselitismo político-electoral o religioso, lo que las hace independientes del Estado y del mercado. La conceptualización para el análisis del fenómeno ha sido difusa y, comúnmente, ha conducido a la uniformidad del universo heterogéneo en función de los temas de interés de las organizaciones, sin poner suficiente atención a los “cambios asociados en las modalidades de intervención y de afiliación y las relaciones de las entidades con el Estado y con la sociedad” (Ariño, 2004: 87). Para encontrar tendencias a la articulación de este sector que, por su heterogeneidad parece fragmentado; Juárez y Hevia proponen distinguir a las OSC según las funciones que cumplen para la sociedad: la prestación de servicios a población; la prestación de servicios a otras instituciones como actividades de capacitación y fortalecimiento a terceros; la incidencia política; y, el trabajo de apoyo a comunidades (Juárez *et al.*, 2017: 27).

Como señalé en la introducción, en esta investigación me interesa la categoría de organizaciones de incidencia (Juárez *et al.*, 2017 y Bonamusa y Villar, 1998), “organizaciones políticas de la sociedad civil” (Leiras, 2007: 22) u organizaciones civiles. Y,

me apoyo en la definición que hizo en 2004 Manuel Canto de este último concepto, que se venía utilizando desde la segunda mitad de los noventa y que define como:

[...] organización libre, en este sentido voluntaria, de ciudadanos que, a partir de la identificación sobre campos específicos de la vida social, realizan acciones tendientes al bienestar colectivo, para lo cual pretenden influir en las decisiones públicas y en su normatividad. [...] Son agrupamientos estables, organizados, con una estructura de relaciones, con reglas de funcionamiento, con objetivos relativamente estables, que tienden a profesionalizar las acciones que realizan y que, en la mayoría de los casos, cuentan con personalidad jurídica. (Canto, 2004: 60).

La principal característica de este tipo de OSC es su interés explícito de incidir en la esfera pública, pero lo que importa resaltar para esta investigación es que desarrollan “estrategias respaldadas en argumentos de interés público para promover o resistir cambios sociales que, si se implementaran, entrarían en conflicto con los intereses o valores sociales, culturales, políticos o económicos de otros grupos u organizaciones” (Andrews y Edwards, 2004; 7)³⁴. Por otra parte, en los estudios tiende a considerarse a las OSC constituidas jurídicamente, pero el vocablo podría ampliarse a la diversidad de grupos sociales que promueven causas de interés público, aun sin contar con personalidad jurídica, puesto que la constitución jurídica se trata generalmente de un requerimiento para establecer relaciones de carácter administrativo con algún gobierno o facilitar la administrar de fondos.

En el análisis del asociacionismo resulta relevante distinguir entre dos grandes grupos de organizaciones con fines comunes: las que persiguen fines colectivos de auto beneficio, esto es, que buscan promover mejoras del propio grupo; y, las que persiguen fines comunes de interés público o beneficio a terceros, esto es, se organizan para promover causas que van a beneficiar a la sociedad. Rabotnikof encuentra el origen de esta dualidad cuando las luchas contra el estado autoritario demandaron la extensión de los asuntos comunes a la sociedad civil y, aunque en sus discursos primó la reivindicación de la privacidad (individuos y asociaciones en su carácter privado), en su organización está la pluralidad encarnada³⁵; posteriormente, esclarece que lo privado refiere a la utilidad y al interés individual; mientras que lo público a asuntos de interés o de utilidad común a todos, asuntos que, por atañer al colectivo, competen también a la autoridad (Rabotnikof, 2008: 38). También Alexander apuesta a ir más allá de esa dicotomía, a mirarla en el contexto y relación con las demás esferas de la sociedad, pues es justo la crítica que hace a la identificación de SC con intereses particulares y de mercado.

³⁴ Aunque existen asociaciones que no tienen un interés explícito de insertarse en la dimensión política de la vida social, su acción tiene consecuencias políticas.

³⁵ A esta reflexión contribuye también Nuria Cunill con sus trabajos sobre PC y el término de la publicación de lo gubernamental, que retomo en los apartados sobre PC.

Al entrar en conflicto -real o potencial- entre los derechos individuales y la existencia de una pluralidad de formas de vida, lo común-comunitario y lo público-general aparecen, en todo caso, como algo a construir, tanto en términos jurídicos como administrativos. Para construir ese “algo que no está dado aún” el nuevo asociacionismo impone cambios gubernamentales, tanto de enfoque como de operación (Rabotnikof, 2008: 40). Uno de estos requerimientos es que los gobiernos les atribuyan a las OSC un estatus como actores clave de utilidad e interés público, y provean de un marco normativo e institucional con mecanismos formales para su asociación y participación. En lo que se ha denominado políticas de fomento a OSC deben incluirse al menos dos elementos: a) garantizar un flujo estable de recursos para que sus proyectos tengan continuidad y b) fortalecer la capacidad organizacional de las OSC (Fowler, 2000: 49). Sin embargo, no todos los países se han adaptado a esta demanda democrática ni han promovido un entorno propicio para la constitución y desarrollo de organizaciones independientes; más bien tienden a percibir a estos actores como una amenaza, en el caso de México, la ausencia de acciones efectivas para fomentar la participación de la SCO es uno de los déficits democráticos menos estudiados.

1.2.2 La sociedad civil organizada en México.

Hasta la década de los setenta, el asociacionismo en México estuvo marcado por dos tendencias: el corporativismo de amplios sectores de la SC y la asistencia privada, fuertemente vinculada con la iglesia católica. Durante las fases de liberalización y de transición a la democracia se establecieron las condiciones para el surgimiento de organizaciones sociales independientes de esos dos esquemas predominantes, desde entonces, estos nuevos actores pugnan por establecer una relación distinta con el gobierno y por modificar el sentido de lo público.

Para entender esta reconfiguración, es importante rescatar los elementos característicos del corporativismo mexicano, para lo que retomo a Bizberg (1990) porque en su análisis enfatiza en la dimensión social. Mediante un esquema corporativista, el gobierno mexicano se asumió como el rector y organizador de la vida social, como el árbitro de los conflictos entre los diversos sectores; al debilitar a los actores sociales, limitó la organización y la libre expresión de la SC. En lugar de facilitar que los individuos se asociaran libremente para la gestión de sus necesidades y demandas, fueron adscritos de manera forzosa a organizaciones en virtud del sector en el que laboraban (campo, industria o sector gubernamental); una forma de organizar “desde arriba” que des-ciudadanizó, debilitó o inhibió el asociacionismo autónomo. Solo ocurría la participación autónoma en momentos de coyunturas críticas y esta era reprimida, pocas organizaciones sociales independientes subsistieron en la clandestinidad.

De acuerdo con Bizberg, esta forma estatal de organización de la vida social se tuvo que empezar a modificar como efecto de los cambios en la composición de la sociedad mexicana, en un principio por la presencia de nuevos actores surgidos por los procesos de urbanización e industrialización; de una nueva clase empresarial; y, por el aumento de las clases medias, que no respondían a las estructuras corporativas estatales (obreros, campesinos y burócratas). Posteriormente, con la liberalización democrática, la sociedad mexicana fue adoptando formas alternativas de asociación; expresadas por la movilización estudiantil de 1968, las comunidades eclesiales de base organizadas por la iglesia católica, los empresarios del norte y occidente del país, clases medias urbanas, hasta la insurrección electoral de 1988 (Olvera, *et al.*, 2003). Se constituyeron también organizaciones que, aunque estaban asociadas a la iglesia católica, no tenían fines religiosos, algunas de las cuales todavía siguen trabajando³⁶. También organizaciones populares autónomas enraizadas en problemas locales y constituidas para trabajar por bienestar de grupos vulnerables, en barrios urbanos y comunidades rurales, algunas de las cuales adquirieron posteriormente dimensión nacional, entre ellas, la Confederación Nacional de Movimientos Urbano Populares (Verduzco, 2003).

La crisis económica de 1982 y los recortes presupuestales que afectaron severamente el gasto social del gobierno, abonaron también a la reconfiguración del asociacionismo. Posteriormente, como efecto de la solidaridad de la sociedad civil ante los problemas generados por el sismo de 1985, principalmente en la Ciudad de México, pero también en otras ciudades, surgieron nuevas y diversas organizaciones sociales. En el contexto del proceso electoral de 1988, cuyos resultados fueron considerados por muchos como fraudulentos, proliferaron organizaciones civiles en lucha por los derechos políticos y la democracia. Al ritmo que crecían las organizaciones, se diversificaban también sus campos de acción: democracia, derechos humanos, derechos laborales, medio ambiente, equidad de género, acceso a mercado, tenencia de la tierra, calidad de vida, impuestos, deuda externa, desnacionalización de la economía, promoción cultural, entre otros.

En la década de los noventa, la represiva respuesta del gobierno mexicano a movilizaciones como el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y la del Ejército Popular Revolucionario (1996) en los estados de Guerrero, Oaxaca y Puebla, tuvo efecto en la intensificación del trabajo de OSC de defensa de los derechos humanos; este grupo de OSC ya había impulsado algunos cambios y modificaciones legales en el tratamiento del gobierno hacia los derechos humanos, como la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Actualmente contamos con mucha documentación sobre la influencia del trabajo de OSC en las reformas del sistema electoral mexicano, como en la creación del

³⁶ En la década de los sesenta y posteriormente, con base en la doctrina de acción social (Concilio Vaticano II, 1968) de la iglesia católica, se crearon organizaciones religiosas con participación marginal de los grupos jerárquicos, entre éstos, las comunidades eclesiales de base, Fomento Cultural Educativo (creado por los jesuitas en 1972); además de algunas OSC de corte empresarial, como el Fondo Mexicano para el Desarrollo Rural (1965) (Verduzco, 2003).

Instituto Federal Electoral (en 1990 y su ciudadanización en 1996); en las modificaciones electorales de los años 1993 y 1994 que instituyeron la figura de observadores ciudadanos³⁷; y, en la modificación de la legislación electoral del Distrito Federal que hizo posible que en 1997 por primera vez los ciudadanos de esa entidad eligieron al Jefe de Gobierno; entre otras³⁸. Por estos años, en torno a la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se crearon varias redes y coaliciones nacionales con una agenda de demandas y posiciones frente al gobierno, como Alianza Cívica, el Encuentro Nacional de Organizaciones Civiles, la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio, Poder Ciudadano y las Mesas de diálogo de la transición en 2000, entre otras.

Con la alternancia en el gobierno federal se presencié una especie de *impasse* de algunos grupos de las OSC, en el sentido de que hubo quienes vieron la oportunidad de impulsar cambios necesarios participando con el equipo de gobierno, en las mesas de transición y posteriormente aceptando cargos en la Administración Pública Federal (APF). El traslado de algunos miembros de OSC a posiciones de responsabilidad de gobierno ha sido recurrente en países de AL, sobre todo en instancias de política social y en los primeros años de gobiernos de transición o de oposición³⁹. Este proceso se ha explicado más atinadamente como trayectorias personales o tránsitos temporales, restringidos a coyunturas específicas (Dagnino, 2006) que, aunque más bien ha tenido resultados precarios (Sorj, 2010: 192), en ocasiones se ha convertido en oportunidades para que las personas aumenten su capacidad de influencia para promover valores o intereses que defendían desde las OSC (Sorj, 2010: 194).

En el caso de México, durante el gobierno de Vicente Fox, con la presencia de personas vinculas a OSC en la administración federal, fue posible impulsar algunos cambios como la elaboración de normas y la creación de instituciones con potencial para favorecer la democratización. La promulgación de Ley de Fomento (2004), fue resultado de un proceso de incidencia de un amplio grupo de OSC que, desde fines de la década de los ochenta había realizado reuniones con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con la Cámara de Diputados, para modificar y ampliar el marco normativo casi inexistente para las OSC⁴⁰. En un primer momento, el grupo de OSC reaccionó ante la aprobación de la Miscelánea Fiscal de 1989, con cuya reforma las asociaciones civiles dejaron de ser consideradas personas

³⁷ Se han elaborado diversos estudios sobre el protagonismo de Alianza Cívica, una OSC que en 1994 aglutinó más de 400 organizaciones para promover la movilización ciudadana por la democratización, aunque la alianza se disolvió, varias de las organizaciones que fueron parte continuaron incidiendo en la transparencia de los procesos electorales.

³⁸ Como resultado de la influencia de las OSC de incidencia, Donaldo Colosio, el candidato presidencial del partido oficial en el año 1994 asumió en un discurso 20 compromisos propuestos por OSC (Verduzco, *et al.*, 2001).

³⁹ En México se observó significativamente en el primer gobierno de transición, y mucho menos en el sexenio de 2006 al 2012. Se ha observado también en las administraciones de la Ciudad de México (CDMX) de 1997 hasta la actual.

⁴⁰ En el mismo año, representantes de OSC colaboraron en la redacción de la nueva Ley de Asistencia Social.

morales con fines no lucrativos y fueron catalogadas en el Título II de la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR) (excluir las del Título III), como si fueran empresas con fines lucrativos. Lo que se revirtió en la Miscelánea Fiscal de 1991, volviendo a catalogar a las asociaciones civiles en el Título III (sin fines de lucro), con el carácter de beneficio colectivo y de interés social.⁴¹

Lo más relevante de la Ley de Fomento es que se reconoce a las OSC como instancias (privadas) con interés público y se establecen sus derechos, los más importantes: recibir estímulos de la administración pública que fomenten su trabajo y participar en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. Se crearon instituciones para la coordinación del diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de acciones para fomentar las actividades de las OSC; las principales: el Registro Federal de OSC; la Comisión de Fomento, integrada por funcionarios de las Secretarías de Desarrollo Social, de Gobernación, de Relaciones Exteriores y de Hacienda y Crédito Público y con las funciones de coordinar, acompañar, vigilar y articular las acciones de fomento a las actividades de las OSC por parte de las instancias de la Administración Pública Federal; y, el Consejo Técnico Consultivo del Registro, que es presidido por un funcionario público y en el que participan nueve representantes de OSC y cuatro de la academia, dos del Poder legislativo y un Secretario Ejecutivo designado por el presidente del Consejo. Su función es consultiva sobre las políticas públicas de fomento a las OSC para el mejor cumplimiento de la Ley de Fomento.

Uno de los temas de trabajo de las OSC que han tenido impulso de largo aliento con resultados importantes de incidencia en leyes y en políticas públicas han sido la defensa de la equidad de género y los derechos de las mujeres, algunas orientadas a trabajo con grupos más desprotegidos, como mujeres campesinas, indígenas o de zonas urbanas populares y, ampliando las líneas de trabajo incorporando temas como la prevención de enfermedades y la salud reproductiva, derechos sexuales y laborales y participación política (Tarrés, 1998). Sus logros van desde áreas de salud reproductiva, presupuestos con perspectiva de género, medidas contra la violencia intrafamiliar y descriminalización del aborto en varias entidades del país, entre otros. La movilización por la equidad de género, además, es parte de la agenda internacional de la sociedad civil y de organismos internacionales, cuenta con amplio respaldo de la academia, de manera que se ha colocado entre los temas prioritarios a considerar en las políticas (Tapia, 2010: 439). En fin, contamos con un acervo amplio de estudios que dan cuenta de las contribuciones de las OSC en términos de desarrollo y de avances de interés público.

⁴¹ En el Código Civil del año 1928 se estableció la figura jurídica de asociación civil, como un instrumento legal para el ejercicio del derecho a la asociación independiente. En el año 2000 se aprobó una Ley para fomentar a las OSC en el Distrito Federal, en gran parte porque una de las integrantes del grupo de OSC que promovió la norma federal ocupó el cargo en la Secretaría de Desarrollo Social de esa entidad.

1.2.3 La incidencia política de las organizaciones de la sociedad civil en el Poder Legislativo

En el año 1997, al conformarse la Legislatura LVII, fue la primera vez en que el PRI no obtuvo la mayoría de las curules ni en la Cámara de Diputados ni en el Senado⁴². Podría decirse que, entre los años 2000 y el 2018, ninguna fuerza política contó con mayoría absoluta en el Congreso de la Unión y, a diferencia de años anteriores, el Poder Ejecutivo se vio acotado por el contrapeso que significaron las cámaras con mayorías de representantes de partidos distintos. Al pasar de un sistema de partido hegemónico a uno plural o a un gobierno dividido, fue necesario crear acuerdos parlamentarios distintos para establecer la agenda legislativa y para aprobar, modificar y/o derogar leyes; de manera indirecta, con estos cambios empezó a ser posible el acceso a actores que no eran generalmente recibidos en las cámaras, como las OSC.

Desde entonces, se ha ampliado la presencia de OSC en los procesos legislativos y, como consecuencia, han podido influir en la promulgación de leyes o de reformas legislativas, retomo a continuación algunas de las iniciativas en las que se ha documentado la activa participación de OSC. La creación del Instituto Nacional de las Mujeres; del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI, antes IFAI) en el año 2002, derivado de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a Información Pública Gubernamental; norma que fue modificada en 2014, incorporando más herramientas para garantizar este derecho y dando autonomía plena al nuevo Instituto; la aprobación del impuesto especial sobre producción y servicio a los refrescos en el año 2014, con fuerte trabajo de El poder del consumidor y otras organizaciones; modificaciones en temas de salud pública, como el etiquetado de alimentos, las leyes 100 por ciento libres de humo de tabaco, entre otras. También fue amplia la participación de OSC en las reformas a la constitución en materia de seguridad pública y de justicia penal (2008), en materia de derechos humanos (2011), en la Ley de Migración (2011), en la Ley General de Víctimas (2013), en la Ley de Alimentos, en la inclusión de juicios orales, en la reforma de acciones colectivas (2012), en la obligación de etiquetar el presupuesto federal con enfoque de género (2011), en el Código Nacional de Procedimientos Penales en 2013, en la Ley Nacional de Ejecución Penal en 2016, en la iniciativa de ley ciudadana 3 de 3, componente del Sistema Nacional Anticorrupción⁴³; entre muchas más.

A pesar de estos avances, la apertura en el Legislativo seguía siendo limitada, de acuerdo con los hallazgos del estudio de Béjar, la SCO continuó prácticamente ausente de la vida parlamentaria en el periodo de los años 2006 al 2015: las decisiones sobre la agenda y las

⁴² El PRI ganó 239 representantes y los demás partidos sumaron 261.

⁴³ Que se integró a la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2017. Fue la primera iniciativa ciudadana presentada después de que se incorporara este instrumento en la Constitución en 2012.

formas de debatir fueron monopolizadas por los legisladores, principalmente por los coordinadores de las bancadas de los partidos y guiadas por los intereses de las cúpulas partidistas (Béjar, 2017).

A la fecha, no se concibe a actores colectivos de interés público como interlocutores en los mecanismos formales del Poder Legislativo; las escasas reglamentaciones para la participación de actores no gubernamentales parten de concepciones tradicionales de cabildeo o *lobbying*, como el “proceso mediante el cual los grupos de interés o de presión ponen en conocimiento de los tomadores de decisiones políticas o de los diseñadores de políticas públicas sus puntos de vista con la intención de influir en sus resoluciones” (Gómez, 2008: 97), esto es, se sigue entendiendo que son los grupos de interés particular los que tendrían posibilidad de ser incluidos.

A diferencia de otros países de AL, en México no se han adoptado instrumentos de regulación de la PC en estos espacios para empezar a constituir una huella legislativa que facilite conocer quiénes y cómo ejercen influencia en las decisiones; por ejemplo, un registro o base de datos de acceso público, en donde los legisladores informen sobre cada reunión o evento de trabajo, incluyendo los actores, los objetivos y los documentos de la reunión; o, la elaboración de un código de conducta⁴⁴. En la década del 2000, legisladores de distintos partidos presentaron iniciativas para regular el cabildeo, pero ninguna prosperó, apenas en el año 2018 se logró el acuerdo para la creación del padrón de cabilderos en las dos cámaras, pero no se trata de un instrumento que busque compatibilizar el *lobbying* con la democracia, el registro es solo para personas físicas o morales que promueven intereses particulares; además, debido a que no existe la obligación para que los legisladores informen sobre reuniones o consultas que tienen con cabilderos registrados o no, tampoco es útil para transparentar este tipo de relación, porque los legisladores reportan solamente sobre reuniones públicas y no sobre bilaterales.

Los instrumentos regulatorios con fines de transparentar el *lobbying* no serían suficientes para eliminar las asimetrías de inclusión de actores de la sociedad civil, pero al menos, permitirían que los electores tengan la posibilidad de conocer con quienes se reúnen sus representantes políticos y sacar conclusiones respecto a quien realmente benefician sus acciones (Espinoza, 2018: s/p). Para convertirse en un instrumento de derecho, que conlleve a la creación de instrumentos legítimos de participación, requerirían además regulaciones con criterios para distinguir las conductas de los distintos actores (Espinoza, 2018: s/p)⁴⁵.

⁴⁴ Como los que existen en Estados Unidos, Canadá, en algunos países de Europa y de América Latina, como Chile, Colombia y Perú (Arango, 2013) (en Brasil y Argentina se están discutiendo algunas propuestas).

⁴⁵ Como las de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) que refiere a “cualquier comunicación directa o indirecta con agentes públicos o representantes políticos con la finalidad de influenciar la toma de una decisión pública, desarrollada por o en nombre de un grupo organizado” o la de la Iniciativa europea en favor de la transparencia de la Unión Europea que la define como “todas las actividades que se realicen con el objetivo de influir en los procesos de elaboración de políticas y de toma de decisiones de las instituciones europeas” (Espinoza, 2018: s/p).

En 2014 un grupo de OSC comenzó a impulsar la creación del Parlamento abierto en ambas cámaras a nivel federal y en los congresos estatales; en 2017, los congresos habían asumido los compromisos y en algunos se habían elaborado normas, pero casi ninguno había avanzado en su implementación (Fundar, *et al.*, 2017). En México no se ha entendido integralmente el concepto de parlamento abierto como la apertura de los procedimientos internos a la PC, la transparencia y justificación de sus decisiones, la disposición al escrutinio y fiscalización de las actividades relacionadas con todas sus responsabilidades, el uso innovador de plataformas digitales para la interacción ciudadana en cada una de sus funciones, y la adopción de estándares de ética y responsabilidad parlamentarias (Puente y Luna, 2018).⁴⁶ En los últimos años se han realizado ejercicios de parlamento abierto en ambas cámaras, algunas con algunas mejoras, pero la mayoría implementados de manera indebida.

En el estudio coordinado por Hernández y Parra (2011: 32) se identifican algunos obstáculos para la participación de OSC en el Legislativo, entre ellos: la falta de transparencia en las negociaciones legislativas, la inequidad en la atención a los distintos sectores y la influencia desmedida de grupos de interés particular, la rotación de legisladores, los conflictos inter e intra partidistas, el desinterés por parte de los legisladores por ciertos temas que son prioritarios para algunas OSC; entre otros.

Los esfuerzos de apertura son escasos e insuficientes y existen varios ejemplos sobre la práctica del bloqueo institucional a la PC en el espacio Legislativo. Uno de ellos, cuando en el año 2014 se debatía la iniciativa de reforma energética y se presentó una movilización de rechazo a la pretensión de modificar los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución, punta del iceberg de la citada reforma y pieza clave para permitir modificaciones ulteriores encaminadas a ampliar la participación privada en el sector (García, 2017). Otro ejemplo de la obstrucción institucional a la PC es la limitación para poner en práctica acciones de parlamento abierto, debido a que la Ley Orgánica del Congreso indica que las reuniones de las comisiones solo podrán ser públicas cuando así lo acuerdan sus integrantes y, en los casos en que se decida abrir, solo será para personas invitadas por los propios legisladores, sin importar sus credenciales o calificaciones, sino la cercanía con los legisladores (Puente, 2018: 35).

1.2.4 Las organizaciones de la sociedad civil y el Poder Judicial

Durante la década de los noventa, empezaron a destacar estudios académicos en países de Europa y en Estados Unidos, así como de organismos internacionales sobre la relación entre lo que se ha denominado la estructura de oportunidades legales y las posibilidades para la PC y la incidencia de OSC en asuntos públicos. Por esos años, en países de AL, varias OSC ya

⁴⁶ Aunque esta iniciativa es voluntaria, varios de los compromisos son funciones que ya tienen adjudicadas como obligaciones por otras normas.

recurrían a la vía judicial mediante el litigio estratégico, que consiste en seleccionar algún caso paradigmático e interponer juicios en nombre de ciudadanos/as con el objetivo de documentar patrones de violación de derechos humanos y presentarlos ante instancias internacionales para que estos emitan recomendaciones al gobierno, o para difundir información al público sobre violación de derechos humanos u otros incumplimientos de parte de las instancias de gobierno.

Posteriormente, en México, la relación de las OSC con las instancias judiciales se explicó como uno de los efectos de las reformas constitucionales de derechos humanos⁴⁷, de los artículos 103 y 107 y de la modificación de la Ley de Amparo (2013) que es, hasta la fecha, la principal herramienta judicial para la defensa de derechos fundamentales. Actualmente se entiende la judicialización de asuntos públicos como una tendencia mundial; por ejemplo, en los últimos diez años ha sido notable el crecimiento de los litigios ambientales en casi todos los países, incluso su duplicación (Torre-Shaub, 2020); lo que se explica por el incremento de los conflictos sociales y ambientales y, en algunos países, por una aplicación más severa de las normas frente a los compromisos para combatir el cambio climático.

Uno de los efectos de las reformas normativas en el caso de México fue la sustitución del término interés jurídico por el de interés legítimo (más allá del simple), como el “interés personal, individual o colectivo, cualificado actual, real y jurídicamente relevante, que puede derivar en un beneficio jurídico en favor de quien demande” (González y Rodríguez, 2019: 47 y Del Castillo, 2009: 47),⁴⁸ lo que implica que las normas no solo deben regular derechos subjetivos en beneficio de personas determinadas, sino también intereses difusos. En el Código Federal de Procedimientos Civiles modificado en 2012, que dio sustento a las acciones colectivas, ya se definían los derechos difusos y colectivos de manera conjunta, como “aquellos de naturaleza indivisible cuya titularidad corresponde a una colectividad de personas, indeterminada o determinable, relacionadas por circunstancias de hecho o de derecho comunes” y, los intereses individuales de incidencia colectiva, como “aquellos de naturaleza divisible cuya titularidad corresponde a los individuos integrantes de una colectividad de personas, determinable, relacionadas por circunstancias de derecho” (Art. 580). En el Art. 581 se explica la acción difusa como “la de naturaleza indivisible que se ejerce para tutelar los derechos e intereses difusos, cuyo titular es una colectividad indeterminada, que tiene por objeto reclamar judicialmente del demandado la reparación del daño causado a la colectividad, consistente en la restitución de las cosas al estado que guardaren antes de la afectación, o en su caso, al cumplimiento sustituto de acuerdo a la

⁴⁷ Que en varios países de AL sucedieron a finales de la década de los ochenta y en los noventa, en México tuvieron lugar en el año 2011.

⁴⁸ Entendido como el proceso mediante el cual es posible anular actos de autoridad que contravienen el orden constitucional.

afectación de los derechos o intereses de la colectividad, sin que necesariamente exista vínculo jurídico alguno entre dicha colectividad y el demandado⁴⁹.

En este proceso de apertura de oportunidades legales destaca el potencial de las OSC como catalizadores, aun con leyes suficientes para la protección de los derechos humanos y con jueces progresistas, no se discutirían temas relevantes si no se llevaran casos a los tribunales (Epp, 1998: 16); esto es, los casos no llegan a las cortes “por magia”, ni como respuesta automática a las oportunidades, sino a través de un proceso de movilización legal en el que las OSC, que cuentan con recursos para la abogacía, -como financiamiento y *expertise*-, juegan un papel fundamental (Epp, 1998:18).

Algunos estudios han señalado también la necesidad de que los actores judiciales se capaciten y la conveniencia de que sean las OSC las que conduzcan los procesos de capacitación porque, debido a su experiencia sobre la forma en que operan las leyes en la realidad, pueden proporcionar a los jueces perspectivas distintas a las que tendrían si fueran capacitados por funcionarios gubernamentales o por profesores de derecho⁵⁰.

En sus primeros acercamientos con el Poder Judicial, organizaciones como Fundar Centro de Análisis e Investigación, Observatorio de Política Social y Derechos Humanos, Debido Proceso Legal, coaliciones de OSC defensoras de los derechos de personas migrantes en tránsito por México, defensores de personas privadas de libertad y OSC defensores del medio ambiente, entre otras, promovieron acciones de capacitación a juzgadores. Por ejemplo, el grupo de OSC y académicos que desde la primeros años de la década del 2000 empezó a promover cambios legales para la ejecución penal, entre sus primeras acciones, diseñó e implementó cursos de capacitación con el objetivo de introducir en el ámbito judicial un enfoque más moderno sobre el debido proceso en la ejecución penal; incluso, fue posible evaluar algunos efectos de las capacitaciones observando cambios en la visión de algunos

⁴⁹ De acuerdo con Azuela (2017), desde la reforma de la Ley General de Asentamientos Humanos de 1984 (Art. 47) se contaba con un dispositivo que ampliaba el concepto de interés legal en México, porque reconocía el derecho de los habitantes de una comunidad o vecindario de exigir medidas de seguridad o sanciones a proyectos que no cumplan las normas o que les afecten directamente. En 1996, con la reforma de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental, se incorporó en el Art. 180 un criterio similar con fines de proveer de medios para hacer efectivos los derechos difusos y colectivos; el primero entendido como “un medio de acceso a la justicia y tutela efectiva de aquellos derechos humanos que derivan de una situación contextual y emergente, y que por su trascendencia para el desarrollo de la sociedad actual se vuelve indispensable su atención y adecuada protección” (González, 2019: 51). Aunque los derechos difusos hacen referencia a un colectivo indeterminado y disperso, son de interés colectivo, pero también personal e individual; la confusión al respecto conduce a dificultades para la reclamación de la justicia por ciudadanos en su carácter de individuos, como lo requiere el juicio de amparo.

⁵⁰ Véase documento de Golub, citado en bibliografía y elaborado con el apoyo de USAID y *Open Society Institute*; que incluye conclusiones de consultorías realizadas para Fundaciones Ford y Fundación Asia, el Banco Asiático de Desarrollo, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, y el *International Human Rights Law Group* ¿Por qué los donantes deberían apoyar actividades no gubernamentales concernientes a los poderes judiciales?).

jueces, que se reflejaban en las distintas votaciones⁵¹. Fue también conocido el trabajo de Sin Fronteras que, tras la promulgación de la Ley de Migración de 2011, inició acercamientos con el Poder Judicial que condujeron a varias actividades de capacitación, de discusión y a la publicación de un Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren a personas migrantes y sujetas de protección internacional (2015).

La tendencia que se ha denominado judicialización de la política, abrió un gran campo para el análisis teórico que todavía es incipiente. Entre los temas del debate actual, se discute la importancia del papel de los jueces en la armonización de los distintos derechos reconocidos nacional e internacionalmente (González, 2019: 46). Entre los riesgos se señala que la intervención judicial no se limite a influir en el proceso de la política pública, sino que pueda ser crucial y llegar a desplazar a las autoridades gubernamentales al rol meramente administrativo (Nosetto, 2014: 111).

Debido a que el Poder Judicial no puede estar tomando decisiones políticas de manera rutinaria, sus decisiones deben conducir, como ha ocurrido en otros países de AL⁵², a que los legisladores provean de marcos normativos completos en las distintas áreas de políticas públicas. Se señala también el riesgo de la proliferación de los litigios y la posibilidad de que esto afecte su legitimidad como un actor que busca la neutralidad (Nosetto, 2014: 114); lo que podría conducir a una especie de captura de los jueces o un “enjambamiento de una multiplicidad de tácticas políticas deliberadas y conscientes; tácticas heterogéneas y muchas veces antagónicas, de cuyo concurso emerge una configuración estratégica general de la política en términos judiciales” (Nosetto, 2014: 114).

Sin duda, la judicialización de la política demanda capacidades particulares a las OSC y, en los países como México, representa también un reto para los actores gubernamentales, particularmente a las instancias judiciales, que no tienen suficiente práctica o conocimiento de muchos temas. Actualmente, es mayor el número de OSC mexicanas que recurren a dicha práctica, pero sigue siendo un recurso poco utilizado, las OSC prefieren recurrir a vías administrativas o políticas y dejar la vía judicial como último recurso. Una razón de peso es el costo, además de que necesitan contar con capacidades específicas, no solo con profesionales facultados para actuar en tribunales (abogados), sino también con pericia en la materia, o con apoyos probono, ya sea de otras OSC o de abogados particulares⁵³.

⁵¹ Que condujo a la promulgación de la Ley Nacional de Ejecución Penal de 2014 (Verduzco, 2016: 30).

⁵² Véase Delamata, 2013a y 2013b.

⁵³ Para algunas OSC mexicanas que no operaban mediante la vía judicial, pero deciden incorporarla de manera eventual para exigir derechos sociales, se trata de una modalidad distinta al litigio estratégico, que puede resultar inalcanzable para la mayoría de las OSC. Llega también al extremo en que las OSC o la ciudadanía recurren a procesos judiciales individuales para defender derechos sociales.

En México nos faltan análisis sobre la influencia de las decisiones judiciales en la formulación de políticas públicas; entre otros aspectos, necesitamos conocer en qué medida las OSC están recurriendo a instancias judiciales, qué tipo de OSC realmente tienen posibilidad de utilizarla, si lo hacen como resultado de la inexistencia de vías administrativas, o como una estrategia que puede resultar más efectiva para el logro de sus fines, cómo se está utilizando esta vía en los distintos sectores de políticas, cuál es la capacidad de atención a las demandas sociales y cómo tienden a ser las respuestas, en caso de lograr alguna resolución favorable, ¿cuáles son las posibilidades de dar seguimiento a que se ejecuten las sentencias?; ¿tienen los tribunales en México capacidad para monitorear a las instancias administrativas y sancionarlas?, si fuera el caso; ¿cuál ha sido el papel del Poder Legislativo para retomar los resultados de los procesos judiciales y mejorar la legislación en las distintas materias?.

Algunos de los estudios que han empezado a indagar al respecto encuentran que la judicialización de la política puede tener un carácter ambivalente (Nosetto, 2014: 119); obteniendo en algunos casos logros importantes para la defensa de derechos, pero en otros, como la defensa de derechos sociales, más bien juega un rol simbólico, porque sería optimista suponer que a través de las cortes se pueda lograr lo que no se ha conseguido a través de un arreglo social básico (Cruz, 2017: 221).

Con el estudio que realicé sobre la vía judicial, y que presento en el apartado 5.6, espero contribuir a responder algunas de las interrogantes. Por el momento, sirve recordar que en la región de AL y en México, las reformas en materia judicial y la judicialización acompañada por la activación de asuntos públicos en los tribunales, no han generado una mejor valoración del trabajo de este Poder ante la sociedad; por el contrario, “la debilidad de la justicia en la región es uno de los puntos más débiles de sus democracias” (Latinobarómetro, 2020: 69); México ocupa el séptimo lugar en la lista y destaca por la pronunciada pérdida del nivel de confianza ciudadana respecto al Poder Judicial, pasando de 38.1% en 2006 a 22.8% en 2018, aunque en el 2020 reflejó 24%⁵⁴.

1.3 La democratización y la participación ciudadana

En este apartado analizo literatura académica con el propósito de identificar las distintas connotaciones del término PC y explicar el sustento teórico detrás de la incorporación de esquemas de PC gubernamentales en el contexto de democratización, que prometían ampliar los espacios de participación en decisiones públicas para dar respuesta a la demanda de nuevos actores de la sociedad civil. También reviso estudios sobre los mecanismos de PC institucionalizados por el gobierno mexicano, con el propósito de identificar si presentan características de “instancias deliberativas que permiten el reconocimiento y le dan voz a nuevos actores y temas, que reflejan la pluralidad social y política, que visibilizan el

⁵⁴ Muy bajo, en comparación con países como Uruguay (56%), Costa Rica (40%) o Brasil (36%).

conflicto, que ofrecen una opción para manejarlo de manera que se reconozcan los intereses y las opiniones en su diversidad, y en las que hay una tendencia a la igualdad de recursos de los participantes en términos de información, conocimiento y poder” (Dagnino, *et al.*, 2006: 27).

1.3.1 La participación ciudadana: de la teoría a la práctica

Parto de la aseveración de que la necesidad de promover la PC para la toma de decisiones colectivas de la democracia representativa pretendía ser una respuesta al “deterioro de las instituciones y mecanismos de representación política en la sociedad, la abstención electoral, la crisis de confianza en los partidos políticos, el cinismo político, la incapacidad de los gobiernos para procesar las demandas y conflictos” (Font, *et al.*, 2000: 115); que las acciones gubernamentales deberían facilitar una representación política más auténtica y de mayor cercanía entre gobernantes y ciudadanos.

Aunque se dio un prolífico debate desde la teoría de la democracia, en la acción de los gobiernos tuvo más impacto la perspectiva de la gobernabilidad y la gobernanza⁵⁵, basada en la nueva institucionalidad de la administración pública (North, 1990, Kooiman, 1993 y Kickert y Koppenjan, 1997). Esta perspectiva respondía también a la particularidad de algunos países de AL, que suponía que los gobiernos no contaban con capacidades para sus nuevas funciones, especialmente las relacionadas con aspectos científico-técnicos y prácticas políticas de relación con los ciudadanos (agentes sociales, económicos, políticos). Se asumía también que los gobiernos son agentes de dirección necesarios pero insuficientes, porque los niveles de información, de inteligencia, de recursos, de organización y de eficiencia que necesitan rebasan sus potencialidades y las de cualquier actor económico y social; por lo que no corresponde a los burócratas definir qué es bueno o malo para la sociedad, son los ciudadanos quienes mejor conocen lo que quieren, por lo que se necesita hacer las cosas de otra manera (Arellano y Cabrero 2005: 602).

El uso del concepto gobernanza radica en el supuesto de que existe la capacidad de englobar todas las instituciones y relaciones implicadas en los procesos de gobierno (Cerrillo, 2005: 13); alude a una forma nueva de gobernar caracterizada por la interacción entre una pluralidad de actores, las relaciones horizontales, la búsqueda del equilibrio entre poder público y sociedad civil y la participación en el gobierno de la sociedad en general, y no de un único actor. Sin embargo, estos nuevos conceptos como gobernanza, calidad del gobierno y gobierno abierto, generalmente no se aplican en relación con la democracia (Munck, 2016: 1 y 2).

⁵⁵ Perspectiva surgida en los setenta con Crozier, Huntington, Watanuki, retomada en los noventa por autores de AL Achar Flores, Malloy y Labastida.

Para entender la connotación del concepto participación ciudadana (PC) en este contexto, resulta necesario distinguirlo de otras formas de participación referidas como participación social y/o comunitaria y participación política. La primera explica el fenómeno de agrupación de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para la resolución de problemas que hacen posible la vida o el desarrollo de su comunidad (Cunill, 1997: 45). Con los términos participación social o participación comunitaria⁵⁶ se hace referencia a acciones organizadas de interés colectivo y, generalmente en beneficio de los actores que participan, sin que necesariamente implique la interacción de estos con el Estado, aunque en algunas circunstancias sí se requiera. Se trata generalmente de acciones que ejecutan los propios ciudadanos, con el objeto de solucionar problemas locales y promover el desarrollo comunitario. Es, por tanto, una actividad social que, eventualmente podría ser pública o política.

El término participación política se ha utilizado para explicar distintas acciones ciudadanas, como votar, ser parte de organizaciones de representación social, de partidos políticos o de instancias de gobierno (Somuano, 2005; Weiner, 1971, Verba, 1998); alude también a la participación de las personas en manifestaciones, paros, huelgas y otras acciones de protesta. Verba *et al.* (1998) usaron el término para referir a la participación de ciudadanos a través de mecanismos que les permiten comunicar e informar sobre sus intereses, preferencias y necesidades; pero también con fines de generar presión para obtener respuestas, lo que implica actividades que “puedan tener consecuencias al afectar directa o indirectamente la acción gubernamental, ya sea incidiendo directamente en la implementación de políticas públicas o de manera indirecta en elecciones y opiniones de otras personas”. Esta última definición se acerca a la de PC que propone Cunill: como la práctica social realizada de manera voluntaria, colectiva y organizada para intervenir en el curso de alguna actividad pública que se realiza en el ámbito de interacción entre el Estado y la sociedad civil y, mediante la cual los actores sociales “penetran” en el Estado (Cunill: 1997: 48).

A pesar de que se ha estudiado que los procesos colectivos tienen mayores posibilidades para evitar el clientelismo de las relaciones entre los individuos y la administración y para mejorar el funcionamiento de los mecanismos de agregación y representación de los intereses colectivos (Brugué, *et al.*, 2001: 12), no ha sido frecuente que los gobiernos promuevan procesos de participación de actores colectivos, esta es más bien una característica de las iniciativas ciudadanas de participación. En consecuencia, los procesos que abren los gobiernos para la PC, con frecuencia, se dirigen a los ciudadanos como individuos y, en

⁵⁶ En la década de los setenta, esta práctica social o comunitaria casi natural comenzó a ser promovida por instituciones que apoyaban proyectos de desarrollo local por considerar que la inclusión de las personas en proyectos de intervención garantizaría su éxito. La promoción de la participación social por agentes externos a las comunidades se entiende como un proceso para dotar de poder a las personas para que puedan movilizar sus capacidades, manejar sus recursos, tomar decisiones y controlar las actividades que afectan sus vidas.

función de si son contribuyentes, votantes o usuarios de servicios públicos; y, las formas de PC se estudian en función del tipo de actores que participan y si estos lo hacen de manera individual o colectiva.

Persiste también el reto sobre cómo deben diseñarse y operar los mecanismos y procesos para la incorporación de la sociedad en decisiones públicas (Brugué, *et al.*, 2001: 13). De acuerdo con Olvera, *et al.* (2012: 71), la puesta en práctica de un proyecto democrático-participativo exige: (i) la existencia o apertura de espacios públicos en donde los asuntos de la colectividad puedan discutirse; (ii) el respeto a la autonomía y a la auto organización de la sociedad, es decir, el reconocimiento de la autonomía de los actores de la sociedad civil en su vasta heterogeneidad y complejidad; (iii) espacios donde el Estado y la sociedad civil coincidan, convivan, discutan, acuerden y confronten ideas distintas y en los que el conflicto pueda ser abiertamente reconocido y políticamente canalizado; y (iv) crear los marcos legales e institucionales que protejan la participación y le proporcionen un horizonte de largo plazo.

En este sentido, Avritzer (1999) añade que los criterios deben adaptarse a las circunstancias específicas; más que establecer modelos de participación deseables, propone analizar caso por caso y solo proponer algunos principios normativos, como: (i) que no haya restricciones a la participación; (ii) que se respeten las opiniones diversas; (iii) que se reconozcan y procesen los conflictos por vías deliberativas; y, (iv) que los participantes en esos espacios sean capaces de ejercer control y/o decisión sobre políticas públicas. Además de la formalización de canales y procedimientos, para garantizar la permanencia y efectividad de espacios de PC, se requiere voluntad política para generar los espacios, preferentemente en áreas del organigrama en donde realmente se tomen decisiones; capacidades de parte de las instancias de gobierno (administrativas y políticas) y también de las organizaciones ciudadanas (Pagani y Payo, 2015: 103).

Se trate o no de una práctica institucionalizada, para que la participación sea “auténtica”, se requiere que los actores que buscan incidir tengan realmente la capacidad para hacerlo (Arnstein, 1969 y Pateman, 1970) y, para adaptar la práctica a la mayor amplitud de formas en que la ciudadanía intenta participar, se requiere que las iniciativas gubernamentales sean dinámicas. Parés y Hug (2013: 586) proponen dos premisas cruciales: que se garantice deliberación de calidad y que se cumplan las expectativas de la ciudadanía; esto es, que los resultados se traduzcan en políticas eficaces que tengan efecto en el bienestar de las personas.⁵⁷ Como prerrequisitos, se debe garantizar acceso a la información de manera adecuada y oportuna y que el periodo para la participación sea suficientemente amplio y que se convoque a todos los actores a quienes puede concernir la decisión. Cumplir estas

⁵⁷ Mientras que la SC tiene cada vez más iniciativas frente a la incapacidad de los gobiernos para vislumbrar y tratar de resolver los problemas cotidianos, muchas administraciones han reducido los mecanismos, ya sea por recortes presupuestales o por cambio de prioridades (Parés y Hug, 2013: 567).

condiciones implica al menos tres desafíos: la inclusión, que implica no sólo la posibilidad de participación, sino que esta sea efectiva a lo largo de todo el proceso; la calidad del diálogo y de la deliberación; y, que las instituciones tengan capacidad para responder y que la PC tenga impacto (Gargarella, 2021).

Varios teóricos destacan la posición central del Estado en los procesos de PC, no solo como uno de los actores de las experiencias de interacción, sino principalmente en su aspecto de representación institucional y política de lo público. Como he argumentado en la introducción, uno de los puntos nodales, al cual no se le ha prestado suficiente atención en los análisis de los procesos de incidencia de OSC, es la magnitud del reto que implica para los gobiernos que deben proveer a sus funcionarios de capacidades institucionales, profesionales y administrativas para crear una relación nueva con la sociedad civil.

En resumen, la presencia cada vez más protagónica de OSC con fines de incidir en asuntos públicos ha hecho necesario replantear la concepción de participación ciudadana (PC) de hace apenas unas décadas. Se trata, como señalan Rofman y Flogia (2015: 43), de la incorporación de la ciudadanía en procesos de política pública, articulada en modalidades de intervención más directas que las previstas por los mecanismos de la democracia representativa, que abarcan experiencias más amplias a las que pudieran incluirse mediante mecanismos de PC que han institucionalizado⁵⁸. Para explicar estos procesos nos faltan todavía más resultados de investigación empírica sobre las dinámicas de la relación entre las OSC y las políticas públicas en América Latina.

1.3.2 El esquema del gobierno mexicano para la participación ciudadana

A partir de estos sucesos y debates, la mayoría de los gobiernos implementaron mecanismos de PC, principalmente consejos, comités, foros y mesas de debate, además de instrumentos de democracia directa como consultas, referéndum, plebiscito o revocación de mandato.⁵⁹ Aunque en menor medida, en varios países se implementaron con éxito otro tipo de procesos participativos retomados por los gobiernos de iniciativas de la sociedad civil que, en sus inicios fueron consideradas por algunos autores como una corriente contra hegemónica de la democracia (Avritzer y de Sousa Santos, 2003: 25).⁶⁰ En estos casos, se trata de políticas públicas ejemplares que se relacionan “con la capacidad de los actores sociales de transferir

⁵⁸ En el siguiente apartado argumento al respecto.

⁵⁹ Algunos autores no catalogan a estos instrumentos como formas de PC, para Olvera (2003: 3) es un error conceptual frecuente en México; para Gargarella (2021), incluso pueden llegar a convertirse en instrumentos de extorsión democrática. De acuerdo con Merino (1997:6), estos instrumentos tienen la misma amplitud de los procesos electorales, pretenden abarcar a todas las personas que puedan ser afectadas por la decisión que se pone a votación; pero, algunos instrumentos de democracia directa, como la iniciativa popular o ciudadana, el derecho de petición, la audiencia pública, los cabildos abiertos, abren la posibilidad de que ciudadanos organizados participen en procesos legislativos y puedan incidir en acciones del Ejecutivo.

⁶⁰ Presentan como ejemplos proyectos surgidos de comunidades que se extendieron y convirtieron en experiencias de participación popular en Portugal, Brasil y Colombia.

prácticas e innovaciones del nivel social al nivel administrativo”; o la creatividad de los actores sociales, lo que Castoriades llama el *eidos* (Avritzer y de Sousa Santos, 2003: 21) y con la voluntad política de algunos gobiernos para retomarlas.

En los ochenta, varios países latinoamericanos empezaron a implementar acciones para institucionalizar la PC⁶¹. El caso de Brasil ha sido ejemplar porque se trata de un esquema extendido en el territorio, en los distintos sectores de política y en los tres niveles de gobierno y que cuenta con varias herramientas. Entre las principales, el presupuesto participativo y la creación de consejos gestores en los distintos sectores de política pública, en ambos mecanismos se les asigna a las OSC una función activa. Gurza e Isunza destacan tres características de lo que denominan “controles democráticos no electorales” (CDNE): su grado de institucionalización, la permanencia y reproducción de OSC y el compromiso de una parte de los actores políticos por la participación y democratización del Estado.⁶²

En la misma década, aunque de manera menos dinámica, el gobierno mexicano inició una serie de cambios normativos e institucionales para incluir mecanismos de PC. En los siguientes apartados reseño las formas más utilizadas o relevantes de este esquema⁶³:

A) Esquema gubernamental de participación ciudadana en México

- a) Comités o consejos de PC. Empezaron a impulsarse desde el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), con la creación de comités en las distintas dependencias de la APF.⁶⁴
- b) En 1992, con la Ley Federal sobre Metrología y Normalización⁶⁵ se crearon comités consultivos nacionales de normalización en varias dependencias para elaborar y revisar Normas Oficiales Mexicanas (NOM). Son coordinados por la Comisión

⁶¹ Felipe Hevia (2011: 66), quien ha revisado los esquemas gubernamentales de PC en varios países, destaca los siguientes como los más relevantes de la región: Brasil, Perú (Panfichi y Dammert, 2005; Remy, 2005; Zárate, 2005); veedurías ciudadanas en Colombia (Velázquez, 2010); audiencias públicas en Argentina (Stalker, 2007); organizaciones territoriales de base en Bolivia (Renjel, 2002); y mesas de expertos en Chile (Aguilera, 2007).

⁶² Los autores destacan los siguientes factores para explicar los buenos resultados de los CDNE: antes de la apertura del sistema político, se restauraron los derechos a la asociación y otras libertades civiles; la progresiva penetración territorial del Partido de los Trabajadores y su ascenso y permanencia en la presidencia; la creación y expansión de organizaciones civiles, que fue incluida en estos mecanismos desde sus inicios. Además, la participación comunitaria y popular ya estaba presente en el repertorio de herramientas de las agencias federales y locales desde 1950 y su papel, aunque limitado, no se alteró durante la dictadura. (Gurza e Isunza, 2015: 46-47 y 51).

⁶³ Con base en revisión de documentación sobre el tema, se retoman las medidas enfocadas a promover la PC, aunque el gobierno también impulsó procesos de participación social y comunitaria.

⁶⁴ La primera medida fue con la Ley de Planeación de 1983 que estableció un sistema de planeación con consultas populares para la elaboración de Plan Nacional de Desarrollo.

⁶⁵ Que fue abrogada en julio del año 2020 y sustituida por la Ley de Infraestructura de la Calidad (LIC).

Nacional de Mejora Regulatoria de la Secretaría de Economía (Conamer, antes Cofemer) e integrados por personal técnico de las dependencias competentes, según la materia que corresponda, organizaciones de industriales, prestadores de servicios, comerciantes, productores agropecuarios, forestales o pesqueros; centros de investigación científica o tecnológica, colegios de profesionales y consumidores. Cada dependencia decide cómo integrar los comités y elabora sus lineamientos; algunas empezaron a incluir a OSC interesadas en los temas, pero sin darles sustento normativo en las reglas de operación.

- c) Iniciativas para promover la contraloría social. Entre los años 1995 y el 2000, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, mediante la medida denominada "Participación y atención ciudadana", abrió un espacio a grupos y organizaciones sociales para debatir sobre las funciones de control ciudadano. Aunque este esfuerzo se interrumpió, indirectamente, impulsó la creación de organizaciones y redes enfocadas a temas de transparencia y rendición de cuentas, algunas de las cuales todavía conducen proyectos de monitoreo gubernamental de manera independiente (Olvera, 2009)⁶⁶.
- d) Iniciativas diversas que facilitan la participación de actores colectivos como las OSC. Medidas que, aunque se adoptaron de manera limitada y dispersa, destacan por ser innovadoras en su diseño e implementación y porque permitieron cierta proximidad entre las dependencias de gobierno y las OSC. Esta modalidad se ha utilizado muy poco en México, mediante acciones sin relevancia para el gobierno, especialmente en términos presupuestales y por el corto periodo de implementación.
- En 2001 se creó el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) que, además de contar con un consejo ciudadano muy activo en sus primeros años, elaboró un programa para financiar proyectos de OSC con perspectiva de género; las propuestas son revisadas y dictaminadas por comités en los que participan actores gubernamentales y no gubernamentales. El Programa se mantiene, pero con disminuciones presupuestales significativas.
- En 2001 se reformó el Programa de Coinversión Social del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) para otorgar apoyos económicos para proyectos de OSC. Los proyectos eran seleccionados por comités dictaminadores con representantes de gobierno, de academia y de OSC. En los primeros años se ampliaron los temas de las convocatorias, incluyendo proyectos de incidencia en políticas públicas y de profesionalización de OSC, pero hacia finales de la década los recursos se destinaron casi exclusivamente a financiar proyectos de prestación de servicios a grupos de

⁶⁶ Entre otras: el Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes.

población vulnerable. Casi todos los años operó con presupuesto reducido y solo se apoyaba a una pequeña parte de las OSC solicitantes. En 2019, como efecto de la Circular Uno de la administración de Andrés Manuel López Obrador, en la que se instruyó a las dependencias de la APF no otorgar apoyos a ninguna OSC, el Programa cambió sus reglas de operación para canalizar recursos a beneficiarios directos y, en el año 2021 se canceló.

- En 2002 se implementó el Programa “De la calle a la vida” del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de las Familias con el objetivo de conjuntar esfuerzos de los sectores social, privado y gubernamental para atender a niños, niñas y adolescentes en situación de calle. El programa continúa, solo otorgando apoyo económico a algunas OSC que prestan servicios a dicha población vulnerable.
- Convocatorias para proyectos de coinversión de la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública de la Secretaría de Salud con OSC, para apoyar económicamente a organizaciones que prestan servicios de salud a población vulnerable.
- En 2003, como respuesta a la incidencia de organizaciones sociales que trabajan temas de violencia y salud de mujeres en comunidades indígenas, se creó el programa de Casas de la mujer indígena en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Desde ese año, un grupo de OSC son parte de la Red Nacional de Casas de la Mujer Indígena y pueden obtener apoyo económico gubernamental para subsidiar sus proyectos de prestación de servicios de salud en las comunidades. Como miembros de la Red, han podido incidir en las decisiones sobre el programa.
- El Programa de opciones productivas, de la Secretaría de Desarrollo Social, por unos años, otorgó apoyos económicos a OSC que trabajan con comunidades locales. Las OSC coordinaban una red de agencias de desarrollo local, gestionaban los apoyos productivos entre grupos sociales organizados y ofrecían capacitación a los grupos. En el año 2013 se modificó el programa y las OSC participan sólo acompañando y proporcionando asistencia técnica a los grupos que presentan los proyectos y reciben el apoyo.
- Apoyos a OSC que atienden a mujeres víctimas de violencia. En el año 2007, el Inmujeres firmó un convenio de colaboración con la Red Nacional de Refugios, - constituida por 55 refugios operados por OSC y por gobiernos estatales- y, mediante el Modelo de atención en refugios para mujeres víctimas de violencia y sus hijas e hijos, se empezaron a entregar recursos económicos a los refugios para apoyar su operación.

- Programa Constrúye-T o “Apoyo a los y las jóvenes del tipo medio superior para el desarrollo de su proyecto de vida y la prevención de riesgos”, que empezó a coordinar la Secretaría de Educación Pública (SEP) en el año 2008. El programa se diseñó con base en un proyecto de la Red de Instituciones Especialistas en Juventud y Desarrollo, coordinada por la directora de Servicios a la Juventud, que tenía como propósito contribuir a la disminución de la deserción escolar de jóvenes estudiantes de preparatoria. Al adoptarlo, la SEP incorporó a la Red de OSC en el diseño, mediante la integración de la coordinadora de la Red en el Comité Técnico y las OSC de la red participaban en la implementación de las actividades en las escuelas. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) fungió como gestor de los recursos públicos; aunque se suponía que su participación sería transitoria, en el año 2011 la SEP le dejó al PNUD la coordinación y su papel se limitó a transferirle los fondos. En ese tránsito, la convocatoria para la implementación se amplió a universidades y a personas físicas como consultores y el papel de las OSC empezó a desdibujarse.⁶⁷

- e) Normatividad sobre participación ciudadana: aunque no se ha publicado una ley de participación social o ciudadana a nivel federal, solo en algunas entidades⁶⁸; los criterios para la PC se incluyeron en diversas normas, entre las principales:
 - La Ley General de Salud, la Ley General de Educación, y algunas normas orientadas a otorgar poder a actores colectivos (2007), como la acreditación a las OSC para la defensa de intereses colectivos ante el Poder Judicial y para que operen como testigos sociales en algunos procesos gubernamentales⁶⁹. En 2007, la Procuraduría Federal del Consumidor activó la función de defensa grupal, un mecanismo que tenía desde su constitución en 1992, pero no operaba.

 - Nueva normatividad con criterios de PC:
 - El primer instrumento legal que incorporó la PC fue la Ley de Planeación de 1983, mediante la cual se estableció un sistema de planeación y de consultas populares para la elaboración de Plan Nacional de Desarrollo.

 - La Ley Federal de Transparencia Acceso a la Información Gubernamental (2002), con la que se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información, que con la modificación de la ley en el año 2015 cambió al nombre de Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). No se trata de acciones de PC, pero sí de acceso a la información pública, uno de sus prerequisites.

⁶⁷ Para mayor detalle, véase Verduzco y Tapia, 2012.

⁶⁸ La primera entidad fue la Ciudad de México en 1995, cuando los ciudadanos del Distrito Federal no elegían sus gobernantes, ni estatal ni municipales.

⁶⁹ Con la modificación del Artículo 619 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

- La Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSC (2004) que reconoce el interés público de estas instancias, así como su derecho a participar en asuntos públicos y a recibir apoyos y estímulos gubernamentales.
- La Ley General de Desarrollo Social (2004), que reconoce el derecho de las personas y las organizaciones a “intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social (Art. 3, Fracción 5).
- El año 2012 se reformó el Código Federal de Procedimientos Civiles adicionando en el artículo 579 el procedimiento de sustanciación de las acciones colectivas⁷⁰.

Aunque el esquema gubernamental de PC se llevó a cabo en mayor medida a nivel federal y algunas entidades lo replicaron, destacan algunas acciones de gobiernos estatales; entre otras, la elaboración de leyes de fomento a OSC y los programas de coinversión social implementados por instancias de desarrollo social en casi todos los gobiernos estatales; además de otras iniciativas para impulsar PC a nivel individual y comunitario.⁷¹ Entre las prácticas innovadoras de nivel estatal, destaca el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, que operó durante el periodo del 2007 al 2010 en la Ciudad de México a cargo del Instituto de la Vivienda; tenía como objetivo crear o mejorar espacios públicos, como centros culturales y deportivos, espacios abiertos de uso colectivo, andadores, fachadas, aulas, localizados en barrios, colonias o pueblos en situación de marginación. En los procesos de mejora y disposición de estos espacios, se promovió la participación social en la propuesta de proyectos y en la gestión local; en su diseño e implementación participaban organizaciones de la sociedad civil y grupos de académicos, varias secretarías del gobierno y las entonces delegaciones⁷².

1.4 Alcance del esquema gubernamental de participación ciudadana en México.

Con base en la revisión de un amplio acervo de estudios, considero que es casi unánime la opinión de que el esquema gubernamental de PC en México presenta limitaciones que le

⁷⁰ Que a la letra dice: “La acción colectiva es procedente para la tutela de las pretensiones cuya titularidad corresponda a una colectividad de personas, así como para el ejercicio de las pretensiones individuales cuya titularidad corresponda a los miembros de un grupo de personas”.

⁷¹ Entre los de nivel individual, destacan los presupuestos participativos en las alcaldías en Ciudad de México y en algunos municipios de estatales, un mecanismo que en México ha sido limitado principalmente porque tiene efecto en un porcentaje muy reducido del presupuesto local (entre 3 y 4%) y por el estrecho abanico de opciones para los proyectos, reducido al rango de las áreas de intervención de la alcaldía; aspectos que inciden en una muy baja concurrencia de la ciudadanía.

⁷² Véase, Ziccardi (2012).

impiden cumplir con su cometido. En términos generales, el abanico de prácticas institucionales se reduce a espacios y a acciones específicos, sin ofrecer vías para la diversidad de formas de PC, ni para actores colectivos, ni para la amplitud de temas de las agendas públicas (Canto, 2008: 13). Esto es contrario a lo que señala la teoría, que la variedad de mecanismos se refleja en un ambiente institucional más favorable para la PC (Wang, 2001; Yang y Pandey, 2011) y a lo que sucede en algunos países de AL, en donde los gobiernos han institucionalizado una mayor diversidad (Welp y Whitehead, 2011: 20).

Los consejos o comités constituyen la práctica más extendida del esquema gubernamental de PC, en muchas dependencias es casi la única. En los siguientes párrafos enumero las principales coincidencias de los estudios revisados:

- Bajo nivel de institucionalización. En los primeros años, cada dependencia instaló y puso en operación consejos o comités con una estructura homologada. En 2017, la Secretaría de Gobernación publicó lineamientos generales para su operación y su primer informe, en el que se reportó la existencia de 471 instancias de PC en la APF.⁷³ Esa primera información, además de tardía, muestra la falta de claridad de los funcionarios sobre los requerimientos de los mecanismos institucionalizados de PC: solo 42% (200) eran comités o consejos constituidos formalmente; el resto de lo reportado como instancias de PC (271), eran mesas de diálogo, grupos de trabajo, foros de consulta o cualquier otro tipo de reuniones⁷⁴.
- Más de la mitad de las instancias que se reportan solo incluyen actores gubernamentales, por lo tanto, no son para la PC.⁷⁵
- Bajos niveles de formalidad y de capacitación y desconocimiento de los consejeros y funcionarios sobre las funciones de estas instancias y sobre sus atribuciones (Olvera, 2009 y Montes de Oca, 2014).
- Falta de transparencia sobre su existencia y funcionamiento; apenas en 2017 se empezaron a dar a conocer algunos datos.
- Están diseñados para la participación individual, no colectiva; los miembros de OSC que se integran, lo hacen a título individual⁷⁶.

⁷³ Se estableció que los comités tuvieran fundamento en alguna norma, por lo que varios fueron eliminados y, al año siguiente, se reportaron 329.

⁷⁴ Esta situación se había reportado en la primera evaluación externa de las acciones de fomento a OSC encargada por la Comisión de Fomento a OSC (véase, Hevia, 2009).

⁷⁵ En su estudio del 2011, Hevia encontró que solo 130, de las 409 instancias identificadas, podrían considerarse como socio estatales porque incorporaban actores no gubernamentales (Hevia, *et al.*, 2011: 73).

⁷⁶ De acuerdo con Cunill (200), resulta más fácil para los gobiernos incluir la participación individual porque los procesos de asociacionismo o de acción colectiva generan tensiones.

- Solo algunos comités publican convocatorias para que los ciudadanos se integren y su difusión es de corto alcance y, generalmente no incluyen criterios de equidad para la participación de diversos actores de la sociedad civil. A diferencia, por ejemplo, de los consejos en Brasil, en donde se invita a OSC y se les otorga la función legal de representar intereses de grupos sociales (usuarios, beneficiarios u otros) (Gurza e Isunza, 2015: 18); además de la constitución de un esquema de redes horizontales en estados y municipios en todo el país (Hevia *et al.*, 2011: 96).
- Carácter de consultoría. Más de la mitad de estas instancias están constituidas exclusivamente con fines de consulta (Hevia, *et al.*, 2011: 77)⁷⁷, y se convoca a ciudadanos, en su carácter de expertos.
- Aunque, en la teoría debían ser instancias para la deliberación⁷⁸, en la práctica no se debaten ni valoran distintas opciones que puedan conducir a un consenso sobre las decisiones a tomar. En consecuencia, no promueven la distribución de poder, ni posibilita sobreponer o armonizar los intereses comunes sobre los particulares (Hevia, *et al.*, 2011: 69).
- Diseñados “de arriba hacia abajo” (Canto, 2008: 13), con primacía de una visión de la acción pública centrada en el gobierno. En la gran mayoría de los casos su función es retórica y decorativa y resulta difícil trascender los formalismos y las inercias institucionales (Montes de Oca, 2014).
- Predominan criterios de eficiencia de la administración pública. Por ser un requisito para las dependencias, en su operación impera la burocratización y el control autoritario. Generalmente se integran de manera improvisada, sin objetivos claros y como una rutina más del proceso administrativo (Díaz, 2017). Debido a la constante presencia de resistencias y a la escasez de recursos materiales o financieros en las dependencias gubernamentales para operarlos; están en riesgo constante de convertirse en prácticas irrelevantes y son susceptibles a la manipulación y politización (Olvera, 2009; 32). Al reducir la PC a un asunto meramente administrativo o asistencial, se le despoja de su carácter político y se fomenta el

⁷⁷ Así sucede en otros países, por ejemplo, en España la participación se reduce a la consulta y cuando hay deliberación, los acuerdos no son vinculantes (Parés, 2017: 16). Sin embargo, en algunos países de AL operan instancias de PC cuyos acuerdos son vinculantes para la toma de decisiones (Gurza e Isunza, 2015: 18).

⁷⁸ Para propiciar la generación de políticas de mayor calidad porque la diversidad de actores proporciona más y mejor conocimiento a los tomadores de decisiones y, generalmente, las políticas adoptadas de manera conjunta resultan más sustentables en el tiempo (Parés y Hug, 2013: 572) y (Gurza e Isunza, 2010: 33).

“control gerencial de las relaciones sociales.”⁷⁹ Con esta visión voluntarista, se entiende la inclusión ciudadana como una concesión y no como un derecho.

- Tienden también a utilizarse con fines de legitimación de las acciones de gobierno. Esto podría interpretarse como congruente con la teoría, que supone que el carácter colegiado y los procesos deliberativos favorecen la legitimidad de las decisiones y fortalecen a las instituciones públicas y gubernamentales (Monsiváis, 2014). Sin embargo, en el caso de México, la referencia no se hace sobre las acciones derivadas, sino sobre la forma en que se toman las decisiones, ya que lo más frecuente es que los asuntos estén decididos previamente, convirtiendo los ejercicios en mera simulación⁸⁰ (Díaz, 2017).

Como señala, Montes de Oca .(2014), el funcionamiento de los consejos dista mucho de corregir el déficit democrático porque emula, de manera ficticia, la composición de los cuerpos representativos elegidos por procedimientos electorales, sub representa a algunos sectores y sobre representa a otros, no garantiza la rendición de cuentas, propicia que se representen intereses particularistas, que haya negociaciones entre consejeros y funcionarios, además de que se mantienen prácticas como el clientelismo, la jerarquización y la concentración de poder

Los problemas señalados hasta aquí se presentan también con otras formas de promoción de la PC, como es el caso de la Ley de Fomento a OSC, que parecía uno de los elementos promisorios. Los estudios realizados sobre los resultados, muestran que la norma no ha derivado en una política con acciones coordinadas para fortalecer el asociacionismo y el trabajo de las OSC; no ha conducido a que las instancias de coordinación, integradas por representantes de dependencias del gobierno, realicen y/o coordinen acciones para mejorar el entorno para el asociacionismo. A la fecha, no se ha desarrollado un marco regulatorio que sirva de base para una política pública federal de fomento a las OSC, ni se han establecido lineamientos específicos para que se reconozca su contribución social y accedan a estímulos fiscales o para que las dependencias canalicen recursos públicos para apoyar su trabajo de manera transparente y no discrecional, como lo demandan las propias organizaciones, como sí sucede en otros países, incluyendo varios de América Latina.

⁷⁹ Sol Arriaza (2012) señala que en los países de Centroamérica los gobiernos tienden a reportar como PC asuntos como la asistencia a los eventos a los que convocan a la ciudadanía. En México esto se refleja en los informes que presentan las dependencias de la APF a la Comisión de Fomento a OSC, reportando incluso llamadas telefónicas o reuniones presenciales con ciudadanos como acciones de fomento a OSC.

⁸⁰ Embona con la concepción de participación a la que refieren Heras, de la Riestra y Burin, la que rechaza el conflicto, busca el consenso, otorga centralidad al Estado y requiere de un especialista que dirija; utiliza mecanismos acotados, focalizados que solo pretenden legitimar una política preestablecida. (citado por Martínez, 2019: 185).

Desde el año 2007, tanto las evaluaciones anuales sobre apoyos y estímulos a OSC⁸¹, como otro tipo de estudios⁸², muestran el incumplimiento de la Ley, entre otras razones: porque se inscriben en el Registro instancias que no cumplen requisitos para ser consideradas OSC⁸³, en los reportes de las dependencias sobre los apoyos económicos otorgados a organizaciones se incluyen transferencias de recursos a organizaciones que no son sujetos de esta ley, no existe consistencia entre las dependencias sobre lo que se consideran acciones de fomento a las OSC, gran parte de los apoyos económicos a OSC se asignan sin contar con reglas de operación y sin coordinación o sistematización al respecto. Esta situación redundante en la falta de transparencia sobre la entrega de recursos públicos a OSC y produce información que distorsiona la realidad de los apoyos e influye en la persistencia de prácticas clientelares y discrecionales en la relación de las OSC con el gobierno.

Adicionalmente, la Comisión de Fomento no cuenta con un presupuesto asignado por el Congreso, sino que cada una de las dependencias le transfiere un monto minúsculo. Por su parte, al Consejo Técnico Consultivo no se le asigna presupuesto para operar, además de que no tiene voto ni autonomía para poner temas en la mesa y, solo voz en algunos casos; en la práctica sus posibilidades de incidencia son casi nulas, ni siquiera tiene voto en la selección de nuevos integrantes del consejo.

Los mecanismos gubernamentales de PC han enfrentado muchas dificultades en casi todos los países y su adaptación ha resultado más difícil en lugares con escasa cultura democrática, en donde se mantienen normas, instituciones y prácticas autoritarias; para su funcionamiento se necesitan cambios estructurales, de comportamiento y de relaciones de las instancias de gobierno con la sociedad civil (Montes de Oca, 2014: 298) lo que no ha sucedido en México. Frente a la rigidez de este esquema, pocos funcionarios han tenido interés por innovar formas distintas o por conocer las características de las numerosas iniciativas que llevan a cabo las organizaciones sociales en los entornos comunitarios o a nivel nacional; por supuesto, para promoverlos y no interferir, que es lo que sucede frecuentemente. Este balance resulta necesario para entender la visión de quiénes deben promover y facilitar la PC, en lugar de fortalecer al poder social, el enfoque gubernamental adquirió la connotación de coadyuvar o corresponsabilizarse; el uso frecuente de estos vocablos en el discurso gubernamental refleja esta visión reducida de la PC.

El análisis de la literatura refleja coincidencias que sustentan una premisa para esta investigación, que la respuesta del gobierno mexicano a la demanda por la PC no cumple las

⁸¹ Cada año, la Comisión de Fomento a OSC debe convocar para que se realice una evaluación externa.

⁸² Además de las evaluaciones realizadas por encargo de la Comisión de Fomento a OSC, varias organizaciones han investigado y documentado ampliamente sobre este tema, véase www.alternativasycapacidades.org

⁸³ En el Registro, a cargo del Indesol, se inscribe a asociaciones de auto beneficio como las asociaciones civiles constituidas por organizaciones de productores rurales, a asociaciones que tienen como objetivo promover empresas (incubadoras de negocios), a instancias creadas por gobiernos como asociaciones civiles para facilitar la transferencia de recursos necesarios para la implementación de proyectos gubernamentales; entre otras.

expectativas o promesas, como serían: establecer dispositivos incluyentes y plurales, generar cambios organizacionales que conduzcan a modificar patrones de interacción entre agentes y que impulsen cambios de comportamientos de funcionarios y de ciudadanos (Smith, 2001: 16), integrar y dar poder a los distintos actores no gubernamentales, promover la deliberación en la toma de decisiones, promover que el Estado ceda algo de su control monopólico; entre otras, de manera que están lejos de cumplir su propósito de remediar las fallas de las agencias del Estado⁸⁴.

Con el discurso de la PC, se ha empoderado la ciudadanía, pero los gobiernos han creado pocos espacios para incorporar sus opiniones, en palabras de Barber (1984): hemos avanzado hacia una ciudadanía fuerte, pero en una democracia débil. Aun en países que lograron establecer instituciones e infraestructura democrática, ha sido problemático y desigual el acceso a dichas instituciones, más aún en el caso de México, en donde esta institucionalidad no se terminó de construir y, por el contrario, se ha debilitado. La revisión de literatura sobre democracia, PC y asociacionismo me aportan elementos útiles para continuar, en el siguiente capítulo, el análisis sobre las perspectivas utilizadas para estudiar las relaciones entre gobierno y sociedad civil y, particularmente, los procesos de incidencia de las OSC y sus dinámicas.

⁸⁴ El esquema implementado por el gobierno mexicano dista mucho del brasileño que logró una real incorporación de OSC, al otorgarles la función legal de representar intereses de grupos sociales (usuarios, beneficiarios u otros) (Gurza e Isunza, 2015: 18); y la constitución de un esquema de redes horizontales en estados y municipios en todo el país (Hevia, *et al.*, 2011: 96). Se aleja también de los ejemplos que analizan Fung y Wrigth (2003: 4) o Avritzer y de Sousa Santos (2003) para mostrar las bondades de la gobernanza en los procesos de democratización.

Capítulo 2. De la participación ciudadana a los procesos de incidencia de organizaciones de la sociedad civil

Hasta aquí, he referido a dos grandes procesos que, de acuerdo con la literatura sobre democracia y PC, deben evolucionar a la par: la apertura de las instituciones de gobierno a la participación de OSC, ya sea mediante esquemas formalizados o por vías no formales, con acceso igualitario y deliberación de calidad que faciliten la influencia de actores sociales en los asuntos de interés público y; segundo, una política estatal de fomento al asociacionismo independiente, esto es, acciones específicas de gobierno para construir un ambiente propicio para la constitución y fortalecimiento de OSC de diversa índole y para su relación con las instancias de gobierno. He sostenido también que la aparición de nuevos actores, particularmente la mayor familiaridad y contacto de la ciudadanía con el funcionamiento del sistema político, deriva en la práctica de fórmulas participativas alternativas, transformando el concepto de PC e imponiendo desafíos para la elaboración de nuevos enfoques de análisis.

El análisis de la literatura revisada sobre temas como la trayectoria del sector de OSC, su derecho a participar en asuntos públicos, la oferta creada por el gobierno mexicano para incorporar la PC, la mayor presencia de las OSC en la esfera pública; entre otros, explican parte del contexto. Sin embargo, resulta necesario ampliar el análisis del panorama, hasta cierto punto alentador, de una mayor presencia e impacto de actores sociales con interés público en la escena política mexicana, y reconocer que, en la práctica, el alcance ha sido limitado y el incipiente proceso del asociacionismo independiente enfrenta retos que incluso pueden llegar a revertirlo.

2.1 Incidencia de organizaciones de la sociedad civil en asuntos públicos

El concepto de PC refiere a una variedad de procesos y su análisis se ha sustentado en perspectivas teóricas distintas; en un trabajo del año 2012, Hevia identifica cinco dimensiones analíticas sobre el tema: i) los estudios sobre los factores necesarios para que se dé la participación de la ciudadanía, a partir de características individuales⁸⁵; ii) estudios sobre acciones o conductas de los ciudadanos/as para identificar quiénes, cómo y dónde participan⁸⁶; iii) los análisis sobre mecanismos institucionalizados de PC, enfocados a conocer sus reglas y diseños⁸⁷; iv) estudios de PC en ciertos territorios o en ciertas áreas (control ciudadano, rendición de cuentas)⁸⁸; y; v) estudios sobre actores colectivos,

⁸⁵ Especialmente en la literatura anglosajona: Henry E. Brady *et al.*, “Cornfield *et al.* y Joseph L. Klesner.

⁸⁶ Verba, Pipa, Durand y Hevia, entre otros.

⁸⁷ Fung, Font, Subirats, Cunill, Avritzer, Hevia, Isunza, Gurza, Canto, Olvera y Montes de Oca, entre otros.

⁸⁸ En el primer grupo, destacan los trabajos de Ziccardi y Font y en el segundo los de Fox (1994), Isunza, Gurza y Olvera.

movimientos sociales o acciones colectivas, orientados a observar y analizar las estrategias de movilización social, de acceso al espacio público y de confrontación⁸⁹ (Hevia, 2012: 37).

La incidencia de las OSC se entiende como “una forma de participación organizada y colectiva con fines de persuadir o influenciar (causar un efecto, repercutir en las percepciones, ideas y/o acciones) a tomadores de decisiones para modificar asuntos públicos” (Tapia, *et al.*, 2010: 13). Esta forma de participación supone un proceso planificado y estratégico y son, generalmente, acciones colectivas que interpelan la visión dominante sobre algún tema o cuestión. El estudio de los procesos de incidencia de grupos organizados de la sociedad civil se ubica en la quinta categoría que señala Hevia, su desarrollo es incipiente y, como señala el autor, se han enfocado a la acción colectiva y no tanto a conocer las dinámicas y condiciones de la interacción entre gobierno y OSC.

Los procesos de incidencia conducidos por OSC se enmarcan también en los conceptos de activismo o de *advocacy*. La adopción del término *advocacy* en países no hablantes de inglés ha tenido distintas connotaciones que, en ocasiones, refieren solo a ciertas actividades o estrategias para incidir, y no al proceso de incidencia. El término *advocacy*, como la acción de “respaldar activamente una posición, un punto de vista, o un curso de acción” (Hopkins, 1992: 32), alude a abogar por o defender una causa social. Pero adquiere otro sentido cuando se le circunscribe al uso de mecanismos formales o informales para participar en asuntos públicos, como también es utilizado por autores anglosajones; por ejemplo, Andrews y Edwards definen *advocacy* como “el conjunto de estrategias implementadas por las organizaciones al interactuar con el Estado, para promover o resistir cambios sociales que, si se implementaran, entrarían en conflicto con los intereses [...] de otros grupos u organizaciones” (Andrews y Edwards, 2004: 7).

En este caso el término podría situarse como sinónimo de incidencia, una acción que pretende tener efecto en los asuntos públicos, que puede o no llegar a influir en el cambio de alguna decisión y/o política. Justamente porque puede o no provocar el cambio esperado, prefiero seguir utilizando el término asuntos públicos y no el de políticas públicas PP, en el entendido de que el primero refiere a lo que se demanda y el segundo a la respuesta. En sus procesos de incidencia, las OSC hacen demandas a instancias de gobierno sobre asuntos de interés público esperando que, para su resolución, se modifique alguna acción gubernamental que implica la movilización de recursos humanos, financieros o institucionales (Tapia, *et al.*, 2010: 12)⁹⁰; lo que pocas veces ocurre. Además, en México, las acciones de gobierno casi

⁸⁹ Desde la visión de movimiento social: Tarrow, 1994; Sergio Zermeño García-Granados, Víctor Gabriel Muro y Manuel Canto. Desde la acción colectiva y la sociedad civil: Evelina Dagnino; E. Isunza Vera, A. Olvera Rivera, Montes de Oca y M. Favela.

⁹⁰ Entendiendo lo público como la dimensión de la actividad humana que se considera que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes (Parsons, 2007: 37).

nunca siguen una secuencia o curso estable que vaya de la planeación a la evaluación, como lo presuponen los enfoques de la teoría de PP.

El incremento del número de OSC, así como su mayor presencia y actividad en espacios de decisión política nacionales e internacionales (Leiras, 2007 y Bonamusa y Villar, 1998: 21),⁹¹ se ha explicado como una de las características de las sociedades democráticas que, en teoría, ofrecen oportunidades políticas más propicias para su intervención en asuntos públicos (Tarrow, 1994, y Bonamusa y Villar, 1998: 27). Sin embargo, si consideramos la experiencia de las OSC y de otros grupos sociales, los aprendizajes de algunos funcionarios y estudios de algunos procesos de incidencia, podríamos explicar si en realidad se han ampliado dichas oportunidades.

En este capítulo analizo los principales conceptos y enfoques en los que se han apoyado los estudios de los procesos de incidencia de las OSC, con el propósito de identificar categorías que pueden servirme para orientar la estrategia metodológica para el estudio empírico del fenómeno, pero también con fines de reconocer algunos desafíos teóricos. En México, la mayor parte de los estudios sobre el fenómeno ha sido realizada por las propias OSC y, generalmente con enfoques derivados de las teorías de las políticas públicas y de la acción colectiva.

2.2 Enfoques teóricos para el análisis de los procesos de incidencia de OSC

2.2.1 Los estudios de los grupos de interés y el enfoque de políticas públicas (PP)

Desde los años cincuenta del siglo pasado, en Estados Unidos hubo amplia difusión de estudios mediante el enfoque que se denominó de grupos de interés con fines de explicar la capacidad de influencia de los distintos actores en el proceso político⁹². En esos años, dentro del grupo de actores no gubernamentales, predominaban las organizaciones de membresía, también denominadas de auto beneficio (Solís, 2017: 86), por lo que varios estudios concluyeron que las OSC actuaban para proteger los intereses de un sector particular de la sociedad y consideraron su incidencia “como un mecanismo de cooptación desarrollado por las élites políticas para mantener sus privilegios dentro del *status-quo*” (Bonamusa y Villar, 1998: 17). Los trabajos fueron perdiendo peso entre las década de los setentas y la de los noventa y, como señalan Solís (2017) y Bonamusa y Villar (1998), marcaron tendencia en la interpretación sobre la incidencia de OSC por la academia de ese país. Esta interpretación se refleja todavía en algunas opiniones académicas en México; a pesar de que posteriormente fue criticada y enmendada y de los subsecuentes trabajos que llegaron a diferenciar

⁹¹ Los autores han hecho una revisión minuciosa de estudios en países de AL y en Estados Unidos que lo constatan.

⁹² También denominada grupos de presión.

claramente entre organizaciones de auto beneficio, -los que promueven intereses colectivos y particulares (como sindicatos, grupos gremiales, clubes y otras organizaciones de membresía)- y las OSC que promueven causas de interés público, esto es, con beneficio para la sociedad o para sectores desfavorecidos de la población⁹³.

Posteriormente, estudios con ese mismo enfoque mostraron el desequilibrio de la influencia que ejercen los diferentes grupos dentro del proceso político, particularmente por desigualdad en el acceso. Investigaciones realizadas en Estados Unidos y en países de AL encontraron que las agencias de gobierno y las grandes empresas tienen mayor peso en los procesos de negociación, porque son a quienes se les convoca y los que cuentan con más recursos;⁹⁴ mientras que las OSC son generalmente excluidas⁹⁵. Estos resultados modificaron las interpretaciones que se habían asumido anteriormente, como que la mayor presencia de actores no gubernamentales en los procesos de toma de decisión los asemeja a grupos de interés; la que fue una interpretación muy cruda porque no tomaba en cuenta la trayectoria de los actores, ni las expectativas en sus intentos de interlocución (Jiménez, 2005: 6).

A finales de los setenta, en su análisis sobre el sistema político de Estados Unidos, Hecló retomó el término de triángulos de acero (*iron triangles*) de Lowi para referir a espacios tradicionales de hacer política con participación básicamente de tres grupos: funcionarios del poder ejecutivo, legisladores y representantes de grupos clientelares de interés (Hecló, 1978: 263). Una de sus aportaciones fue observar que, en algunos países, estos triángulos empezaban a romperse, permitiendo el acceso a actores que no tenían intereses particulares. Denominó redes de asuntos (*issue networks*)⁹⁶ a los espacios, generalmente informales, de interacción entre funcionarios públicos y personas o grupos con intereses de carácter público (Hecló, 1978: 275), que empezaban a abrirse en algunos gobiernos para incluir a personas o grupos conocedores de los temas, cubriendo así el déficit de información necesaria respecto a nuevos temas en la agenda, o formas distintas de concebir algún tema ya tratado (Hecló, 1978: 278). La constitución de esas redes informales se debía también a la creciente influencia de las OSC, que estaban llevando nuevos temas al proceso de PP, demandando la transformación de las funciones del Estado y la creación de relaciones cooperativas intersectoriales (Leiras, 2007: 31)⁹⁷.

⁹³ Por ejemplo, Von Beyme (1986) identificó cinco grupos, distinguiendo a los que tienen interés público.

⁹⁴ Así lo demuestran los análisis de los registros de cabilderos en Estados Unidos (Solís, 2017: 93).

⁹⁵ Edwards y Andrews refieren al trabajo que realizó Walker en los noventa en la ciudad de Washington, que reporta una mayor presencia de OSC independientes buscando influir; encontró que 38% de los grupos activos en la incidencia política tenían fines de lucro, 33% eran agencias de gobierno y 28% eran OSC de incidencia en asuntos públicos (1991, pp. 59–60, citado por Edwards, 2004: 481).

⁹⁶ Que en los años noventa fue desarrollada por el enfoque de PP utilizando el concepto de redes de políticas públicas y, más tarde, con influencia del neoinstitucionalismo, se incorporaron a la perspectiva de gobernabilidad y gobernanza.

⁹⁷ Sin embargo, en los años noventa en los Estados Unidos, el concepto de redes de asuntos evolucionó hacia el de redes de PP, modificando el sentido que le daba Hecló, al señalar que “[L]os diferentes actores van intercambiando ideas, recursos y negocian posibles soluciones a los problemas públicos con las cuales van

En el enfoque de PP, se entiende *policy* o PP como una decisión formal (institucional) que implica un proceso de cambio y que está determinada por varios factores⁹⁸ como: la percepción y definición del problema; los intereses afectados; el grado de organización; el acceso a los canales representativos; la posible coherencia con programas o agendas anteriores; la formulación de una solución; el establecimiento de objetivos y prioridades; los soportes políticos, presupuestarios y administrativos para la solución; la puesta en práctica; la evaluación y control de sus efectos; el mantenimiento, revisión o terminación de esa política (Hogwood-Gunn, 1984; Thoenig, 1985; Ham-Hill, 1984; Jones, 1984, citados por Subirats, 1992: 42). No se trata de decisiones racionales, en el sentido de puras, sino que infieren “una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el curso del proceso social” (Oszlak & O’Donnell, 1976: 21)⁹⁹.

Con base en la revisión de literatura anglosajona, Luis Aguilar (1992: 18) definió PP como el “conjunto de acciones secuenciales y estructuradas, orientadas a resolver problemas de interés o beneficio público; su intencionalidad o causalidad ha sido definida por la interlocución entre gobierno y sectores de la ciudadanía, las acciones han sido decididas por autoridades públicas legítimas; son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad”. En consecuencia, referir a PP incluye las siguientes condiciones: i) que la estrategia contenga un conjunto de acciones que, de manera sistemática, realiza un gobierno para lograr sus metas; ii) que su objetivo sea resolver un problema público reconocido y colocado en la agenda gubernamental (Subirats *et al.*, 2008: 36); y, iii) que no sea una decisión meramente gubernamental o capturada por grupos de interés, sino que tenga carácter público porque pretende garantizar, respaldar y extender los beneficios y las libertades de todos los miembros de una comunidad política (Aguilar, 1992: 27-36). En otras palabras, al utilizar el concepto de PP se asume que hubo PC e incidencia de diversos actores.

generando conexiones que borran los límites entre el Estado y la sociedad y creando redes en donde se fusiona lo público con lo privado” (Zurbriggen, 2011: 1). Esta perspectiva se acerca a la de gobernanza colaborativa entre grupos de intereses particulares y gobierno, lo que, en contextos como el mexicano, sería una especie de retorno a los triángulos de hierro.

⁹⁸ Los racionalistas o los teóricos del incrementalismo, las corrientes múltiples y el equilibrio puntuado–privilegian el proceso de toma de decisión y la racionalidad (limitada) de los actores. Los cognitivistas –con el marco analítico de coaliciones promotoras, la teoría de los referenciales globales/ sectoriales y la teoría crítica– hacen hincapié en las representaciones de los problemas y en los discursos legitimadores de decisiones. Los neoinstitucionalistas –con las teorías de la lógica de lo adecuado, la dependencia de la trayectoria y los tres órdenes de cambio de políticas– subrayan la importancia de las instituciones formales e informales en el desenvolvimiento de las políticas públicas.

⁹⁹ Se habla incluso de la importancia de vislumbrar el subsistema de creencias detrás de la PP y de asesorías muy especializadas, denominadas comunidades epistémicas.

Ozslak y O'Donell (1976) exponen una definición más acorde con el propósito de PC de OSC en el contexto de países de AL, como un conjunto de iniciativas y respuestas manifiestas o implícitas que permiten inferir la posición del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil. La acción estatal implica aceptar que existe un problema, reconocer que debe ser resuelto y definir la manera de resolverlo, destinando los recursos necesarios para ello. Para estos autores, sería también una acción de política pública no reconocer la existencia de un problema o considerar que no merece ser atendido y, por tanto, no hacer nada al respecto (Ozslak y O'Donell, 1976: 110).

Al suponer que la hechura de las PP es planeada y estructurada y que los actores no gubernamentales pueden intervenir en cualquiera de las fases para tratar de afectar su curso de acción; el eje de los análisis de los procesos de incidencia se basa en conocer cómo la acción social afecta alguna de las fases del ciclo de las PP, que puede ser: la identificación y formulación del problema y de las alternativas, el diseño de la política, su implementación o el seguimiento y/o evaluación. En este sentido, Ozslak y O'Donell (1976: 110) refieren a “la historia de la cuestión” para explicar la potencial contribución en las transformaciones del Estado y las nuevas modalidades que asumen sus vinculaciones con la SC. Por lo anterior, un gran número de estudios explica cómo distintos actores, según la naturaleza de sus recursos, su capacidad de movilización, sus alianzas y conflictos y sus estrategias de acción política, logra identificar un problema público, difundir su visión y convertirlo en una cuestión pública, esto es, colocarlo en la agenda de gobierno (Ozslak y O'Donell, 1976: 111).

El enfoque de PP supone un contexto con instituciones democráticas diseñadas para la hechura de PP con participación de actores diversos y permeable a la voluntad ciudadana (Cabrero, 2000: 193). En países con regímenes democráticos no consolidados se presentan otros escenarios: i) se mantiene la tradición centralista de subordinación de los viejos esquemas de intermediación y control; o, ii) se generan rupturas con el sistema anterior, pero sin la capacidad de producir esquemas alternativos de gobernabilidad. Por lo anterior, son comunes los casos o situaciones de caos e incertidumbre, la fragmentación política, o episodios de democracia centrífuga y frágil en los que se abren espacios, pero sin que se generen acuerdos entre actores; de manera que el gobierno mantiene su capacidad de seguir imponiendo sus intereses (Cabrero, 2000: 197).

La explicación del ciclo de las PP y cada una de sus fases ha sido de utilidad para que las OSC adquieran y/o fortalezcan capacidades para identificar a los actores políticos y los contextos más favorables y elaborar herramientas para la incidencia. También ha facilitado documentar la mayor presencia y trabajo de las OSC en México; así como el creciente número de estas instancias que cuentan con un conjunto de capacidades para la incidencia, como la planeación y habilidades técnico-administrativas para el análisis, el monitoreo y la evaluación de políticas alternativas; para poner en la agenda pública y en la gubernamental

temas de relevancia para la sociedad; para la negociación e interlocución con actores gubernamentales; para diseñar y conducir campañas de comunicación; para implementar acciones de programas en colaboración con el gobierno; entre otras (Tapia, 2010: 438)¹⁰⁰.

Sin embargo, se pueden ver algunas limitaciones en los análisis de los procesos de incidencia de las OSC con este enfoque. Ante lo extraordinario de que estos actores sociales estén teniendo mayor presencia e influencia en el espacio público, se tiende a analizar casos calificados como exitosos para explicar cómo lograron sus objetivos. Lo anterior, sin que tengamos elementos para determinar el éxito de estos procesos o los factores que podrían propiciarlos; o sin tener claro cuáles serían los indicadores de éxito en la incidencia política de las OSC o si sería el éxito una de las variables relevantes para analizar el fenómeno (Leiras, 2007 e Ippólito, 2010). Aún si se pudiera conocer el impacto de la PC, sería difícil interpretar si se trata de un buen o un mal resultado: si es malo “¿es reflejo de que las estrategias para incorporarla fueron poco adecuadas, o más bien de que los opositores a su incorporación fueron exitosos en sus intentos de hacerla irrelevante y meramente decorativa?”; por el contrario, si es positivo “¿se debe a que el proceso y la afluencia fueron exitosos, o más bien al contexto específico en el que se dio el proceso?” (Roberts, 2010).

Explicar la intervención social en alguna de las fases del ciclo de PP no es suficiente para entender los procesos de incidencia de las OSC. El problema se puede fragmentar, reduciendo el análisis a las particularidades de cada etapa; resulta más complejo tratar de incidir en alguna de las fases, mientras que en otras la participación de las OSC no puede interpretarse necesariamente como éxito de incidencia; los resultados pueden estar mediados por grupos o actores ajenos y las posibilidades de establecer temas en la agenda puede depender de la coyuntura política o de la agenda de los medios (Ippólito, 2010: 51); o, quizá, la decisión final no se tomó por convencimiento, sino por motivos electorales o de otro tipo que pesaron más que la interlocución que pudiera haberse logrado entre gobierno y OSC.

Muchos estudios sobre los procesos de incidencia de OSC, realizados con el enfoque de PP, se quedan en un nivel meramente descriptivo y sus resultados se presentan fragmentados (Leiras, 2007: 47). Otro efecto es la tendencia a orientar la explicación sobre el impacto del trabajo de las OSC en las PP hacia factores propios de estas instancias, con el riesgo de sobreestimar la relevancia de algunos de sus atributos, aún sin tener claro si fueron esos los que condujeron al “éxito”, porque no es común que los resultados se contrasten con los de casos no exitosos (Leiras, 2007: 47 y Becker, 2009)¹⁰¹.

Una de las razones para llegar a este tipo de consideraciones es que el propio enfoque de PP asume que, al retirarse el Estado de la ejecución de ciertas actividades, abre posibilidades

¹⁰⁰ Lo que, en los ochenta, Hecló identificó como las aportaciones de las OSC al proceso político.

¹⁰¹ Destaca el autor que en gran medida esto se debe a la inexistencia de registro de datos cuantitativos sobre las OSC y, particularmente, sobre las que realizan incidencia.

para la intervención de actores sociales. Pero, más bien se observa lo contrario, por ejemplo, mientras que se considera que la fase de implementación de las PP sería un campo fértil para las OSC y otros grupos sociales (Cabrero, 2000: 206)¹⁰², como expongo en el Capítulo 1, solo en algunos países de AL existen experiencias ejemplares, en México las iniciativas de cogestión han sido casi inexistentes, a pesar de que las OSC cuentan con amplia experiencia en proyectos de prestación de servicios y de desarrollo comunitario, áreas que el gobierno ha dejado desatendidas. Más bien, en los pocos casos en que el gobierno mexicano ha optado por incluir la participación de OSC en la implementación de algún programa, ha sido de carácter funcional para la instancia de gobierno y sin fines de fortalecer el trabajo de las OSC (un problema que resalta Leiras, 2007: 47).

De acuerdo con Cunill, en la incorporación de la PC para la toma de decisiones públicas, más que los resultados, hay que poner atención a los procesos; esto es, cambiar el enfoque hacia la publicación del aparato gubernamental. No hay que olvidar que el propósito de incorporar otros actores en las PP y en la gestión estatal era mejorar las PP; en el centro de la disputa se colocó la calidad y capacidad del Estado para cumplir sus funciones (Ozlak, O'Donnell, Giddens, Skopcol, Alonso y otros). De manera que resulta más importante conocer si el Estado, como un actor político diferenciado, ha adquirido la autonomía y las capacidades requeridas para ejecutar su proyecto político democrático y cumplir con sus funciones y atribuciones (Hevia, 2015: 111).

Retomando a Grindle (1996), Alonso (2007) propone dos grupos de capacidades estatales: las técnico-administrativas y las relacionales; las primeras han sido ampliamente estudiadas, pero existen pocos análisis de la dimensión relacional. En esta dimensión, Alonso integra las capacidades institucionales y las políticas, partiendo de que las estructuras institucionales no son neutrales con respecto a la constitución de los intereses y preferencias de los actores, ni con respecto a la fijación de probabilidades de realización de intereses/demandas de la sociedad (Alonso 2007: 3). A esto denomina el autor el nexo en las relaciones sociedad-Estado (Hevia, 2015: 113) y se trata de capacidades estatales para la intervención, regulación y mediación, esto es, habilidades y rutinas de las agencias estatales para operar como marcos estables y predecibles para la interacción entre actores (Alonso, 2007: 6).

2.2.2 Enfoque de coaliciones promotoras

El análisis con enfoque de coaliciones promotoras, derivado de la teoría de PP, fue propuesto y desarrollado por Sabater y Jenkins en la década de los ochenta con el objetivo de comprender cómo se producen los cambios en las políticas elaboradas para resolver “problemas complejos”. Este enfoque pone énfasis en dos aspectos principales de lo que

¹⁰² Cunill y otros autores analizan experiencias de alianzas entre OSC y gobiernos para la implementación de proyectos o programas en países como Brasil, Argentina o Colombia, que obtienen mejores resultados con menos costos.

denominan el subsistema de política: i) cómo las coaliciones de actores interesados en los problemas (sociedad civil, academia, líderes de opinión y otros ciudadanos) intentan trasladar los aspectos cognitivos, valores, creencias y aprendizajes, que conforman su marco epistémico, a las políticas, mediante el intercambio de información y el diálogo; y, ii) a las perturbaciones externas del sistema global que afectan a los recursos y constricciones de los actores del sistema. Los estudios sobre incidencia de OSC con esta perspectiva explican procesos como la identificación y formación de las coaliciones, su estabilidad, los sistemas de creencias y la coordinación entre actores, en función de sus valores, percepciones, o puntos de acuerdo respecto del problema común (Sabatier y Jenkins, 1993).

Estos análisis han generado conocimiento relevante para el fortalecimiento de las OSC, para su organización, su articulación con otros actores, el desarrollo de estrategias y prácticas para impulsar cambios en PP, para analizar los contextos políticos y encontrar ventanas de oportunidad y, en algunos casos, para contar con asesorías e información técnica especializadas. En sus resultados, subrayan la resistencia al cambio como uno de los obstáculos presentes en varios procesos de incidencia de OSC, incluyendo el estudio de caso para esta investigación. En otras palabras, las diferencias de visiones entre OSC y tomadores de decisiones se torna como un obstáculo difícil de mover; aunque los discursos y compromisos gubernamentales suponen que los funcionarios a cargo de decisiones públicas tendrían una enfoque o marco epistémico de derechos humanos y otros componentes que también son de interés ciudadano, existen inconsistencias entre el discurso y las decisiones gubernamentales.

2.2.3 Acción colectiva y estructura de oportunidades políticas

También se han analizado los procesos de incidencia desde la teoría de la acción colectiva¹⁰³, incluso, Della Porta y Diani denominan a estos procesos como “acciones colectivas de consenso” (Della Porta y Diani, 2006: 29). Se entiende la acción colectiva como la que realizan grupos de personas con intereses comunes, ya sea públicos o privados, que se organizan de manera más o menos formal o estructurada y que llevan a cabo acciones o prácticas de movilización concretas para alcanzar sus objetivos (Tilly, 1978).

Debido a que este enfoque se desarrolló para analizar movimientos sociales, resulta necesario señalar algunas similitudes y diferencias con los procesos de incidencia de OSC: i) los procesos de incidencia son generalmente planeados por una o un grupo de OSC con cierto nivel de organización y estabilidad, “con una estructura de relaciones, reglas de funcionamiento, con objetivos estructura de relaciones, con reglas de funcionamiento, con objetivos relativamente estables, que tienden a profesionalizar las acciones que realizan que, en la mayoría de los casos, cuentan con personalidad jurídica” (Canto, 2004: 64) y que

¹⁰³ Entre otros, Bonamusa y Villar (1998) y Laura Montes de Oca (2014).

pueden trabajar en red con otras instancias o grupos sociales con distintas formas de organización; ii) para tratar de incidir, las OSC priorizan canales formales de acceso a tomadores de decisiones, como el diálogo, la negociación y procedimientos administrativos o judiciales; pero cuando no encuentran espacios o estos se cierran, pueden recurrir a otras estrategias de presión como acciones de protesta; iii) no existe un oponente identificado de manera explícita, y, generalmente, tampoco es necesario que exista conflictividad, se trata de “acciones colectivas sostenidas” en donde los actores comparten solidaridad y visiones frente a algún problema que se busca cambiar (Della Porta y Diani, 2006: 28); y, iv) tanto en los movimientos sociales como en los procesos de incidencia, los actores pueden perseguir fines de interés público o particular; he enfatizado que en este estudio refiero a procesos de incidencia de OSC en asuntos de interés público (no particular).

Se han incorporado dos principales componentes a esta teoría: la teoría de movilización de recursos y el modelo de proceso político. El primero busca explicar el aspecto organizacional de la acción colectiva, esto es, los factores que determinan la operatividad de la estructura interna de la acción. Debido a que varios autores¹⁰⁴ consideraron que con este primer componente se construía teoría de la acción colectiva descontextualizada de sus relaciones próximas de poder, propusieron el modelo de proceso político, para analizar también las oportunidades y límites impuestas por el sistema como determinantes estructurales del contexto político de la acción colectiva (Bonamusa y Villar, 1998: 57).

Con el modelo de proceso político se pretende desplazar, en los análisis, la preponderancia al rol que ejercen los recursos materiales y humanos de los actores sociales (la organización de la acción colectiva), hacia la estructura de oportunidad política y su efecto en la acción colectiva. Con esta visión, se toman en cuenta, tanto las capacidades de la organización de la acción colectiva para establecer estrategias y utilizar repertorios de acción, como las posibilidades que imponen a su acción y alcance factores del contexto político, social, cultural y económico (Bonamusa y Villar, 1998: 57). Se entiende la estructura de oportunidades políticas (EOP) como el conjunto de elementos que, dentro del contexto político, determinan el cierre y las oportunidades para obstruir o facilitar la actividad ciudadana en la búsqueda de metas políticas.

El modelo de McAdam (1996) es uno de los principales intentos por operacionalizar la EOP, con cuatro dimensiones: i) la apertura o cierre del sistema político institucional, según si se trata de un estado débil o fuerte y por la distribución de poder por ramas y niveles de gobierno (centralizado o descentralizado); ii) la estabilidad o inestabilidad de alineamientos políticos, según la estructura de representación de intereses (pluralista, corporativista) y el grado de cohesión o de conflicto entre las élites; iii) la presencia o ausencia de alianzas entre las élites, lo que facilita o limita la disponibilidad de aliados a la acción colectiva; y, iv) las estrategias

¹⁰⁴ Eisinger, 1973; Tilly, 1975 y McAdam, 1982.

predominantes de resolución de conflictos, según la capacidad y propensión a la represión por parte del Estado. Della Porta y Diani añaden otra propiedad que parece relevante para el caso mexicano: prácticas informales o estilo de hacer política, enraizadas en la cultura política y administrativa. También McAdam enfatizó en la necesidad de diferenciar las oportunidades políticas de otro tipo de oportunidades, como las culturales u otras que puedan ser promovidas por la disponibilidad de recursos, o de las que ofrecen otros actores como los medios de comunicación¹⁰⁵; algunos estudiosos han desarrollado el enfoque de la estructura de oportunidades legales¹⁰⁶.

2.2.4 Otros conceptos relacionados con el análisis de los procesos de incidencia de OSC

Varios autores analizan los cambios y los retos que enfrentan las democracias observando las relaciones de poder entre la SC y el Estado e invitan a poner el foco en el papel fundamental que juega el Estado en la organización de la sociedad civil. Oxhorm, Skocpol, Migdal, Walzer, Giddens, Alonso y O'Donnell, entre otros, advierten que una condición para que la ciudadanía participe y tenga influencia en asuntos públicos es que el Estado cumpla su responsabilidad de crear vías para su inclusión y que sus instituciones y agentes sean capaces de atender y dar respuesta a sus demandas.

Desde esta visión, Oxhorm (2003: 133) utiliza el término de esfera pública para explicar “el terreno de la contienda participativa en el que el cuerpo público –constituido por la multiplicidad de actores- entabla negociaciones y disputas acerca de la vida política y social”. Para definir sus propios intereses y entrar en dicha contienda, los actores sociales necesitan ciertas habilidades, pero eso no es suficiente para obtener logros concretos (Oxhorm, 2003: 135). Debido a que su mera participación no garantiza que puedan incidir en cambios significativos en las políticas estatales, en las instituciones y en las prácticas sociales; para la constitución de la esfera pública se requiere que los gobiernos garanticen la inclusión en la estructura política de todos los actores interesados (Oxhorm, 2003: 135).

Asumiendo que la apertura de las instituciones estatales es una condición necesaria para que los actores sociales logren sus objetivos, Oxhorm (2003: 139) explica que, particularmente en países de AL, la esfera pública se encuentra constreñida por algunas dimensiones: la forma dominante de intermediación del interés o neopluralismo¹⁰⁷, las tradiciones centralizadoras y la brecha creciente entre la élite política y la población en general; a la que también contribuye la intermediación del mercado. De acuerdo con Oxhorm, en los países de la región es evidente la ausencia de impacto de los movimientos sociales, lo que alimenta la frustración y, quizás paradójicamente, contribuye a contraer la ya de por sí estrecha esfera pública.

¹⁰⁵ Cuando ayudan a enmarcar e interpretar de manera colectiva los acontecimientos políticos y generar “paquetes ideológicos” (en terminología de Gamson).

¹⁰⁶ Entre otros, Hilson, 2002; McCann, 1998; Vanhala, 2011 y 2012).

¹⁰⁷ Que, en AL se centra en el mercado, ya no en el Estado como fue durante el corporativismo.

Otro enfoque teórico empleado para el análisis de procesos de incidencia de las OSC¹⁰⁸ es el de la noción de campos formulado por Pierre Bourdieu, entendida como "una red o configuración de relaciones objetivas entre posiciones" (Bourdieu y Wacquant, 1995: 64); también explicada como un espacio (locus o terreno) de pugna y disputa por el cambio social entre distintos actores, instituciones o reglas. Con este enfoque se observan y comprenden componentes como los actores involucrados, las posiciones que ocupan, la cuestión en disputa, las reglas del comportamiento de los participantes en la arena social y las lógicas dominantes. Además de identificar el campo y sus características, se busca explicar las distintas posiciones o disposiciones de los actores, esto es, el sentido que tiene el juego para los participantes habilitados -los que son dotadas por los *habitus*- y, por tanto, conocen y reconocen las leyes inminentes del juego; esto es, las prácticas sociales, visiones o expectativas normativas de quienes tienen poder para decidir. Algunos de los trabajos que utilizan dicho enfoque teórico para analizar los procesos de incidencia intentan identificar la cuestión o campo específico del proceso y, posteriormente, enfocar el análisis en la interacción que tiene lugar y en los factores que interfieren¹⁰⁹; aportando una visión sobre las posiciones que tienen los distintos actores, en el sentido de los recursos de que disponen.

Es necesario recordar que el enfoque que dio pie al interés del gobierno mexicano por crear mecanismos de PC en sus instancias administrativas, más que responder a la demanda ciudadana, pretendía resolver la debilidad gubernamental frente a problemas complejos y la necesidad de que los gobiernos contaran con capacidades para coordinar los procesos y establecer dinámicas de colaboración¹¹⁰. Varios de los estudios sobre los mecanismos institucionalizados de PC que analicé en el capítulo anterior, se sustentan en categorías cercanas como la responsividad¹¹¹ -explicada por la teoría de la democracia, como la capacidad de los gobiernos -o capacidades estatales- para responder satisfactoriamente a las demandas ciudadanas (Morlino 2007b) y los análisis pretenden evaluar en qué medida estas

¹⁰⁸ Véase Azuela (2006) y Martínez (2018), por ejemplo.

¹⁰⁹ Véase Martínez (2018).

¹¹⁰ Arellano (2019) resalta la importancia de que los administradores públicos tengan capacidades o disposición; "si no cuentan con ellas, es como si estuvieran mancos".

¹¹¹ Distinto a la connotación que le otorgan las teorías de la administración pública; ya sea como la respuesta gubernamental a los ciudadanos que usan sus servicios o como un atributo de la relación entre los funcionarios electos y la burocracia con la que trabajan. En ambos casos orientadas a la evaluación de desempeño de los funcionarios para mejorar la efectividad de la propia administración. Otros estudios hacen referencia a la responsividad en los procesos de toma de decisiones, pero con propósitos de conocer las motivaciones y beneficios de las decisiones de los funcionarios, respecto a las preferencias electorales, si el funcionario toma decisiones unilaterales, o si busca la deliberación para encontrar soluciones aceptadas por la mayoría; las primeras denominadas "políticas responsivas" por tener efectos de corto plazo; en contraste, las decisiones que incorporan la deliberación se denominan políticas responsables y tienen efectos de más largo plazo. En función de lo anterior, se explica que los gobiernos democráticos están constantemente rastreando las preferencias de los ciudadanos, incluso se utiliza el estudio de la responsividad como una especie de método de termostato (Cantú, 2019) para conocer los vínculos entre la opinión pública y las acciones de gobierno.

instancias cumplen dichos objetivos; las posibilidades que ofrecen para que la PC tenga influencia en las decisiones públicas, según su diseño y operación.

En la Figura 1 presento los conceptos y categorías que considero que han sido relevantes para el análisis de la PC de actores colectivos en procesos políticos:

Figura 1. Conceptos, categorías y autores

Concepto	Categorías	Autores
- Apertura o cierre del sistema político o inclusión de actores en las decisiones públicas	- Acceso igualitario de los actores - Condiciones para equilibrar el peso de las opiniones - Deliberación de calidad - Condiciones que faciliten la influencia	McAdam (1996) Oxhorm (2003) Heclo (1978) Gargarella (2021)
- Participación – representación - legitimidad de las OSC u otros grupos sociales que promueven causas de interés público	- Institucionalización de la interacción entre actores sociales y gubernamentales - Reconocimiento de las OSC como actores políticos con interés público	Gurza e Insunza (2015) Hevia e Insunza (2010) Rabotnikof (2008)
- Responsividad	- Capacidad gubernamental para responder satisfactoriamente a las demandas ciudadanas.	Morlino (2007)
- Capacidades estatales: • Técnicas • Institucionales	Capacidades institucionales: relación gobierno y sociedad civil organizada. - Recursos financieros - Sustento normativo: marcos estables y predecibles para la interacción entre funcionarios y actores. - Conocimiento y habilidades personales y profesionales de los funcionarios. - Capacidades de gestión de los funcionarios para movilizar recursos. - Capacidades políticas: para igualar la suma e intereses al interés general. - Autonomía de la institución y/o instancia - Permanencia o continuidad de los funcionarios en sus cargos.	Alonso (2007) Arellano (2005) Cabrerero (2000) Heclo (1978) Gurza e Insunza (2010 y 2015) Gargarella (2021)
Visión o posición de los actores Campos Esfera pública	- Diferencia de visiones de los actores - Rigidez institucional y de actores de gobierno - Dependencia de la trayectoria - Marcos epistémicos - Coincidencia o no de intereses	Adil Najam (1996) Sabater y Jenkins (1993) Pierson (2000) Oxhorm (2003) Bourdieu y Wacquant (1995)

Fuente: Elaboración propia.

Las aportaciones de los estudios sobre el fenómeno de la incidencia de las OSC son diversas, entre otras: dar a conocer las limitaciones del esquema gubernamental de PC; explicar el fenómeno del desarrollo de las OSC de incidencia, particularmente su mayor presencia e impacto en el debate público; identificar momentos o espacios que, aunque reducidos, han sido abiertos a la PC; demostrar la importancia de las experiencias y subrayar que su práctica es deseable y útil para la gestión pública; y sobre todo, generar conocimiento sobre la manera en que se hace política en México, este último de gran utilidad para que las OSC fortalezcan sus capacidades de incidencia. Sin embargo, considero que hay algunos desafíos analíticos pendientes para entender estas nuevas formas de PC y, en especial, las dinámicas de interacción entre OSC y gobierno en el contexto mexicano; a los que refiero en el siguiente apartado; identifico también algunas de las condiciones estructurales que pueden obstruir la práctica cotidiana de incidencia de las OSC.

2.3 Desafíos pendientes para el análisis de procesos de incidencia de OSC

2.3.1 Replantear la relación entre los términos participación, representación, deliberación y legitimidad.

Como he señalado, uno de los rasgos de la democratización y de la reconfiguración del asociacionismo ha sido la pluralización de actores, así como su movilización por canales distintos a los reconocidos para la representación y en nombre de otros. En consecuencia, las nociones de participación y representación perdieron potencia para lograr transformaciones, “envejecieron”, se convirtieron en obstáculos para comprender la multiplicidad de modalidades de la representación extra parlamentaria (Gurza e Isunza, 2015: 18)¹¹². Estos actores no se definen por su filiación a instituciones tradicionales, como los sindicatos o los partidos políticos; se trata de *ciudadanos qua ciudadanos*, redes de actores sociales y movimientos, organizaciones no gubernamentales de defensa y promoción de causas, asociaciones comunitarias (Gurza e Isunza, 2015: 18).

De acuerdo con Plotke (1997), la representación y la participación no son opuestas, de manera que se convierten en prácticas complementarias que se garantizan por la experiencia común (Cadena Roa, 2021: 4); esto es, la fuente de autorización de la acción social se obtiene por afirmaciones que los actores colectivos reclaman para sí a otros grupos (Cadena Roa,

¹¹² Autores como Warren (2008) y Peruzzotti (2006) hablan del efecto de la pluralización de la representación con un desplazamiento hacia otros actores no parlamentarios y las prácticas de intermediación política de actores sociales; para explicar que la legitimidad no necesita ser otorgada por ley, sino que surge en las prácticas sociales, ya sea por afinidad, presunción, sustitución, representación ciudadana, etc. Puede o no reconocerse legalmente a los actores sociales como representantes de otros grupos, sobre todo en casos en que son parte de PP, por ejemplo, en Brasil los consejeros de la sociedad civil tienen la función legal de representar los intereses de determinados grupos sociales —usuarios, beneficiarios, públicos específicos— en el proceso de definición y gestión de políticas; existen más consejeros ejerciendo funciones de representación extraparlamentaria que diputados municipales (Gurza e Isunza, 2015: 9).

2021: 3). Aunque las OSC buscan obtener consenso y respaldo con determinadas audiencias o públicos, incluso establecen alianzas con organizaciones o grupos de base; no se arrogan representatividad de la sociedad civil. Su participación en la gestión pública se vuelve un aspecto central del proceso de representación política (Ippólito, 2010: 41) porque orientan sus acciones a la defensa de bienes públicos como son los derechos humanos (acceso a educación, a salud, o la justicia), los recursos naturales, la democracia, medidas anticorrupción, la justicia, al combate a la exclusión social y política o el combate a la corrupción y, porque buscan la solución a problemas sociales o de grupos generalmente sub representados o que difícilmente podrían organizarse (Ippólito, 2010: 45) (como consumidores, migrantes, personas privadas de su libertad, niños, niñas y adolescentes).

Para el caso de México, en donde el desequilibrio entre las posibles fuentes de legitimidad – legalidad y consenso- se presentó como uno de los rasgos del autoritarismo, resulta todavía más necesario el debate sobre la participación, la representación y la legitimidad de las OSC. Para ampliar esta explicación, retomo lo que señalaba Bizberg en 1990 sobre un doble desequilibrio en el sistema político mexicano; por un lado, el Estado decidía si era o no necesario modificar las reglas del juego -abrir o cerrar el sistema ante los conflictos sociales- para institucionalizar intereses; y, por otro, la legitimidad no se repartía entre la legalidad y la interpretación (o consenso) del sistema, sino que se inclinaba hacia el segundo. Lo anterior respondía, en parte a que la legitimidad no se podía fundar en la capacidad real del Estado para responder a las expectativas de los distintos sectores de la sociedad (Bizberg, 1990: 704).

Como señalan Gurza e Insunza, lejos de las filiaciones tradicionales, estos nuevos actores se sitúan como *ciudadanos qua ciudadanos*, aunque no sería necesario, en muchos países, los gobiernos les otorgan reconocimiento legal y legitimidad para defender causas de interés público y participar en PP. En México todavía resulta muy difícil para los funcionarios públicos reconocer a las OSC y a otros grupos sociales como interlocutores, mientras que sí reconocen y mantienen abiertas vías para la participación de otros grupos de la sociedad civil en procesos decisorios, especialmente los que promueven intereses particulares¹¹³. Este rezago conlleva al desconocimiento y la desconfianza entre los políticos y el público en general ante iniciativas de acción pública; desconocimiento y desinterés que también se reflejan en los medios de comunicación, que frecuentemente difunden notas sobre escándalos y abusos, o conceptos y datos erróneos, que reflejan poco conocimiento directo acerca de las OSC. (Tapia, 2010: 420).

¹¹³ Los estudios realizados con el enfoque de grupos de poder muestran que, aún en democracias consolidadas, existe una distribución desigual de las oportunidades políticas entre los actores que participan en los asuntos públicos. La estructura de las instituciones políticas “provee acceso y apalancamiento a algunos grupos y alianzas, estimulando y recompensando sus esfuerzos de darle forma a las políticas gubernamentales y, simultáneamente niegan el acceso a otros grupos que operan en la misma arena política” (Skocpol, 1989: 54).

2.3.2 Analizar los procesos de incidencia como relaciones de intercambio político y no solo como acción colectiva.

En el creciente acervo de estudios sobre las OSC o sobre la acción colectiva, todavía son pocos los que analizan procesos de incidencia¹¹⁴ y, debido a que pretenden explicar la mayor presencia e impacto de las OSC en el espacio público, se orientan principalmente a observar las capacidades de las OSC; y, a conocer la estructura organizacional de estas instancias, sus liderazgos, sus estrategias de trabajo, de comunicación y de creación de redes o coaliciones, entre otros recursos y posibilidades que podrían conducir al logro de sus objetivos. Esta visión sobre la disposición de recursos de las organizaciones o grupos sociales resulta simplificada para conocer el fenómeno de la acción colectiva y de los procesos políticos (Jiménez, 2005: 21). Es posible que contribuyan a esta tendencia los tres siguientes aspectos: la creciente presencia e impacto de las OSC en asuntos públicos, a pesar de las dificultades del contexto político; el entendimiento de la necesidad de su participación como actores que conocen diversos temas y propuestas alternativas, incluso mejor que los funcionarios a cargo; y, los marcos teóricos disponibles.

Al cargar la mirada en la función de las OSC, los resultados de los análisis no son suficientemente sólidos sobre las posibilidades y obstáculos de la incidencia; se ha dejado de lado lo que podríamos llamar la oferta de espacios y sus características; esto es, lo que hacen y lo que dejan de hacer las instancias de gobierno para posibilitar la participación de OSC. De acuerdo con Giddens: “el ciudadano no puede ejercer su tarea con responsabilidad plena como constructor de lo público mientras que el Estado no le reconozca esta posibilidad como parte de su propia condición de ciudadano.” (Giddens, 1999: 87). Las posibilidades de incidencia de las OSC dependen en gran medida del contexto político y social y, para analizarlas se requiere considerar también variables externas que pueden favorecer o entorpecer su actividad (Bonamusa y Villar, 1998: 4).

En esta lógica, las capacidades de acción colectiva son necesarias, pero no suficientes y se torna más relevante la responsabilidad estatal de garantizar el acceso al intercambio político de los diversos actores, entendido como la situación en la que grupos sociales organizados negocian con el Estado bienes de distinta naturaleza (Rusconi, 1985: 67). Si los procesos de incidencia demandan amplias capacidades institucionales, profesionales y administrativas a las OSC, imponen aún mayores retos a las instancias de gobierno. Al incorporar esta visión será posible observar si el Estado es capaz de regular las formas de inclusión de actores con intereses, identidades y posiciones contrastantes y llevar a cabo acciones para igualar la suma de los intereses específicos al interés general de la sociedad.

¹¹⁴ De acuerdo con Guadarrama, en el Congreso anual que organiza el Centro Mexicano para la Filantropía, uno de los principales foros que convocan a OSC y académicos a presentar investigaciones sobre el sector, en los eventos de los años del 2010 al 2013 solo 3.5% del total de ponencias fueron sobre la incidencia política de las OSC (Guadarrama, 2014). No se cuenta con información para actualizar este dato.

2.3.3 La respuesta gubernamental y las condiciones para la incidencia

Los estudios existentes sobre los procesos de incidencia identifican algunas de las posibilidades y limitaciones de los principales espacios institucionales para la PC y han encontrado que, en muchos casos, las OSC abren otros espacios para escalar los temas, pero que son más bien esporádicos y temporales. Considero como un desafío estudiar el fenómeno en México desde una perspectiva que nos dé luz sobre la complejidad de las relaciones que establecen las OSC con el gobierno, de manera que podamos llegar a identificar el conjunto de posibilidades o vías disponibles -institucionalizadas o no- en las instancias de gobierno, a las que realmente pueden acceder las OSC, cómo es posible que accedan, cuáles son las dinámicas de la relación que establecen con los agentes de gobierno y las posibilidades e impedimentos para la incidencia; porque, a diferencia de los aspectos internos, mejorar dichas condiciones no está al alcance de las OSC, a pesar de que estas desarrollen amplias capacidades para incidir.

La revisión y análisis de estudios sobre el alcance de los esfuerzos más conocidos del gobierno mexicano para responder de manera institucional a la demanda de la SCO por participar en decisiones públicas, que presento en el Capítulo 1, proporcionan un marco contextual para esta investigación. Destaco particularmente que, mientras que algunos gobiernos de países de AL han incorporado buenas prácticas, en México han sido magros los resultados para crear *locus* de participación de estos nuevos actores (Gurza dixit); esto es, lugares, canales o espacios innovadores para pluralizar la representación en instancias para la interacción y la incidencia¹¹⁵.

2.4 Los obstáculos para la incidencia de las OSC en asuntos públicos en México

Los obstáculos o condiciones desfavorables para la PC en la toma de decisiones pueden ser procesos, acciones, eventos, omisiones, normas; que dificultan o hacen imposible que los gobiernos atiendan las demandas ciudadanas. Estos pueden tener carácter estructural o coyuntural, los primeros son factores más permanentes -históricos y difíciles de modificar- y, los segundos son los que se perciben con mayor facilidad en la interacción cotidiana entre los actores sociales y los gubernamentales, pero que se derivan de factores estructurales, aunque pueden ser también meramente coyunturales.

¹¹⁵ Gurza e Isunza refieren a la respuesta del gobierno brasileño para diversificar el *locus*, estableciendo canales innovadores capaces de pluralizar la representación en instancias que no son por excelencia las de representación (como el Parlamento), sino que se asociaron a la estructura administrativa del Poder Ejecutivo y se ocupan de funciones como la definición, fiscalización y gestión de PP. (Gurza e Isunza, 2015: 18). Por su parte, Isunza y Hevia (2010: 61), con el modelo de interfaces socio estatales analizan los mecanismos gubernamentales como espacios de intercambio y conflicto en donde se encuentran de manera intencional actores sociales y estatales.

A partir de la investigación documental, elaboré el esquema de la Figura 2 con los principales obstáculos estructurales del sistema político mexicano para la incidencia de actores colectivos de interés público¹¹⁶. Distingo dos tipos: los relacionados con los procesos decisorios y los que obstruyen medidas para el fortalecimiento del asociacionismo independiente, que pueden derivarse de características del sistema, por ejemplo, del incumplimiento del derecho a la libre asociación o de otras obligaciones estatales; pero que también pueden ser efecto de algunas particularidades del propio sector de OSC. Existen otros factores que disminuyen las posibilidades de incidencia de las OSC: el régimen de federalización, los pocos incentivos para la articulación; el utilitarismo político y gubernamental; y, en los últimos decenios, el aumento de la inseguridad, la pérdida de confianza, la crisis social; entre otros.

Figura 2. Los obstáculos para la incidencia de las OSC en asuntos públicos en México

Obstáculos para la incidencia de las OSC en asuntos públicos en México	Obstáculos para el fortalecimiento del asociacionismo independiente
- La manera de hacer política: desde el gobierno (de arriba hacia abajo). - La inercia y/o rigidez institucional en la toma de decisión pública. - La debilidad del Estado (deficiencias administrativas, operativas, presupuestales) y la falta de voluntad política de funcionarios	- Patrones de asociacionismo marcados por el corporativismo. - Ausencia de una política de fomento al asociacionismo independiente. - Pocas fuentes de financiamiento: obstáculos a las donaciones privadas y escasez y opacidad de apoyos de gobierno. - El reto de mantener sana distancia del Estado y del mercado - El reto para articular las demandas del sector.

Fuente: Elaboración propia con base en revisión de literatura y, para la segunda columna (Hevia, 2012 y 2017).

2.4.1 La manera de hacer política: centrada en el gobierno (de arriba hacia abajo)

En los primeros años del presente siglo hubo optimismo de que la SCO empujaba al “rediseño” de los procesos de toma de decisiones, que las redes de actores tradicionalmente influyentes se volvían obsoletas y se empezaban a reestructurar con nuevos actores (Cabrerero, 2000; 200). Sin embargo, después de 20 años, la hechura de PP sigue siendo inducida desde el gobierno, el proceso se mantiene casi hermético a actores con interés público y, si es que

¹¹⁶ En su análisis sobre los estudios de movimientos sociales, Favela (2000: 93) refiere a la tendencia a prestar mayor atención a aspectos coyunturales, aunque estos sean determinados por la estructura; a la que se le tiende a poner poca atención.

se abren canales para la participación de actores no gubernamentales y no particulares, estos son esporádicos y frágiles y no facilitan la generación de acuerdos.

A pesar de los cambios constitucionales y de la creación de nuevas instituciones, en las democracias de AL las estructuras de poder “permanecen casi intocadas... consagran la concentración y dejan pocas posibilidades a la intervención popular en política” (Gargarella, 2016: 210). Se han creado muy pocas instituciones y, en conjunto, el “traje institucional,” que se diseñó para sociedades pequeñas y divididas en pocos grupos homogéneos y no para la heterogeneidad, permanece casi igual y no le queda al contexto social actualmente transformado (Gargarella, 2021). En México, el particularismo se refuerza por la creciente capacidad de alianzas entre políticos para controlar los procesos, incluyendo decisiones de los tribunales (García, 2017: 24). La gestión gubernamental no se ha modificado hacia una lógica más ciudadana, con nuevas relaciones con la sociedad civil basadas en principios cívicos y de acción pública y sobre el papel que podrían desempeñar las OSC (Tapia, 2010). Frente a esta condición estructural, aun contando con las capacidades y recursos, tras procesos largos y desgastantes, en la práctica, los esfuerzos de incidencia de las OSC tienen alcances limitados en las decisiones públicas. (Tapia, 2010: 438).

2.4.2 Inercia y rigidez institucional en la toma de decisión pública

La dificultad de romper inercias de enfoques tradicionales para la atención de temas diversos, que algunos teóricos explican como la rigidez institucional o la dependencia de la trayectoria¹¹⁷, en la práctica se traduce en la preferencia a tomar decisiones de la manera en que tradicionalmente se han tomado. En el caso mexicano existen varios ejemplos: el predominio del asistencialismo en el tema de desarrollo social, que impide adoptar acciones o programas con base en el enfoque de derechos, lo que ha dificultado que progresen varias iniciativas propuestas por OSC. En el tema de ejecución penal, la influencia de un enfoque de readaptación social fue la principal dificultad que enfrentó el grupo promotor de la Ley Nacional de Ejecución Penal durante casi todo el proceso y con la mayoría de los actores gubernamentales, que no aceptaban la necesidad de promover legislación con enfoque garantista o de reinserción social¹¹⁸. En este sentido la polisemia que adquieren algunos términos en los debates, como serían “calidad educativa”¹¹⁹, “sustentabilidad ambiental”, dificulta que se puedan elaborar e implementar leyes o programas. En las escasas acciones de fomento a las OSC, todavía predomina la concepción tradicional de que las OSC realizan

¹¹⁷ El término *path dependence* proviene de la economía y se incluyó en la ciencia política, con fines de analizar las trayectorias de las PP desde sus pautas de origen, bajo la premisa de que estas influyen sobre su evolución posterior; esto es, la relevancia de los procesos históricos que posibilitan o no un cambio. Una vez establecida una tendencia en la adopción de políticas, se va reforzando con el paso del tiempo: “los pasos dados en una dirección inducen a nuevos movimientos en la misma dirección” (Pierson, 2000: 252).

¹¹⁸ Que la teoría de coaliciones promotoras refiere como la construcción de una comunidad epistémica que impulsa un cambio de visión. En algunos casos, incluso, mediante capacitación a funcionarios. Para mayor información del caso de la Ley Nacional de Ejecución Penal, véase Verduzco, 2016.

¹¹⁹ Como lo analiza Hevia (2020).

solamente tareas asistenciales y que su única función es la prestación de servicios; a tal grado que la palabra “corresponsabilidad” permanece en el léxico gubernamental, en los programas e incluso en el portal de la Comisión de Fomento a OSC en los gobiernos federal y estatales.

2.4.3 Debilidad del Estado

Existen muchos factores que explican la debilidad del Estado, en algunas áreas de gestión pública, además de factores estructurales, la debilidad estatal puede acentuarse por deficiencias administrativas, operativas, presupuestales o por la actitud de los funcionarios frente a otros actores; algunas de estas limitaciones se esperaban superar con las propuestas de gobernanza incorporando diversos actores en los procesos de PP. La falta de capacidades o debilidad estatal en varios temas conduce a que se tomen decisiones de emergencia, en detrimento del mínimo grado de institucionalidad, contribuyendo al estancamiento en temas que son prioridad para la ciudadanía y necesidades urgentes. En el contexto particular de ingobernabilidad¹²⁰ en México, algunas demandas elementales como las de seguridad, justicia y reparación de daño parecen imposibles de ser atendidas, porque su resolución exige contar con un Estado de derecho funcional, inexistente en el país (Olvera, 2020) pero, al menos se podría empezar por actuar de manera responsable con acciones que poco a poco vayan cambiando el rumbo.

La crisis de gobernabilidad, en el caso del presente estudio, tiene también repercusiones de carácter metodológico, ya que no sería de utilidad concentrar la atención en áreas de políticas en las que es evidente la ingobernabilidad, como podría ser, por ejemplo el tema de la migración internacional, en el que han estado tratando de incidir colectivos y redes de OSC con propuestas sólidas y, donde se cuenta con una norma clara y es posible que algunos tomadores de decisiones tengan voluntad de atender las demandas, pero no puedan dar respuestas porque el gobierno se ha vuelto insensible a la presión, después de atarse voluntariamente las manos y asumir un papel determinado en la política internacional sobre la migración sur – norte. Por el contrario, el caso de estudio seleccionado corresponde a un área de políticas públicas -la gestión ambiental-, en la que cabe suponer concordancia entre el interés público y el interés gubernamental; primero, en el sentido de urgencia y efectividad, pero también por la existencia de presiones internacionales hacia decisiones orientadas al interés público y al respeto de los derechos humanos.

2.4.4 Obstáculos para el fortalecimiento del asociacionismo independiente

Para entender que el proceso de reconfiguración del asociacionismo, particularmente la mayor presencia de OSC civiles o de incidencia, no ha estado exento de contradicciones;

¹²⁰ De crisis general de gobernabilidad institucional, como resultado del estancamiento de la democratización y de la incapacidad para impulsar una nueva cultura de gestión gubernamental que dé respuesta a las demandas sociales.

resulta importante identificar los desafíos para el asociacionismo independiente en México. Con este propósito, retomo el esquema que propone Hevia (2012 y 2017)¹²¹ en el que considera factores externos e internos del sector:¹²²

A) Patrones corporativistas y sus efectos. Frente al predominio de patrones marcados por el corporativismo y la prevalencia de organizaciones de intereses privados y semipúblicos, en México existe escasa experiencia de asociación por el bien público (Hevia, 2012: 386)¹²³. La Ley de Fomento no se convirtió en un marco de referencia para una relación distinta del gobierno con las OSC, más que fomentar el asociacionismo independiente, por sus vacíos y contradicciones;¹²⁴ sobre regula y debilita al sector de OSC e impone obstáculos para su constitución legal y para la obtención de financiamiento. En lugar de crear formas distintas para otras modalidades de organización social, las dependencias gubernamentales han utilizado la Ley de Fomento para relacionarse con organizaciones de diversa índole (sociales, productivas, gubernamentales, privadas). He referido a varios incumplimientos de la Ley; entre otros, la débil institucionalidad y su incapacidad para resolver aspectos analíticos y metodológicos, o siquiera para contabilizar a este tipo de organizaciones o para diseñar y coordinar acciones de fomento. En consecuencia, no es posible distinguir si en México tenemos una baja densidad asociativa o si el problema es que existe poca experiencia para generar asociaciones que velan y trabajan por el bien público (Hevia, 2012: 389).

Tampoco se evita que se constituyan organizaciones sociales desde el Estado¹²⁵ (Hevia 2012: 383); ni siquiera la instancia de gobierno a cargo del Registro Federal

¹²¹ El autor amplió la explicación de su texto de 2012 en su presentación en el Ciclo de Conferencias 2017.

¹²² Estos obstáculos están presentes en muchos estudios de caso sobre procesos de incidencia de OSC, véase, por ejemplo, el trabajo coordinado por Chaguaceda *et al.*, (2017) en tres entidades del país (Baja California, Guanajuato y Veracruz).

¹²³ En México tenemos muy bajos los niveles de asociacionismo; en 2017, dependiendo del registro utilizado, existían entre 33 (Indesol) o 50 (Instituto Nacional de Información Estadística y Geográfica INEGI) OSC por cada 100 mil habitantes, mientras que, por ejemplo, el mismo índice en Chile era de 1,302 (Véase Hevia, 2012: 372). Debido a la disparidad de los registros, no es posible hacer comparaciones para cada año, en su artículo, el autor presenta otros datos que ilustran las diferencias. En México, el Registro Federal de OSC no refleja el conjunto de OSC por varias razones: no se registra únicamente a organizaciones orientadas al beneficio de terceros, sin fines de lucro, ni partidistas o religiosos que están constituidas legalmente (según el Art. 30, se excluyen organizaciones que realizan actividades de auto beneficio como cooperativas económicas, grupos de auto ayuda mutuales y otras, aunque no estén orientadas al lucro); están inscritas un gran número de organizaciones de auto beneficio, además de otras que no son independientes del gobierno o de los partidos. Alrededor de 40% de OSC de las OSC registradas (2019) están catalogadas como “inactivas”, porque no presentaron informe anual al Indesol por más de dos años, pero no es posible saber si continúan o no operando.

¹²⁴ No existe legislación para reconocer e incentivar varias formas de organización; entre ellas, las de tipo territorial, como las organizaciones de colonos o de barrios (con excepción de la CDMX), algunas sociedades cooperativas, organizaciones religiosas, recreativas, de auto ayuda, entre otras.

¹²⁵ Algunos ejemplos: cerca de 23 mil núcleos agrarios, 73 mil comités de contraloría social (para programas sociales); 245 mil asociaciones de padres de familia; entre otras.

de OSC (el Indesol) cuenta con suficientes elementos para rechazar la solicitud de inscripción al Registro de organizaciones que claramente tienen objetivos y prácticas semipúblicas e incluso gubernamentales¹²⁶. En gran medida, estos problemas se derivan de una visión anacrónica del gobierno¹²⁷ e inciden en la dificultad real para vislumbrar el interés público sobre los intereses semipúblicos en todos los tipos de asociación en México.

- B) El reto del financiamiento. Contamos con estudios sobre las dificultades para el financiamiento de las OSC en México. En el año 2000 se realizó un primer estudio comparativo, en donde el sector de OSC mexicano resultó ser el más reducido de AL y de los demás países considerados, en términos de número de OSC, del monto de sus ingresos, de la población económicamente activa que ocupa; además de contar con las menores proporciones de recursos públicos y privados en el total de sus ingresos (Lester, *et al.*, 1999), situación que se ha constatado en estudios posteriores.

A pesar del incremento del número de instituciones donantes, en México todavía se donan muy pocos recursos privados a OSC y se mantiene el sesgo de apoyar casi exclusivamente a instituciones que prestan servicios de asistencia a población vulnerable¹²⁸. Esta práctica se refuerza por la resistencia a modificar criterios de la Ley del Impuesto sobre la Renta como: que no todas las OSC de beneficio a terceros y sin fines de lucro puedan solicitar la autorización como donatarias; que las OSC deban obtener una carta de acreditación de actividades emitida por alguna instancia de gobierno (lo que es más difícil obtener para OSC que no son de asistencia social) para el proceso de solicitud de autorización como donataria; que se mantenga el límite a la deducción de impuestos por donativo; y, que se prohíba a las OSC con estatus de donatarias utilizar los donativos privados para actividades de incidencia política¹²⁹. Estos factores, -las costumbres de donación y las limitaciones del marco

¹²⁶ Para transferir apoyos económicos a productores rurales, la Ley General de Desarrollo Rural Sustentable exige que se constituyan como asociaciones civiles y la Sagarpa les pide que se inscriban en el Registro Federal de OSC. Otras dependencias recurren a esta práctica para facilitar la transferencia de recursos a organizaciones que no cumplen los criterios para considerarse una OSC, instancias creadas por el gobierno para realizar tareas de las dependencias y que obtienen más de 50% de presupuesto del erario público. El Indesol inscribe en el Registro de OSC y reporta los fondos como apoyos a OSC, sin hacer alguna distinción.

¹²⁷ Un reflejo de esta postura es mantener el uso del término corresponsabilidad entre OSC y gobierno, que fue clave en el programa Solidaridad mecanismo de la administración de Carlos Salinas para instalar el neocorporativismo en México (Bizberg, 1990).

¹²⁸ Las organizaciones que tienen estatus de donatarias autorizadas por el SAT reportan que el porcentaje de ingresos por donativos privados es de alrededor de 21% (en promedio, el grueso de las donatarias reciben 90% de instancias nacionales y 10% de internacionales); solo 2.5% son apoyos gubernamentales y el resto de sus ingresos son auto generados. Del total de donativos privados para el sector, 66% se destinó a organizaciones de carácter asistencial y 10.9% a educativas. Datos de 2019, publicados en www.alternativasycapacidades.org/fondos

¹²⁹ Por restricciones a los donativos privados para que las donatarias realicen actividades dirigidas a “influir en la legislación” (Art. 92 de la LISR), criterio que también incluyen algunas fundaciones extranjeras, pero referido solo a prohibir que directamente redacten legislación.

fiscal-, contribuyen a la práctica de algunas fundaciones empresariales de crear sus propias organizaciones de asistencia para canalizar donativos, constituyendo una especie de *holdings*; pocas fundaciones empresariales mexicanas han desarrollado procedimientos para financiar proyectos de OSC a través de convocatorias públicas.

Respecto a los recursos públicos, por la falta de transparencia gubernamental en los programas que otorgaban apoyos económicos a OSC, la información disponible es imprecisa, pero deja claro que en México los gobiernos apoyan económicamente a un número muy reducido de OSC¹³⁰, que se trata generalmente de montos muy pequeños, que se distribuyen de manera desigual, que muy pocos programas publican convocatorias y reglas de operación y que la mayor parte de los recursos se destinan a financiar actividades de asistencia y de combate a la pobreza o de prestación de servicios a población vulnerable (Verduzco y Díaz, 2015). Tampoco existen en México esquemas de servicios públicos concesionados a OSC o alianzas de mediano y largo plazos para emprender proyectos colaborativos¹³¹, es casi nula la participación de las OSC en la implementación de programas y políticas públicas (Tapia, 2010: 433).

El reto de reconstruir el esquema de financiamiento tiene dos facetas: por una parte, la minúscula oferta de fuentes de financiamiento y, por la otra, que el esquema actual promueve la opacidad, la simulación y la discrecionalidad de las acciones de financiamiento público y privado. Al no resolver estos aspectos, el gobierno pugna por las viejas formas particulares y corporativizadas de relación con la sociedad civil. Le resulta útil para simular; por un lado, que fomenta al sector de OSC, mientras que, por el otro, es omiso respecto a su compromiso de crear un entorno propicio para el fortalecimiento de las OSC. Para fines de esta investigación, es importante resaltar que, debido a la escasez de recursos privados o públicos mexicanos para proyectos de análisis e incidencia en políticas públicas, las OSC con este tipo de proyectos recurren generalmente a otras fuentes de financiamiento: autogenerados o de fundaciones internacionales (Tapia, 2010); como sucede con la organización del estudio de caso.

- C) Mantener una sana distancia del Estado y del mercado. Este reto se vincula con la permanencia de patrones de asociacionismo que acechan constantemente la autonomía del sector. Hevia refiere al riesgo que implica la presencia de organizaciones ligadas a partidos políticos con pantalla de independientes o con OSC

¹³⁰ El financiamiento público del gobierno federal a OSC es diminuto: en 2018 se reportó una cantidad de \$5,988.61 millones de pesos, equivalente a 0.6% del total de los recursos federales destinados a programas de desarrollo social, y solo se apoyó a 6.3% de las OSC inscritas en el Registro (2,611 OSC, de 41,219). Además, la información sobredimensiona los montos en más de 50% porque las dependencias reportan apoyos que no son para OSC (Verduzco y Díaz, 2015).

¹³¹ Como se han creado en países como Colombia, Chile y Brasil.

para empresariales, que podrían priorizar fines de lucro e intereses particulares¹³². Esta situación es fomentada por la débil normatividad, la discrecionalidad y la falta de transparencia en programas de gobierno, en donde la propia información oficial crea confusión respecto al tipo de OSC de interés público y sin fines proselitistas¹³³; un ejemplo claro de la contribución gubernamental a perpetuar este reto es la inclusión de organizaciones gubernamentales y/o con fines de lucro en el registro oficial y en los reportes de apoyos económicos a OSC.

- D) El reto de articular las demandas del sector. En general, en México cuesta mucho articular demandas y movimientos ciudadanos¹³⁴, más aún cuando se trata de procesos liderados por OSC civiles o de incidencia. Pasado el auge asociacionista, hemos tenido que reconocer que, frente a la magnitud de problemas, existen en México pocas organizaciones civiles y que el sector de OSC está dividido por historia, ideología, valores, cultura política y enfoques, además del acceso diferenciado a financiamientos (Tapia, 2010).

Los desafíos señalados tienen algunos elementos que están al alcance o son problemas internos del sector de OSC, pero en gran medida se trata de factores externos- fuera de su control- que podrían resumirse como sigue: el gobierno mexicano no reconoce a las OSC como actores en política, no establece medidas y reglas claras para fomentar su trabajo y tampoco existe disposición para facilitar su participación.

Con base en la argumentación presentada hasta aquí, se podría decir que, en México, el escenario para la incidencia de OSC está lejos de ser el esperado; los actores sociales que no desean utilizar vías informales de tipo clientelar, van generalmente a contracorriente de la cultura política de larga data o se enfrentan constantemente a la interrupción de sus procesos por decisiones autoritarias. Debido a que, en gran medida, los estudios se han enfocado a señalar las dificultades internas al sector de OSC, el propósito de esta investigación es explorar sobre las condiciones presentes en las dinámicas de interacción de las OSC con las instancias de gobierno cuando las primeras llevan a cabo procesos de incidencia en asuntos públicos. Como señalo en la introducción, la principal hipótesis que exploro es que los agentes de gobierno disponen de muy pocos recursos institucionales que pudieran facilitar la interacción con las OSC, como podrían ser: autonomía para tomar decisiones, capacidades para elaborar escenarios sobre las posibles alternativas, facilidades logísticas para crear

¹³² No significa que las OSC creadas por empresas necesariamente tengan estas características, existen claros ejemplos de lo contrario, entre ellos, Fundación del Empresariado Chihuahuense, AC.

¹³³ El autor ejemplifica con los más de 20 mil grupos de los Venados Unidos contra el Cáncer que promovió el gobernador Duarte en Veracruz, asociados con los partidos PRI y PVEM. En archivos del periódico Reforma (s/f) se encuentra un listado elaborado por Martha Martínez que expone alrededor de 60 fundaciones creadas y/o dirigidas por políticos. Mexicanos.
<https://gruporeforma.reforma.com/libre/offlines/pdf/archivos/ref/Filantropia.pdf?Rdm=>

¹³⁴ Véase, Oxhorm (2003) que explica este problema en países de la región de América Latina.

espacios formales de diálogo y discusión, para identificar y convocar a actores clave y para dar seguimiento a los asuntos, o incluso, con frecuencia muestran falta de disponibilidad para interactuar con actores sociales.

Ya en el Capítulo 1 señalé algunos impedimentos para la práctica de incidencia cotidiana de las OSC, tanto en el Legislativo, como en el Ejecutivo, reportados en la bibliografía revisada. Sin embargo, debido a que estos resultados no son abundantes y a que los estudios perseguían otros objetivos, además de considerarlos, es necesario realizar trabajo empírico con dicho propósito. En el siguiente capítulo expongo las estrategias analítica y metodológica de la investigación para observar empíricamente las condiciones para la incidencia y cómo estas pueden convertirse en obstáculos para la práctica cotidiana de actores sociales.

En fin, considero que los resultados que presento en el Capítulo 5 contribuyen a conocer mejor en qué medida se ha adaptado el sistema político mexicano a esta nueva forma de ejercicio ciudadano y cuáles son las características de los espacios que las OSC logran abrir y de las dinámicas que establecen con las instancias de gobierno; lo que revela también en qué medida el gobierno es responsable del interés público.

Capítulo 3. Propuesta teórico – metodológica de investigación, el caso de estudio

El debate teórico alrededor de la acción colectiva y el cambio social es muy amplio y, como muchas otras, se trata de teorías de alcance medio, que se encuentran en constante reelaboración a partir de los análisis sobre distintos eventos. De acuerdo con la revisión de la literatura, los estudios sobre la PC y las relaciones entre gobierno y sociedad civil pueden ser más concretos y con elementos más distinguibles para la observación empírica cuando se trata de procesos que ocurren en un espacio determinado o “dispositivo” institucionalizado, por ejemplo, el estudio del funcionamiento de los consejos de PC mediante el concepto de interfaz socio estatal (Insunza y Hevia, 2010) o del modelo de innovaciones democráticas de Smith (Montes de Oca, 2014). Sin embargo, para observar las dinámicas entre las OSC y el gobierno y las condiciones que enfrentan las primeras en sus procesos de incidencia, se requiere una estrategia distinta porque los encuentros o interacciones entre ambos actores comúnmente proceden por diversas vías, algunas institucionalizadas y otras no; son procesos generalmente impulsados por los actores sociales, a partir de un plan de incidencia que puede ajustarse según las respuestas que vayan obteniendo y los nuevos escenarios; y, difícilmente se constituyen como redes porque las interacciones no son duraderas, por el contrario, son esporádicas e incluso tienden a estancarse, en vez de fluir.

La revisión y el análisis de la literatura sobre los enfoques teóricos y conceptos, que expuse en el Capítulo 2, me permitió partir de conocimiento previo e identificar algunos desafíos pendientes: i) el dilema de la participación – representación – deliberación y legitimidad; ii) ampliar el entendimiento de la capacidad de respuesta gubernamental a las demandas de las OSC; y, iii) el reto de contar con más estudios sobre los procesos de incidencia que pongan énfasis en el proceso político y no en la acción colectiva. También mediante la revisión de literatura identifiqué los obstáculos estructurales que debo considerar en el análisis de manera transversal: i) el particularismo o neo pluralismo como forma de hacer PP en México; ii) la persistencia de inercias, también llamada rigidez institucional, que se expresa en la visión de los tomadores de decisiones, muy alejada de la que han adoptado las OSC para defender derechos humanos y el cumplimiento de los acuerdos internacionales; iii) la debilidad del Estado o crisis de gobernabilidad y sus efectos; y iv) la falta de acciones para fortalecer el asociacionismo independiente.

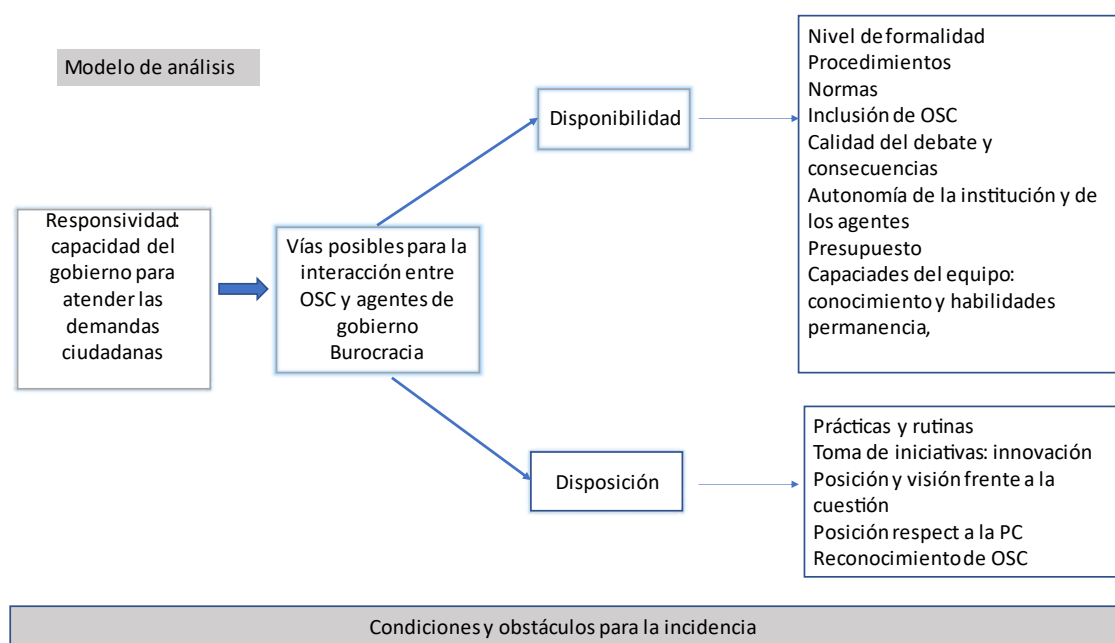
3.1 Estrategia analítica de investigación

Para observar empíricamente las dinámicas de interacción entre actores con fines de entender las condiciones que pueden facilitar o las que dificultan (los obstáculos) el trabajo de incidencia de las OSC, propongo como punto de partida el concepto de responsividad, que Morlino define como la capacidad del gobierno para responder las demandas ciudadanas y

que utiliza como una de las dimensiones para medir la calidad de la democracia¹³⁵ pero, en este caso, con variables distintas para observar empíricamente las capacidades estatales y su relación con factores estructurales y/o coyunturales.

Debido a que la burocracia se entiende como el medio por el cual se cumplen o no los principios y proyectos democráticos (Cejudo, 2016) y como el canal que tienen las OSC a su alcance para exigir atención a sus demandas, observé las relaciones entre OSC y gobierno en la administración pública. Sin restar importancia a las posibilidades de innovación social, considero vigente la sentencia de Weber respecto a que los ciudadanos poco podemos hacer sin la burocracia; son sus procedimientos y rutinas los que moldean las formas en que los ciudadanos se relacionan con las dependencias y sus procesos (Nieto, 2019: 243 y Cejudo, 2016), en este caso, como interlocutores.

Figura 3. Modelo de análisis



Fuente: Elaboración propia.

En otras palabras, me enfoco a entender la responsividad del gobierno mexicano ante las demandas de la SCO en el periodo de análisis, explicando sus dos principales dimensiones: disponibilidad y disposición. Para dar soporte analítico a la tipología de “vías posibles para

¹³⁵ El autor retoma el concepto de Schumaker, entendido como la “relación entre las demandas, manifiesta o explícitamente articuladas, de un grupo de protesta y las acciones correspondientes del sistema político” (Schumaker, 1975: 494) y propone medirlo con información obtenida mediante sondeos sobre la percepción ciudadana respecto a nivel de confianza, políticas de atención pública, calidad de los servicios. (Morlino 2007b: 7). También el autor la utiliza como una dimensión para analizar resultados de las políticas (leyes, programas, reglamentos) y de la rendición de cuentas (Morlino y Alcántara, 2013: 35 y 61).

la interacción de OSC y agentes de gobierno” que utilizo para la recopilación y el análisis de la información, me parece indicado recurrir al concepto de tipos ideales de Weber. Estas vías que idealmente serían instrumentos democráticos contruidos de manera lógica y con reglas y procedimientos, sirven como modelo para el escrutinio y la explicación de la situación concreta. Observo, en las vías que las OSC encuentran para interactuar con funcionarios públicos, las capacidades y recursos que despliega la burocracia mexicana, que pueden ser institucionales o agenciales (de individuos que cumplen una función) y que se distinguen como:

A. Disponibilidad de las instancias y actores gubernamentales, entendida como los recursos disponibles en el gobierno que pudieran habilitar o inhibir la participación y la influencia de actores sociales en los procesos decisorios sobre asuntos públicos:

- Institucionalización de los procesos de toma de decisiones.
- Institucionalización para la inclusión de actores y para que sus opiniones tengan peso.
- Marcos normativos, procedimientos y rutinas.
- Espacios que posibiliten la deliberación de calidad
- Presupuesto institucional
- Autonomía institucional

Los actores no gubernamentales tienen acceso diferencial a los tomadores de decisiones, por lo que se espera que los agentes de gobierno cuenten con los recursos necesarios para regular las formas de inclusión e igualar la suma de intereses específicos al interés general de la sociedad. De acuerdo con el esquema resultado de la revisión de enfoques de análisis, entre otras capacidades, los gobiernos requieren contar con funcionarios suficientemente calificados y con conocimiento sobre los temas en los que trabajan y que el sistema tenga la capacidad para mantenerlos. Entender la disponibilidad, implica también tener presente que, además de la estructura y de las facultades de cada poder y orden de gobierno, muchas decisiones conciernen a varias instancias, por lo que pueden presentarse áreas de traslapes o concurrencia y (Maldonado y Casar, 2007: 13); de manera que las explicaciones pueden estar relacionadas con la distribución del poder en el Ejecutivo.

B. La disposición de los funcionarios públicos a atender las demandas de actores sociales, referida a las posiciones, visiones, voluntades y acciones de los funcionarios:

- Factores que pueden condicionar prácticas y rutinas
- Factores que dificultan el cambio en la toma de decisiones sobre PP
- Coincidencia o no de la visión de los funcionarios con el interés público
- Reconocimiento de las OSC como interlocutores, de parte de los funcionarios.

La disposición también es un recurso, pero lo distingo del resto porque, además de la disponibilidad de recursos, en los procesos de toma de decisiones inciden factores relacionados con las posiciones y disposiciones de los actores, esto es, qué tan habilitados se encuentran para actuar, cuál es su voluntad y su visión frente a la cuestión, frente a las posibles alternativas y frente a los actores sociales.

En este sentido, la disposición se asemeja al concepto de *habitus* del enfoque de campos (Bourdieu y Wacquant, 1995), o al de “procedimientos de aquiescencia” (consentimiento) entre los agentes del Estado y la sociedad que, de acuerdo con el neoinstitucionalismo social, tiene lugar en el marco de las instituciones formales y también entre canales informales (Hall, 1993: 16). Estos conceptos invitan a observar más allá de las normas y poner atención en el proceso de socialización; esto es, en las prácticas institucionales que, como productos culturales, imponen costumbres y roles para quienes se encargan de ejecutarlas (Romero, refiriendo a Powell y DiMaggio, 1999: 45-46) (March y Olsen, 1997: 23)¹³⁶. Algunos estudios sustentan la visión de que los ejecutores de políticas pueden fungir como agentes autónomos de ejecución de PP¹³⁷; incluso esta lógica se aprecia más claramente en los países de AL, en donde es más común que las sociedades no se rijan por el Estado de derecho y donde existen zonas en las que el Estado no tiene capacidad para garantizar homogéneamente la vigencia de sus normas¹³⁸. En palabras de Cejudo (2016), además de poner atención a la arquitectura institucional, importa la fontanería, esto es, la capacidad de los burócratas: las reglas, mecanismos y rutinas de funcionamiento cotidiano de las burocracias y su relación con la democracia.

Con este esquema como guía, quedan incluidos en la estrategia analítica los componentes que, de acuerdo con Gurza e Isunza, deberían contener las políticas públicas para dar respuestas a las demandas ciudadanas: cierto grado de institucionalización de la interacción

¹³⁶ Se identifican dos enfoques de la teoría del neoinstitucionalismo porque las posibilidades de cambios en las estructuras de poder se pueden presentar en dos sentidos: i) los actores no pueden distanciarse fácilmente de las instituciones, de manera que las prácticas y rutinas institucionales moldean sus estrategias y preferencias (March y Olsen) o, ii) enfoques que consideran que las instituciones son exteriores al actor, que es consciente de tal distancia y, por consiguiente, puede actuar sobre las instituciones con el fin de cambiarlas o bien de mantenerlas a fin de asegurar resultados de política pública favorable a sus intereses (Evans, Amdsen y Hikino, Tsebeliss, North, Skocpol, Powell y DeMaggio).

¹³⁷ Los resultados de la investigación de Hecló (1974) en Suecia y en Inglaterra muestran que los funcionarios administrativos pueden hacer aportaciones importantes a la PP. Por su injerencia en las etapas de diseño o de implementación, pueden llevar a cabo actividades técnicas para echar a andar políticas alternativas de manera autónoma e influir en la resolución de problemas sociales. Por su parte, Skocpol encontró que los gestores de la administración pública en países de Europa constantemente efectúan aportaciones más importantes al desarrollo de la política social que los partidos políticos o los grupos de interés (Skocpol, 1989; p. 91). También Maldonado y Casar (2007) analizan cómo, en México, los agentes de gobierno no juegan el papel de árbitros, ni se limitan a implementar programas, son uno más de los actores interesados.

¹³⁸ Los países de la región podrían lograr la capacidad institucional necesaria para cumplir el Estado de derecho y disminuir los grados de ilegalidad y “anomia boba” (O’Donell). Aunque tampoco las deficiencias estructurales se resuelven solamente con mejoras institucionales: construir y re-construir mejores instituciones es condición necesaria pero no suficiente.

entre actores sociales y gubernamentales, el reconocimiento de las OSC como actores políticos y capacidades y disposición de parte de los actores gubernamentales. Igualmente, en ambas dimensiones se observa el grado de apertura o cierre de las instituciones o la inclusión de actores sociales con intereses públicos.

El esquema que propuso Adil Najam (1996), para explicar las opciones de las OSC en la definición de estrategias de incidencia, sirve también para explorar en cuáles áreas de PP estaría más capacitado el gobierno; en términos de disponibilidad y disposición. El autor utiliza como criterio diferenciador la convergencia y la divergencia entre metas y medios en las relaciones entre gobiernos y OSC y encuentra cuatro posibilidades: cooperación, confrontación, complementación y cooptación.

Figura 4. Matriz de relaciones estratégicas entre gobierno y OSC

Medios/metás	Convergencia	Divergencia
Convergencia	Cooperación	Cooptación
Divergencia	Complementariedad	Confrontación

Fuente: Najam, Adil, 1996.

De acuerdo con Najam, pareciera más común establecer prácticas cooperativas o complementarias en los casos en que ambos actores comparten metas y preferencias; por ejemplo, cuando las OSC realizan actividades de atención de necesidades de salud, de educación o para el desarrollo comunitario. En el caso de México, la experiencia muestra que el gobierno ha tenido nulo interés por establecer alianzas de colaboración con OSC aún en las áreas de prestación de servicios básicos en donde claramente complementarían la función gubernamental. La interacción se dificulta también porque en ocasiones se trata de pasar de lo técnico a lo político; ya que algunas OSC no sólo buscan prestar servicios, sino también defender valores colectivos, vigilar, denunciar y combatir violaciones a los derechos humanos, monitorear las acciones gubernamentales, promover procesos de auto organización de largo plazo, incorporar temas en las agendas gubernamentales, dejar un legado institucional.

Los procesos de incidencia de OSC surgen comúnmente ante políticas consideradas inadecuadas o ante la falta de acciones de gobierno frente a algún problema; con el fin de impulsar algún cambio normativo u operativo, pero también para resistir frente a alguna acción ya decidida que, si se implementara, podría entrar en conflicto con valores o intereses sociales, culturales, políticos o económicos de algunos grupos de población. En estos casos, es frecuente que los gobiernos no reconozcan a los actores sociales y/o que no entiendan que la intención de incidir busca también evitar consecuencias negativas para la sociedad; de manera que no encuentran convergencia de metas y preferencias y, en lugar de canalizar a

acciones de colaboración mediante el diálogo y la negociación, se conduzcan a la confrontación u oposición. También, la incidencia de OSC se percibe como de confrontación cuando se trata de dominios en donde el gobierno ve la colaboración no solicitada como interferencia, lo cual generalmente sucede en temas relacionados con política macro económica, asignación presupuestal y cumplimiento de acuerdos internacionales, entre otros (Fowler, 2000: 34).

Como señalo en el siguiente apartado, al explicar la estrategia metodológica para el trabajo empírico, este esquema orientó también la decisión de estudiar el caso de una OSC dedicada a asuntos públicos en el área ambiental, en la que se esperaría encontrar consenso y no disenso o confrontación. En la construcción de mi objeto de estudio recupero mi experiencia profesional en el campo, la metodología de investigación utilizada y la formulación teórico-conceptual han posibilitado una perspectiva de segundo orden que trasciende mi experiencia y práctica profesional.

3.2 Estrategia metodológica

Como he venido señalando, en México existen pocas vías -institucionalizadas o no- para la PC en asuntos públicos y estas presentan impedimentos para el acceso de las OSC y para la atención de sus demandas. Partiendo de esta premisa, a través de un estudio de caso, en esta investigación me propuse mostrar que las condiciones para la incidencia dependen más de factores externos a las OSC que de sus propias capacidades y fortalezas. Por lo anterior, resultaba necesario elegir el caso de una OSC mexicana con larga trayectoria de trabajo, con amplia experiencia y conocimiento de los temas y con recursos suficientes para llevar a cabo sus proyectos; en fin, con fortalezas probadas para la incidencia política.

La razón principal para elegir al Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A. C. (CEMDA) es que cumple los requisitos mencionados, lo que facilitó que, en lugar de poner el foco en los factores internos de la OSC, se pueda orientar el estudio a conocer de qué forma se relaciona con las instancias de gobierno, cuáles han sido las respuestas a sus acciones de incidencia y, especialmente, qué instancias y vías encuentra disponibles para tratar de incidir en los asuntos públicos, más allá de determinado mecanismo de PC o de determinado proceso de incidencia. Actualmente en México existen centenares de OSC con las características del CEMDA, la elección de este caso respondió también a mi experiencia de investigación sobre el sector de OSC mexicano y del trabajo de varias organizaciones, además de mi acercamiento previo con este tipo de OSC y, en particular con la institución y sus colaboradores.

La selección de una OSC ambientalista se basa en los criterios sobre las diferencias en los contextos para la incidencia que, de acuerdo con Najam, pueden presentarse en los distintos temas. Parto del supuesto de que la ambiental es un área de políticas públicas en la que se

podría encontrar mayor concordancia entre el interés público y el interés gubernamental, por varias razones: i) la presión internacional hacia decisiones en el sentido del interés público, particularmente en el contexto de la emergencia por el cambio climático; ii) la firma de numerosos convenios internacionales por el gobierno mexicano; iii) la complejidad y relativa novedad del tema en la agenda de gobierno; y, iv) la escasa experiencia en los cuadros del gobierno, que podría compensarse con apoyo de ciudadanos o por expertos en asuntos ambientales. Si esto es así, se podría pensar que el gobierno mexicano encuentra suficientes razones para considerar y para facilitar la PC, de manera que las relaciones entre gobierno y OSC tendrían que ser cooperativas o complementarias, más que conflictivas, un escenario en el que se esperaría encontrar pocos o menos obstáculos en los procesos de incidencia.

De acuerdo con Gerring, la estrategia de estudios de caso resulta útil para extender inferencias descriptivas (más que causales)¹³⁹ sobre casos en igualdad de condiciones (Gerring, 2004: 348). En este sentido, el estudio de una OSC de incidencia me permitió llegar a generalizaciones de carácter analítico, esto es, poder extender los hallazgos a un espectro más amplio de fenómenos similares (Ragin, 2000: 64-87), a los procesos de incidencia de OSC mexicanas del tipo de CEMDA. No es un estudio de caso intrínseco o cuyos resultados refieran solo al sector ambiental, no existe un interés particular en la organización seleccionada o en el tema de su trabajo, se trata de un caso instrumental (Stake, 1998: 16), que sirve como un medio o apoyo para facilitar la comprensión sobre las dinámicas de las OSC de incidencia y el Estado mexicano, con énfasis en las condiciones desfavorables u obstáculos.

En consecuencia, se puede inferir que, de acuerdo con los resultados del estudio, los obstáculos que enfrentan las OSC con trabajo fuerte, con oficinas en la Ciudad de México y en otras entidades y de larga data, podrían replicarse y multiplicarse para el caso de OSC, comunidades u otros colectivos que, aun conociendo la problemática y teniendo propuestas viables, no cuentan con otras habilidades u otro tipo de ventajas para participar en los procesos decisorios¹⁴⁰.

El primer paso para elaborar el estudio de caso fue revisar los documentos y materiales publicados en el portal de internet de CEMDA, como son sus informes anuales de actividades, sus publicaciones y reportes de investigaciones sobre asuntos de interés y sobre procesos de incidencia en que ha participado, con el fin de conocer a detalle su trayectoria e identificar las vías utilizadas con mayor frecuencia para tratar de incidir en asuntos públicos.

¹³⁹ Para responder qué y cómo, más que por qué.

¹⁴⁰ El caso de la organización Telar Social (que analiza Montes de Oca) muestra cómo resulta casi imposible para organizaciones pequeñas siquiera iniciar un diálogo con legisladores. Telar Social intentó incidir sobre modificaciones legislativas; pero solo tuvieron una ocasión para presentar su propuesta a un legislador, que no se interesó; en la siguiente legislatura intentaron promoverla en foros públicos, pero no pudieron dar seguimiento al proceso por falta de recursos.

Debido a la contingencia por el Covid 19, tuve que realizar la búsqueda y revisión documental a distancia, sin embargo, esto no fue un impedimento porque estuve en contacto con el director de Comunicación del CEMDA y constaté que la mayor parte de su información se encuentra digitalizada y publicada en el portal y que conservan muy poco material en archivos físicos.

A partir de la revisión y sistematización de los informes anuales de 2007-2008 y del 2013 al 2020 (que son los que estaban digitalizados y publicados en el portal de internet), comencé a elaborar un catálogo de los distintos procesos de incidencia que ha conducido CEMDA, o en los que ha tenido alguna aportación relevante, varios de ellos, con colaboración de otras OSC o mediante coaliciones en donde participan otro tipo de expertos o de grupos sociales. Para complementar el catálogo, para el periodo de 1993 a 2021, retomé información de publicaciones y notas periódicas de la organización, además de documentos encontrados en otras fuentes (también en internet), incluyendo estudios de otras OSC y de académicos¹⁴¹. Posteriormente conduje algunas entrevistas exploratorias con el director general y con el director operativo de CEMDA, específicamente para confirmar, completar y/o tener pistas para encontrar contenidos para entender y ampliar la descripción de cada proceso.

En esta primera fase de la investigación surgieron algunas reflexiones y preguntas, sobre las que fui tomando decisiones. Primero, ¿cómo podríamos limitar un proceso de incidencia?, la OSC elabora un plan de incidencia, pero en sus informes anuales reportan las actividades, sin necesariamente reseñarlas como un conjunto; por otra parte, no pretendía analizar las estrategias de la organización, sino las interacciones entre los actores sociales y gubernamentales, de manera que, para presentar los casos en el catálogo hago los cortes temporales de acuerdo con las actividades que se reportan en los distintos años, puesto que solo en pocos casos la OSC considera un proceso terminado. En segundo lugar, establecí que no se trata de procesos de CEMDA, sino de procesos que la organización ha liderado o en los que ha sido actor relevante en colaboración con otras instituciones o comunidades; y que, además, esto no resulta importante para los fines de la investigación. Y, tercero, aunque los integrantes de la OSC consideraran algunos procesos como exitosos y otros no, tampoco resultaba necesario ni posible etiquetarlos como tal, ni definir la ruta del trabajo de investigación con base en ello, puesto que no existen criterios claros ni suficientes para considerarlos exitosos o no.

En el entendido de que la OSC ha conducido y/o participado en un mayor número de procesos de incidencia, decidí concluir el catálogo con 63 casos, que incluyo en el Anexo I con la siguiente información: año(s) en los que la OSC reporta sobre el asunto, problema al que

¹⁴¹ En la celebración de sus 25 años, en 2018, CEMDA elaboró un folleto difundiendo su trabajo, sus reconocimientos y sus actividades y logros, presentados en una línea de tiempo desde el año 1993, que me sirvió mucho para complementar la información sobre los procesos.

reaccionaban o sobre el que buscaban debatir, la propuesta que promovían, las acciones realizadas para incidir, las instancias con las que se interactuaba, otros actores sociales que participaron e información sobre el desarrollo de los procesos. CEMDA realiza actividades de incidencia en distintos niveles de gobierno (municipal, estatal y federal) pero, debido a la necesidad de limitar el alcance de la investigación, decidí considerar solamente el trabajo de incidencia de la OSC con el gobierno federal que, además es con el que tiene mayor interacción.

Otra dificultad para elaborar el catálogo fue que pude obtener mayor información para los años en que los informes están digitalizados, el resto lo complementé con otras vías de información que quizá no siguieron los mismos criterios que los informes, además de que es posible que en los informes se omitieran algunas actividades. Sin embargo, considero que, mediante las entrevistas exploratorias y la revisión de otras fuentes de información, logré reconstruir la trayectoria de trabajo de la organización, identificar las principales actividades que realiza, sus procesos de incidencia y, particularmente, las vías disponibles en el gobierno federal para tratar de incidir en política medio ambiental.

Mientras realizaba investigación documental sobre la OSC, pensé elegir solo dos o tres de sus principales procesos de incidencia con ciertas características. Pero, debido a que se han elaborado numerosos estudios de procesos determinados sin llegar al tipo de resultados que yo esperaba, decidí construir el estudio de caso de la OSC y no de algunos de sus procesos de incidencia. A partir de esta decisión, revisé la información de los casos recopilados en el catálogo y orienté la investigación (recopilación y análisis de información) de acuerdo con las seis vías que identifiqué como las que utiliza la OSC de manera más frecuente para interactuar con tomadores de decisiones en el nivel federal de gobierno, sobre las que reporto resultados en el Capítulo 5. El catálogo funcionó como un insumo – guía para la investigación, provechoso también para conducir las entrevistas, para analizar la información y, posteriormente, como referencia de un buen número de procesos que facilitan la explicación concreta y detallada de los resultados de la investigación.

Una vez decidida la ruta, seleccioné a las personas participantes y elaboré guías de entrevista para cada una¹⁴². Los criterios para la selección de entrevistados/as fueron más generales porque, más que la cantidad, me importaba que fueran personas con amplia experiencia y conocimiento sobre la institución y sobre los procesos de incidencia, así como de las vías disponibles en la APF. Apliqué un total de 12 entrevistas: siete a colaboradores de CEMDA y cinco¹⁴³ a funcionarios de instancias encargadas de asuntos ambientales en distintos periodos e instituciones del gobierno federal; nueve de estas entrevistas fueron

¹⁴² En adelante, con fines de mantener anonimato, al referir información de las entrevistas, entre paréntesis citaré si se trata de un/a participante de CEMDA o gubernamental y asignaré un número a cada participante. En la lista de referencias, al final del texto, menciono a los 12 participantes, con cargos y fechas de las entrevistas.

¹⁴³ Una de las personas entrevistadas colaboró en CEMDA y posteriormente trabajó en la Semarnat.

semiestructuradas y tres a profundidad. Las entrevistas a profundidad me permitieron ir más allá de la mera recopilación de información, observar otras dimensiones y llegar a otro tipo de explicaciones. En la primera etapa me sirvieron para ir generando nuevas preguntas, construyendo los marcos de referencia de los actores y definiendo los siguientes pasos (Guber, 2001: 6); en una segunda etapa, orienté las entrevistas a ampliar y profundizar la información que había sistematizado anteriormente, tanto documental como oral.

También desde la primera etapa -investigación documental y entrevistas exploratorias- consideré necesario elaborar apartados sobre la gestión ambiental y las instancias de PC existentes en la estructura gubernamental, aunque los presento de manera sencilla y breve en este capítulo, para su elaboración hice una exhaustiva revisión de portales gubernamentales y de la normatividad relacionada; así como de algunos estudios disponibles sobre temas específicos. Contar con ese marco de referencia normativo y operativo, además de tener dos grupos de participantes (OSC y funcionarios), facilitó la triangulación y el análisis de información. Adicionalmente, con base en literatura académica, elaboré una breve historia del ambientalismo en México, con fines de entender y explicar el entorno social y político en el que se creó y ha trabajado CEMDA, las distintas situaciones que ha enfrentado y, con ello, proporcionar información contextual, tanto del movimiento ambientalista, como de las políticas públicas.

Finalmente, me resultó sencillo analizar la información porque, de manera previa había definido lo que denomino vías de incidencia y porque pude cruzar la información de entrevistas con la de las normas y procedimientos, enfocando el análisis a vías particulares, en el entendido de que los procesos comprenden diversas vías.

Capítulo 4. El caso analizado: el Centro Mexicano de Derecho Ambiental

4.1 Características

El Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA) es una organización no gubernamental mexicana, sin fines de lucro ni partidistas, fundada en el año 1993 por un abogado ambientalista. Define su misión como la defensa del derecho a un medio ambiente sano, con un enfoque multidisciplinario y colectivo, para la protección de las personas y del patrimonio natural y su eje fundamental de trabajo es el fortalecimiento, consolidación, armonización, aplicación y cumplimiento efectivo del sistema jurídico-ambiental vigente. Desde su fundación, su oficina central se localiza en la Ciudad de México; en el año 2001 abrió la primera oficina regional en Cancún, para operar en la región sureste y, en el año 2004, su segunda representación en La Paz, para trabajar en la región noreste¹⁴⁴; actualmente tienen también sedes en Xalapa, Veracruz y en Valle Bravo-Amanalco, en el Estado de México y, desde su creación, ha trabajado en temas de alcance local, municipal, estatal, regional, nacional e incluso internacional.

En el espectro del sector de OSC mexicanas, CEMDA se considera una organización grande, su equipo de trabajo consta de entre 25 y 30 colaboradores y la estructura de la oficina de la Ciudad de México se conforma por la Dirección Ejecutiva y tres direcciones: la de Comunicación, de Administración y la Dirección de Técnica Operativa, esta última coordina las tres gerencias: de investigación, de política pública y de defensa y derechos humanos y las cuatro oficinas regionales.

4.1.1 Principales actividades

En este apartado presento la lista de las principales actividades que realiza CEMDA:

- Investigación y seguimiento sobre problemas relacionados con la inadecuada aplicación o la no aplicación de la legislación ambiental de parte de las autoridades.
- Investigación para elaborar propuestas de mejores prácticas en procedimientos y otras acciones de gobierno para proteger el medio ambiente.
- Elaboración y difusión de reportes de investigación sobre temas relacionados con el medio ambiente y con el acceso a la justicia ambiental¹⁴⁵.
- Reuniones de diálogo con tomadores de decisiones en los temas problemáticos, para presentar e impulsar propuestas.
- Participación en foros de discusión y otro tipo de reuniones en el poder Legislativo.
- Elaboración y participación en campañas de comunicación sobre problemas en materia de derechos ambientales que viven las comunidades y defensores del medio ambiente. Amplia difusión en redes digitales, elaboración de audio cápsulas para

¹⁴⁴ Baja California, Baja California Sur, Nayarit, Sinaloa y Sonora.

¹⁴⁵ El acervo de publicaciones de CEMDA es amplio, se puede consultar en www.cemda.org.mx/publicaciones

radios comunitarias, otro tipo de videos informativos, participación en noticieros de alcance nacional y regional, así como en artículos de opinión en periódicos nacionales.

- Elaboración y presentación de procesos judiciales para apoyar a vecinos o comunidades en la defensa de los recursos naturales (juicio de nulidad, amparos, y otros recursos judiciales) por autorizaciones de proyectos otorgadas por dependencias de gobierno que afectan recursos naturales.
- Interposición de otro tipo de recurso administrativo o judicial para defender el medio ambiente, en instancias nacionales e internacionales.
- Participación en los comités para la elaboración de las Normas Oficiales Mexicanas (NOM).
- Participación en consejos y comités ciudadanos de la Semarnat y de gobiernos estatales y/o municipales.
- Monitoreo de proyectos ingresados para Evaluación del Impacto Ambiental. En algunos años ha revisado hasta 400 proyectos y procesos.
- Participación en consultas (emisión de comentarios y recomendaciones) sobre proyectos sometidos al Procedimiento de Impacto Ambiental (PEIA).
- Capacitación a la ciudadanía en general, a OSC y a comunidades en temas relacionados con PC y medio ambiente y a personas o comunidades defensoras en materia de acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales.
- Capacitación a líderes comunitarios ante proyectos de energías renovables¹⁴⁶.
- Capacitación a consejeros de Consejos Consultivos municipales y estatales.
- Capacitación a funcionarios de instancias del Ejecutivo (Comisión Nacional de Areas Naturales Protegidas, Conanp), del Poder Judicial (Casas de la cultura jurídica) y del Legislativo.
- Colaboración en organismos internacionales diversos: entre otros, el proyecto del PNUD sobre participación ciudadana y gobernanza en el sector ambiental (2015).
- Presentación de información ante organismos internacionales; por ejemplo, sobre impacto de megaproyectos en comunidades ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (ONU) y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de Estados Americanos (OEA).
- Interposición de recursos ante instancias del sistema de derechos humanos (ONU y OEA).
- Desde el año 2001 lleva el registro de agresiones y ataques a defensores de medio ambiente; desde el año 2014 publica un informe anual sobre la situación de las personas defensoras del medio ambiente en México.

4.1.2 Principales vías de incidencia.

¹⁴⁶ CEMDA no se opone a los proyectos de energías renovables siempre y cuando éstos cumplan con el marco legal correspondiente, respeten los derechos humanos de las comunidades y que sean consultadas conforme a derecho.

En la Figura 5 presento las principales vías que CEMDA utiliza para la incidencia, disponibles en el aparato gubernamental, en otras instancias nacionales o internacionales o en el espacio público¹⁴⁷.

Figura 5. Vías principales que utiliza CEMDA para tratar de incidir en asuntos públicos

Consultoría o colaboración (instancias nacionales e internacionales)	Recurso administrativo (instancias nacionales e internacionales)	Diálogo (distintas instancias, niveles y poderes de gobierno)	Recurso judicial	Comunicación
Consultorías para el Alto comisionado ONU o el PNUD. Propuestas de ley o planes de manejo o de ordenamiento territorial, en instancias del Ejecutivo o el Legislativo. Consejos Consultivo de la Semarnat Comité Técnico Consultivo Nacional de Mejora Regulatoria de la Semarnat (Comarnat). Capacitación a funcionarios públicos. Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) del TLCAN).	Denuncia popular ante Profepa. Recurso de revisión sobre el PEIA en la Semarnat. Consultas públicas de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria. Denuncia ante la CIDH. Petición a la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA). Queja ante Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y comisiones estatales.	Reuniones para solicitar/ exigir acciones a Semarnat, y a otras dependencias, de manera presencial o escrita. Foros o charlas y otro tipo de reuniones en el Legislativo. Solicitudes a instancias internacionales para que emitan recomendaciones o realicen estudios e informes, por ejemplo, solicitar intervención de instancias de expertos internacionales (Registro Montreux de la Convención de Ramsar, 1971). Presentación de estudios diagnósticos y recomendaciones. Solicitud de consulta y reunión pública con comunidades afectadas por proyectos.	Amparo, recurso de revisión en tribunales, denuncia en Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), <i>amicus curiae</i> u otro tipo de litigio. Asesoría e intermediación sobre acciones legales para defender a comunidades o personas afectadas por proyectos u acciones indebidas de la autoridad.	Campañas en medios Conferencias, comunicados de prensa. Elaboración y difusión de publicaciones y de artículos sobre problemas vigentes Difusión en prensa, radio, plataformas de internet. Solicitud de firmas de peticiones a la ciudadanía y presentación a autoridades. Eventos públicos.

Fuente: Elaboración propia.

4.1.3 Fortalezas institucionales

¹⁴⁷ En el Capítulo 5 presento resultados del análisis de seis vías definidas en función de la relación de la OSC con el gobierno.

CEMDA realiza un trabajo diversificado y cuenta con muchas fortalezas para incidir en la agenda medioambiental¹⁴⁸. Cabe aclarar que, igual que otras OSC, CEMDA se ha fortalecido en un contexto más bien adverso para el asociacionismo independiente y para la incidencia política, generalmente sorteando obstáculos y, ocasionalmente, aprovechando las mínimas condiciones coyunturales; así como la eventual disposición de algunos funcionarios. En este apartado enumero las fortalezas y, en los siguientes presento una breve historia del ambientalismo en México y un resumido análisis sobre algunas particularidades de la gestión y la PC sobre asuntos ambientales en México; que sirven para explicar la ausencia de medidas orientadas a fortalecer a las OSC, ya sea apoyos económicos, espacios de debate o la promoción de formas de colaboración.

- Financiamiento constante y diversificado. Desde su creación, en 1993, no ha interrumpido sus actividades. Su fuente principal de ingresos resulta de la procuración de fondos: 96% de su ingreso total anual proviene de donativos privados, 82% de estos, de donatarias extranjeras¹⁴⁹. Los ingresos autogenerados constituyen una proporción mínima, básicamente los denominados extraordinarios (intereses). CEMDA no está inscrita en el Registro oficial de OSC y no ha solicitado fondos gubernamentales, como mencioné, son pocos los esquemas de financiamiento gubernamental en México y los apoyos muy reducidos, además de que no existen esquemas para fomentar el trabajo de incidencia ni las actividades de defensa del medio ambiente.
- Es donataria autorizada por el SAT para recibir donativos privados. En el contexto mexicano, con una cultura de donación incipiente, ser donataria autorizada, más que tener efecto en el incremento de donaciones, fortalece a la organización en términos de transparencia porque se obliga a tener auditorías externas e informar sobre el uso de los donativos privados; información que se publica en el Portal de Transparencia de la institución tributaria.
- Equipo profesional y/o especializado de trabajo.
- Área de comunicación estratégica a nivel de dirección. Elaboración de materiales de difusión diversos: impreso, digitales, video y audio. Sus colaboradores publican con regularidad en periódicos de circulación estatal y nacional y son invitados a programas de opinión o noticias en varios medios. Con amplio manejo de medios digitales, que utiliza para llevar a cabo campañas propias y para apoyar a otras.
- Capacidades de investigación y formulación de propuestas. Una gerencia de investigación y un amplio acervo de publicaciones impresas y digitales.

¹⁴⁸ CEMDA ha recibido reconocimientos nacionales e internacionales por su trabajo en política ambiental.

¹⁴⁹ En la sección de transparencia de su portal se publican los nombres de sus principales donantes: The David and Lucile Packard Foundation, Environmental Law Institute, Environmental Law Alliance, International Community Foundation, Global Greengrants Fund, Resources Legacy Fund, World Resources Institute, Fundación Ford, Fundación Heinrich Boll, Fundación C&A, W. K. Kellogg Foundation, Fundación Carlos Slim, Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, Encuentra tu Camino Amigo, A. C., Compartir Fundación Social, I.A.P. y Bimbo, S. A. de C. V.

- Utiliza diversas estrategias de incidencia: presentación de propuestas alternativas de políticas, diálogo y negociación, defensa legal, litigios, campañas de opinión pública, presencia en medios de comunicación, participación en campañas de redes de organizaciones sociales, presencia en foros de debate e interlocución con actores de instituciones académicas, entre otras¹⁵⁰.
- Interactúa con instancias de todos los niveles de gobierno: local, municipal, estatal, regional, nacional e incluso internacional y de los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial).
- Sus representantes participan en consejos y comités técnicos y asesores de instancias de gobierno a nivel municipal, estatal y nacional. Su presidente ha colaborado en el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) de la Comisión de Cooperación Ambiental del TLCAN (CCA)¹⁵¹.
- Ha proporcionado asesoría y capacitación en órganos de gobierno, dirigidas a funcionarios, jueces, legisladores y también cursos y talleres para ciudadanos.
- Participa en diversas redes de OSC y ha colaborado con un gran número de OSC nacionales e internacionales.

Aunque no se trata de una actividad que sea siempre tangible, un eje fundamental del trabajo de incidencia de CEMDA es el monitoreo constante de las acciones de gobierno, lo que le permite constatar de manera continua fallas en el diseño y/o en la implementación de las políticas y las dificultades de los mecanismos para la denuncia. Por su *expertise* en abogacía, CEMDA fue una de las OSC pioneras en México en experimentar la vía judicial como herramienta para la incidencia política.

Para cumplir su misión aprovechando al máximo sus capacidades, desde sus inicios, CEMDA decidió dirigir sus esfuerzos hacia tomadores de decisiones, esto es, se enfoca a monitorear las acciones de gobierno y exigir a las instituciones que cuenten con normatividad suficiente y que se aplique de manera adecuada. En consecuencia, no contempla entre sus acciones la interacción con actores que representen intereses privados, como serían los promoventes de los proyectos presentados para obtener autorización respecto a la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA), u otros grupos interesados en proponer normas o acciones con fines particulares.

¹⁵⁰ La diversidad de estrategias podría ser similar a lo que en la Teoría de Movilización de Recursos se denomina repertorios de acción.

¹⁵¹ Su fundador y director ha participado en varias ocasiones (2001 a 2004, 2008 al 2011, 2012 al 2015), en el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) del TLCAN), en el que ha sido también electo por sus miembros para presidirlo. Fue también miembro del Comité Técnico Social de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores (2014 y 2015).

Frente a cambios en los contextos, el equipo ha debatido sobre las posibilidades de modificar su actuación y, en la medida de sus posibilidades, ha ampliado sus acciones para realizar trabajo con otros actores, con fines, por un lado, de capacitar a tomadores de decisiones sobre el derecho al medio ambiente; y, también hacia comunidades afectadas, para informar y/o fortalecerlas con recursos para la defensa del medio ambiente y de los derechos humanos. Aunque la organización participa en consejos estatales de PC y en procesos de ordenamiento territorial, en donde interactúa con autoridades estatales y municipales, la mayor parte de su trabajo de incidencia se enfoca hacia instancias de la APF. Por las dos últimas razones, el estudio del caso ilustra en gran medida la forma en que las OSC interactúan con funcionarios de la APF y, aunque la organización conduce trabajo de incidencia a niveles estatal o municipal, el estudio no se orienta a explicar los procesos cuando las OSC tienen que interactuar directamente con estos actores o con representantes del sector privado¹⁵².

4.2 Las organizaciones de la sociedad civil y la participación ciudadana en la gestión ambiental

4.2.1 Ambientalismo y asociacionismo ambiental

Se podría decir que en México han existido diversas formas de ambientalismo, una de ellas, la práctica de personas, organizaciones, comunidades o instituciones vinculadas con la vida y producción rurales en su relación con el medio ambiente y en el manejo respetuoso de la naturaleza; también son antiguas las luchas populares en defensa de los recursos naturales. Pero fue en la década de los setenta cuando los propios protagonistas señalaron la dimensión ecologista de estas acciones colectivas; entre los primeros casos, se citan con mayor frecuencia el Pacto Ribereño creado en 1976 en el Estado de Tabasco para demandar a Petróleos Mexicanos (PEMEX) por la contaminación de tierras agrícolas y la Organización Ribereña contra la contaminación del Lago de Pátzcuaro, creada en 1979 para manifestarse contra la construcción de un centro de investigación en la comunidad de Santa Fe de la Laguna (Tetreautl, *et al.*, 2012: 16). Posteriormente, tuvieron resonancia las manifestaciones por la explosión de plantas de almacenamiento y distribución de Petróleos Mexicanos en el pueblo de San Juan Ixhuatepec, Estado de México en el año 1984; la oposición a la apertura de la planta nuclear de Laguna Verde; y, la inminente crisis ambiental de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México por sus altos niveles de contaminación y el deterioro de recursos como el agua, el suelo y la biodiversidad.

Durante la década de los ochenta fueron tomando forma acciones de grupos organizados para exigir al gobierno la implementación de políticas públicas de regulación del uso y del cuidado de los recursos naturales. Más tarde, en las acciones colectivas se incorporó el monitoreo

¹⁵² El trabajo de incidencia en gobiernos locales es amplio, pero en esta investigación me enfoco a la interacción con instancias de la APF.

ciudadano y el diálogo con tomadores de decisiones; como parte del fenómeno al que refiero como la reconfiguración del asociacionismo en México. Este tipo de asociacionismo¹⁵³ fue también impulsado por un contexto internacional de globalización que, además, incidió en algunas pautas para la construcción de agendas en el tema medio ambiental.

A fines del año 1985 se realizó el Primer Encuentro Ecologista en la Ciudad de México, al que acudieron grupos ambientalistas y urbanistas de casi todo el territorio nacional. En 1992, cuando estuvo en México la comisión para el estudio Brundtland existían ya grupos y organizaciones ambientalistas con algún grado de cohesión, varios de las cuales fueron invitados a participar en la elaboración del Informe “Nuestro Futuro Común”. En ese mismo año, la ONU invitó a esos grupos a participar en la Cumbre de la Tierra; más tarde, varios de ellos fueron los principales impulsores de la agenda ambiental en el gobierno. La participación de OSC en los procesos de negociación del TLCAN antes de 1994, impulsó también la creación de redes internacionales de OSC y otro tipo de organizaciones ambientalistas. El asociacionismo internacional en torno a los acuerdos comerciales y económicos se mantuvo muy activo hasta principios de los dos mil, con reuniones paralelas en el marco de diversas Cumbres en las ciudades de Seattle, Washington, Davos, Praga y Cancún. Fue también relevante el primer foro social mundial del año 2001 en Porto Alegre, Brasil, que tuvo como consigna “otro mundo es posible”, en donde el tema ambiental tuvo mucha fuerza.

Una peculiaridad del asociacionismo ambiental mexicano ha sido el mayor acompañamiento por parte de representantes de la academia, a diferencia de lo que ha sucedido con la SCO en otros temas; así como una mayor convergencia con otros movimientos y grupos sociales como comunidades indígenas, campesinas, de pescadores o grupos urbano populares¹⁵⁴ (Vargas, 2006: 42).

Desafortunadamente, no es posible conocer la dinámica del asociacionismo ambiental en términos cuantitativos en México, ya que no se cuenta con información sobre el número de OSC dedicadas al tema para los distintos años, sólo se tiene el total de OSC que están constituidas legalmente y que, de manera voluntaria, se han inscrito en el Registro Federal de OSC a partir de 2005. En el año 2014 el Instituto Nacional de Ecología (INE) reportó que

¹⁵³ Desde los años setenta algunas OSC ambientalistas estadounidenses y europeas estaban en contacto con organizaciones y centros de investigación mexicanos; en general persistía un enfoque conservacionista y se impulsaba la investigación sobre biodiversidad y proyectos de protección de especies y educación ambiental (Torres, 1999: 456). Entre las OSC más relevantes antes del 1982, se mencionan, Instituto Mexicano de Recursos Renovables, AC y el Pacto Ribereño; en esa década se crearon otras como el Grupo de los Cien, Grupo Antinuclear Madres Veracruzan, AC.

¹⁵⁴ Además de los urbanistas, muchas OSC ambientalistas se vincularon con movimientos indígenas y de defensa de territorios. El trabajo de Vargas (2006) presenta una caracterización de las distintas formas del movimiento ambientalista en México, en función de su vinculación con temas diversos: ecología profunda, ecofeminismo, movimiento por la justicia ambiental y otras formas de vinculación del tema con otros activistas.

un mil de las 35 mil OSC inscritas en dicho Registro, se dedicaban a tareas relacionadas con el medio ambiente; equivalente a 2.8%. De acuerdo con la información del año 2021, de las 43,131 OSC inscritas en el Registro Nacional, 10,626 indican que se dedican al tema ambiental (23%); quienes hemos trabajado con información del Registro sabemos que este dato es impreciso y sobre estimado¹⁵⁵, aunque sí podríamos inferir que ha crecido la proporción de OSC que se ocupa de asuntos ambientales y que se ha constituido jurídicamente.

A pesar de que se trataba de un grupo reducido, en los años ochenta, se constituyó en un núcleo duro del campo ambiental que no podía pasar desapercibido para otros actores (Azuela, 2006: 47). De acuerdo con Azuela, este campo ambiental, entendido como el espacio en el que juegan actores con diferentes disposiciones frente a los problemas ambientales reconocidos; en donde se elaboran (se procesan) y se seleccionan las respuestas sociales, entró en una fase de inactividad, lo que adjudica a la posible disminución de nuevas organizaciones sociales a lo largo de los noventa (Azuela, 2006: 15). Otros estudiosos ubican esa especie de *impasse*, hacia los primeros años del 2000, como efecto de la reducción de posibilidades de financiamiento para las OSC después de los atentados ocurridos el 11 de septiembre del 2001 en algunas ciudades de los Estados Unidos (Torres, 1999: 460).

Desde mi punto de vista, la menor actividad a la que refieren o la posible dilución de OSC ambientalistas en México fue, más bien, un reflejo de la pérdida de vigor en el campo de juego, los pocos espacios de interacción entre diversos actores se fueron debilitando, cerrando con ello la incipiente posibilidad de interacción con el gobierno. Esto dio cabida al surgimiento, en las últimas décadas, de una diversidad de formas de asociación y movilización social, patrones que también se aprecian en otros países. Frente a la mayor conflictividad socioambiental y al aumento de la violencia contra defensores, han surgido numerosas organizaciones populares y se ha intensificado el llamado ambientalismo de resistencia (Toledo, *et al.*, 2014) o ecologismo de los pobres (Martínez Allier, 2011) como parte del movimiento mundial de justicia ambiental. Son también numerosas las redes nacionales e internacionales de defensa del medio ambiente, constituidas en alianzas de OSC, con universidades y con otros grupos de la sociedad civil¹⁵⁶. También se ha vuelto más

¹⁵⁵ Uno de los efectos de la ausencia de acciones de fomento al asociacionismo ha sido que desde las notarías públicas y las dependencias de gobierno se promovió que las OSC indiquen que realizan actividades sobre diversas temáticas y no solo las relacionadas con sus actividades primordiales.

¹⁵⁶ De acuerdo con Víctor Toledo, la organización social ambiental, así reconfigurada, es amplia y variada, va desde; movimientos internacionales como *Extinction Rebellion*, de resistencia civil pacífica (Inglaterra 2019), con apoyo de 100 científicos y con presencia en 80 ciudades de 33 países; de la revolución agroecológica de Latinoamérica, que moviliza a millones de pequeños productores; del uso de nuevas ecotecnologías con diseños energéticos a escala de hogares, comunidades y municipios; las Ciudades en Transición (*Transition Towns*) que en 50 países buscan vivir sin petróleo, o Consorcio TICCA que agrupa 160 organizaciones de pueblos indígenas y comunidades locales y que construyen territorios de vida para defender biodiversidad y cultura; organizaciones como Vía Campesina en defensa de la agricultura de pequeña escala; hasta contingentes de ciclistas, activistas por el consumo responsable de alimentos (Toledo, 2018).

importante la actividad de asociaciones, grupos y comunidades que llevan a cabo proyectos alternativos diseñados para producir en armonía con el medio ambiente o para reparar daños, lo que requiere de una organización sólida y permanente, información y conocimientos científicos y tecnológicos, aparatos administrativos, vías de comercialización (Toledo, 2018) y fuentes de financiamiento o esquemas de auto financiamiento.

Actualmente, el asociacionismo ambiental en México se constituye por una diversidad de organizaciones que, mediante distintas formas y temas de trabajo, cumplen su propósito de proteger y defender el medio ambiente. Su contribución ha sido amplia y reconocida en áreas como la educación ambiental, el acompañamiento a proyectos de sustentabilidad comunitaria en zonas forestales y cafetaleras, en proyectos de desarrollo regional o de gestión de las cuencas, así como su participación en la implementación de las agendas para la adaptación al cambio climático¹⁵⁷. Aunque el grupo de organizaciones ambientales comparten algunas condiciones del contexto, las distintas formas de organización enfrentan condiciones específicas; en este trabajo me enfoco a analizar el caso de las OSC de incidencia política, varias de las cuales llevan a cabo, de manera simultánea, algunas de las tareas mencionadas.

4.2.2 La gestión ambiental

En México se empezó a unificar e institucionalizar la política ambiental a partir de 1982; año en que, por primera ocasión, se incorporó la cuestión ambiental en el Plan Nacional de Desarrollo y sus funciones se asignaron a la recién creada Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE); y, en 1988 se trasladaron a la Secretaría de Desarrollo Social (también de reciente creación). En pocos años se experimentaron muchos cambios necesarios para ampliar la agenda de gobierno y tratar de responder a demandas globales, a la presión de la sociedad civil organizada y a las exigencias propias de un tema complejo. Antes de esa fecha, las medidas se centraban en tareas de salud pública, principalmente de combate a la contaminación atmosférica y estaban cargo de la Subsecretaría de Medio Ambiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, además de algunas acciones de gestión urbana y de conservación de áreas de recursos naturales.

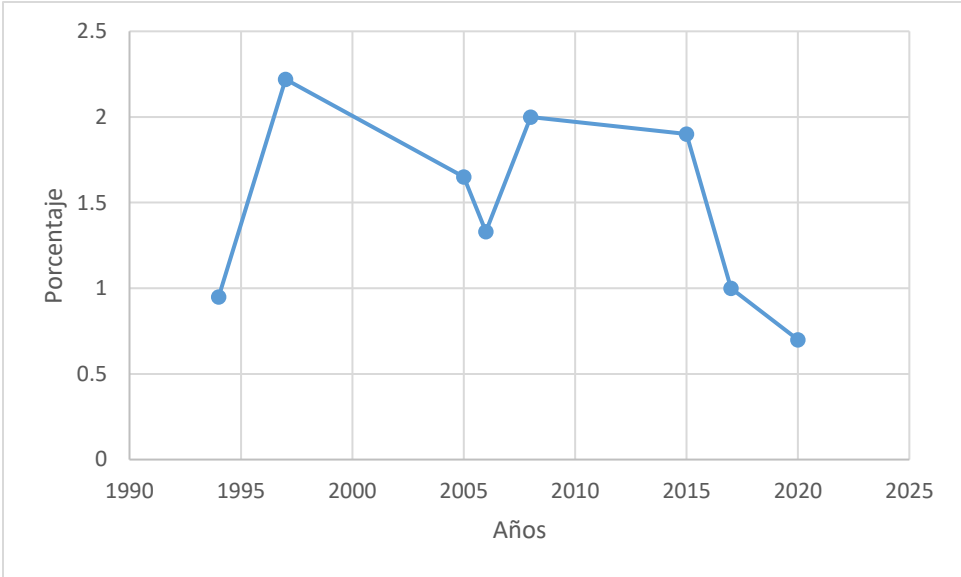
En 1988 se expidió la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), en 1991 se creó el Instituto Nacional de Ecología (INE) y en 1992 la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) y la Comisión Nacional de Biodiversidad (Conabio). Al iniciar el sexenio (1994-2000) se creó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), como el primer ministerio dedicado al tema ambiental, en 1996 se aprobó una amplia reforma de la LGEEPA y en 1999 se reformó Art. 4 de la Constitución para incorporar el derecho al medio ambiente sano. En el año 2000

¹⁵⁷ Para un recuento de las áreas de mayor contribución de las OSC ambientalistas en México, véase, Del Valle-Cárdenas, *et al.*, 2020.

se desincorporó el ramo pesquero (que pasó al sector agropecuario), transformándose la instancia ambiental en Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat).

Si la asignación presupuestal es un indicador de la relevancia de los temas, se podría decir que pronto el medio ambiente perdió importancia para el gobierno. En el año 1995 la dependencia ejerció alrededor de 2.2% del presupuesto total de la APF¹⁵⁸, pero esta proporción fue disminuyendo durante los cinco primeros años de la siguiente década y, aunque aumentó ligeramente en el periodo del 2006 al 2008, a partir de entonces, la tendencia ha ido hacia abajo, con una importante caída a partir del año 2015. En el año 2020, el presupuesto de Semarnat representó 0.7% (Cárdenas, 2021: 72 y 73) del total del de la APF; casi la mitad (56%) del presupuesto ejercido en 2015 y 0.11% del PIB¹⁵⁹.

Figura 6. Porcentaje asignado al sector ambiental dentro del presupuesto total de la APF (1990 – 2020)



FUENTE: Elaboración propia con información de Cárdenas, 2021: 72 y 73.

Nota: la Semarnat no cuenta con información sobre el presupuesto que ejerció antes del año 2001¹⁶⁰.

De este reducido presupuesto, más de 60% se destina a la Comisión Nacional del Agua (Conagua), cuya función no se relaciona con el manejo de cuencas o con la gestión ambiental, la dependencia se encarga fundamentalmente de incrementar la cobertura y eficiencia de las redes de agua potable y alcantarillado, de gestionar el uso del agua en tierras de riego, de realizar obras de protección en casos de inundaciones y de monitorear el cumplimiento de las normas de calidad del agua (Guevara, 2005). Incluso, en la Figura 7 se puede observar que en el periodo del 2012 al 2018, cuando el presupuesto de la dependencia fue mayor, la proporción del gasto de la Conagua llegó a ser de 75% (Fundar *et al.*, 2020: 13). En contraste,

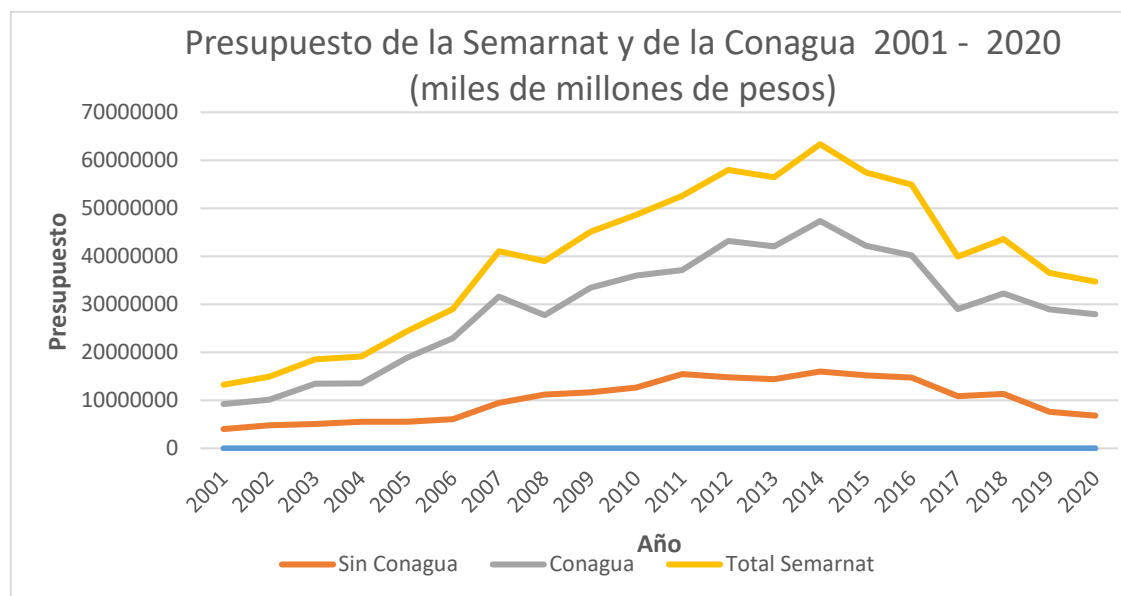
¹⁵⁸ Aun tratándose de los años con mejor presupuesto, en 1997, el monto representó menos del 0.25% del PIB (Guevara, 2005: 170).

¹⁵⁹ <https://www.cemda.org.mx/recortes-al-sector-ambiental/>

¹⁶⁰ Respuesta de la Semarnat a solicitud de información Folio 330026721000835, 20 de diciembre de 2021.

instancias de suma importancia ambiental, como la Conanp¹⁶¹ y la Profepa reciben 2 y 4% del presupuesto total de la dependencia, respectivamente (Guevara, 2005: 170, a la fecha, estas proporciones se mantienen).

Figura 7. Presupuesto de la Semarnat y de la Conagua 2001- 2020 (miles de millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por Semarnat, vía solicitud de información pública¹⁶².

En los siguientes apartados enumero los cambios relacionados con la inclusión y operación de mecanismos de PC o instancias de participación en la gestión ambiental, como marco de referencia para analizar la respuesta gubernamental a la demanda por la participación en asuntos públicos de carácter ambiental.

4.2.3 La participación ciudadana en la gestión ambiental

Con fines de contextualizar el estudio de caso sobre la incidencia de las OSC en la gestión ambiental, presento una reseña de la trayectoria y contexto de la PC en cada una de las administraciones (de 1994 a la fecha); y, posteriormente las características normativas de las instancias creadas. Aunque el repertorio de instancias de PC para la gestión ambiental ha sido

¹⁶¹ La Comisión tiene a su cargo 11.14% de la superficie terrestre y 22.05% de la superficie marina nacional; en muchos casos es la única dependencia del gobierno federal con presencia física en zonas rurales de alta marginación. (Fundar, *et al.*, 2020: 13). Mientras que en 2012 se destinaban 72.8 pesos por hectárea en Áreas Naturales Protegidas, en 2020 y 2021 esta cantidad disminuyó a 10 pesos (campana ciudadana Cuidar lo que importa <https://www.youtube.com/watch?v=rCEmEE7EmZI>).

¹⁶² Respuesta de la Semarnat a recurso de revisión RRA 12776/21, 12 de enero de 2022.

más amplio que el de otras áreas de la APF (según expuse en el Capítulo 1), presenta características similares respecto a su alcance y limitaciones.

En la primera gestión de la Semarnap, de 1994 al 2000, bajo la titularidad de la Maestra Julia Carabias Lillo, se manifestó una fuerte demanda social para que se adecuaran las normas ambientales conforme con el principal compromiso adquirido mediante la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992; en particular el principio 10 que propone: “asegurar que toda persona tenga acceso a la información, participe en la toma de decisiones y acceda a la justicia en asuntos ambientales, con el fin de garantizar el derecho a un medio ambiente sano y sostenible de las generaciones presentes y futuras” (ONU, 1992).

Además de lo anterior, el perfil de la Titular y el de sus colaboradores/as, procedentes de la academia y algunos de OSC y con convicción sobre las posibilidades de la PC en asuntos públicos, facilitó que se empezaran a crear los instrumentos legales y los mecanismos de PC. Una de las acciones más relevantes de esta administración fue la reforma a la LGEEPA en 1996; un proceso que se llevó a cabo con amplia participación de OSC y de otro tipo de expertos ambientalistas (Participantes CEMDA 2 y 4 y participante gobierno 2). En 1995 la Semarnap presentó al Congreso una iniciativa de reforma en la que se habían incluido propuestas recopiladas en foros públicos; pero no pasó de las comisiones respectivas; en marzo de 1996, la dependencia propuso un nuevo proyecto de ley, pero fue objetado por un centenar de OSC a través de un desplegado en la prensa nacional. Frente a esto, la dependencia inició “jornadas de análisis” con participación de sociedad civil para discutir los principales puntos de la reforma; así como reuniones con otras dependencias del Ejecutivo para tratar de llegar a consensos en materias específicas. En general, ni los partidos políticos ni sus representantes en el Legislativo fueron activos respecto a cuestiones ambientales (Azuela, 2006: 167), aunque no hubo propuestas sustantivas de su parte, las cámaras facilitaron el proceso y, a finales de ese año, se aprobó la reforma por unanimidad en ambas cámaras, modificando con ello cerca de tres cuartas partes de la norma de 1988 (Azuela, 2006: 129).¹⁶³

Le correspondió a esa administración crear y echar a andar los principales instrumentos para la PC; en 1995 el Consejo Consultivo Nacional de Desarrollo Sustentable (CCNDS) y los consejos regionales, -que ya estaban regulados en la LGEEPA anterior- además de algunos que incluía la reforma para otras áreas de la dependencia: los consejos consultivos forestales, de pesquerías, de Áreas Naturales Protegidas (ANP) y los comités de ordenamiento ecológico

¹⁶³ De acuerdo con varios especialistas, entre otros, los abogados Martín Díaz Díaz, Raúl Brañes Ballesteros (Participante gobierno 2) y Miguel Angel Cancino, se trató de una ley marco, con instrumentos de vanguardia como: la auditoría ambiental y la autorregulación, los denominados de comando y control, como el ordenamiento ecológico del territorio, el régimen de normalización ambiental y la evaluación de impacto ambiental, sin embargo, estudiosos del tema señalan que no ha posible incorporar todos esos elementos a la gestión ambiental como se esperaba (Cancino, 2009).

(Participante gobierno 2), entre otros. A diferencia de otras dependencias gubernamentales, en la reforma de la LGEEPA se plasmó la obligación de la Semarnat de proporcionar a los consejeros información sobre los asuntos a discutir.

Durante los primeros años fue activa la participación de representantes no gubernamentales y de funcionarios de alto nivel de la dependencia en el CCNDS; lo que hacía posible que las recomendaciones se formularan de manera conjunta y que los funcionarios procuraran consensos y, aunque legalmente las recomendaciones no son vinculantes, con frecuencia se consideraban para la toma de decisiones (Tovar, 2018: 216). Aún con estos avances, igual que en otras administraciones, en esa se tomaron decisiones que confrontaron a la dependencia con grupos de OSC, como se puede ver en los distintos apartados del siguiente capítulo.

En la siguiente gestión de la Semarnat, inició como Titular el Maestro Víctor Lichtinger, con especialidad en Economía Agrícola y Recursos Naturales, quien se había desempeñado, desde la Secretaría de Relaciones Exteriores como coordinador de México ante la Cumbre de Río y, posteriormente, como secretario ejecutivo de la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA) del TLCAN. En 2003, sin que fueran claras las razones, Lichtinger fue destituido por el presidente Fox y en los siguientes tres años hubo dos titulares: Alberto Cárdenas Jiménez y José Luis Luege Camargo, ambos con trayectoria política en el partido oficial, pero sin experiencia en cuestiones ambientales.

Algunos de los colaboradores de Lichtinger procedían de OSC, se mantuvo la inercia de crear consejos consultivos en casi todas las áreas y de procurar la interacción con la ciudadanía. Durante el periodo del 2001 al 2010 se aprobaron normas para las distintas materias ambientales que incluían la creación de instancias de PC e incluso especificaciones sobre sus funciones, entre otras: la Ley de Aguas Nacionales, la Ley de Bioseguridad de Organismos Modificados, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, la Ley General de Vida Silvestre, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, la Ley General de Desarrollo Rural Sustentable.

Con Víctor Lichtinger como Titular, en 2002 se echó a andar un proyecto de la administración anterior: la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia (UCPAST), una acción extraordinaria en la APF con lo que la Semarnat pasó a ser de las pocas dependencias de gobierno con un área encargada de promover y coordinar la PC. Por otro lado, algunas personas entrevistadas para el estudio de Tovar (2018) señalan que después del 2000 se percibió menos interés de los altos funcionarios por la PC, una menor presencia de los titulares en las reuniones de los consejos y mayor imposición de la agenda por los funcionarios de la Secretaría (Tovar, 2018: 213 y participante CEMDA 4).

Los seis años de la administración del presidente Felipe Calderón, el titular de la dependencia fue Juan Elvira Quezada, un ingeniero con poca experiencia e interés por problemas ambientales y por la PC. En ese periodo se elaboró y fue aprobada por el Congreso la Ley General del Cambio Climático y se implementaron acciones del Fondo Verde; pero quedaron pendientes muchas otras medidas necesarias para que México pudiera empezar a caminar hacia el cumplimiento de compromisos internacionales. Por otra parte, fue notorio el incremento en la aprobación de proyectos con impacto ambiental negativo de parte de la dependencia, lo que fue procedido por un mayor número de conflictos socio ambientales y de agresiones a defensores. Como señalo en el siguiente apartado, aun con el poco interés de parte del titular, el personal de la UCPAST fue muy activo y comprometido, en 2008 se elaboró una estrategia y un índice de PC y a lo largo del sexenio se realizaron actividades para mejorar las instancias de PC, principalmente, capacitación a los funcionarios en temas de PC, derechos humanos, equidad de género, transparencia; así como la promoción de formas de vinculación de los funcionarios con OSC y otros grupos sociales (Participantes gobierno 4 y 5).

El arribo del secretario Juan José Guerra Abud, en el sexenio de Enrique Peña Nieto, desconcertó a los consejeros ciudadanos debido a que procedía de la industria automovilística y del sector inmobiliario, pero principalmente por su inexperiencia en cuestiones medioambientales. En general, la relación con sociedad civil fue distante y ríspida¹⁶⁴; disminuyeron los esfuerzos de atender la PC, se debilitó la UCPAST, prácticamente dejaron de funcionar los CCNDS y otros consejos, como el Consejo Técnico Consultivo Nacional para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre (Conavis)¹⁶⁵. Al poco tiempo se retiró el coordinador de la UCPAST y fue reemplazado por un funcionario militante del Partido Verde Ecologista Mexicano, que no dio continuidad a las actividades¹⁶⁶.

El sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador se ha caracterizado por constantes ataques públicos a todo el sector de OSC que, a diferencia de algunas acometidas que ocurrían en otras administraciones o a la falta de interés de parte de las instancias de gobierno

¹⁶⁴ Desde su primera reunión les manifestó que “se iba a encargar de que el medio ambiente no fuera un obstáculo para el desarrollo económico” (Participante gobierno 2); por su parte, el subsecretario Rafael Pacchiano (que en 2015 pasó a ser el Titular) esperaba que los consejeros le asesoraran sobre cómo la Semarnat podría autorizar proyectos mineros o hidroeléctricos en ANP (Participante gobierno 2).

¹⁶⁵ Semarnat, respuesta a solicitud de información, folio 330026721000273, 10 de noviembre de 2021. Durante el sexenio de Peña Nieto pocos consejos estuvieron activos (Participante gobierno 2).

¹⁶⁶ Este partido político no sostiene los valores característicos de los partidos verdes de otros países -justicia social, pacifismo, sostenibilidad ambiental-, por el contrario, su posición es de centro derecha e, incluso sus representantes han declarado que no tienen interés por el medio ambiente. En 1991 obtuvo su registro para participar en elecciones federales y, desde 1993, ha logrado mantenerse en las contiendas electorales, principalmente mediante alianzas con los grandes partidos.

o de algunos funcionarios, en ese sexenio pasó a ser una línea presidencial¹⁶⁷. También, de acuerdo con los informes que elabora CEMDA sobre la situación de las personas defensoras del derecho al medio ambiente sano, en los primeros años de gobierno se incrementó el número de eventos de agresión, pasando de 65 en 2020 a 108 en 2021; de estas agresiones, en el primer año hubo 18 asesinatos y en el segundo 25; en los 3 años del sexenio suman 58 defensores ambientales que han sido asesinados (CEMDA, 2020 y 2021).

Adicionalmente, en la Semarnat hubo tres titulares en los tres primeros años: Josefa González Blanco, Víctor Toledo Manzur y María Luisa Albores González; con sus consecuentes cambios de funcionarios en cada caso. Por lo anterior, ha sido todavía más difícil para las OSC y para los consejeros ciudadanos la comunicación con los funcionarios; a más de un año del ingreso de la tercera secretaria María Luisa Albores, no se había reunido con los consejeros, incluso había cancelado varias reuniones programadas¹⁶⁸; no se habían activado los consejos consultivos y tampoco los consejeros habían podido trabajar con el comisionado de la Conanp, instancia con la que todavía mantenían comunicación en el sexenio anterior (Participante gobierno 2). Aunque hayan pasado más de tres años, al interior de la dependencia se entiende que existe interés por activar la PC, mediante formas distintas a la de los consejos consultivos; particularmente porque el gobierno debe elaborar un plan de acción para atender los tres principios del Acuerdo de Escazú que ratificó el gobierno mexicano en 2020: acceso a la información sobre asuntos ambientales, participación ciudadana en la toma de decisiones y acceso a justicia ambiental (Participante gobierno 5).

4.2.4 Las instancias de participación ciudadana en el sector ambiental

Igual que en otras dependencias de la APF, en la Semarnat, los consejos consultivos son el principal ingrediente del esquema para la PC. Los consejos son órganos colegiados y consultivos, presididos por el o la titular; en el año 2017 había 12 consejos a nivel federal, seis consejos de desarrollo sustentable regionales y 32 estatales; consejos asesores de las ANP, consejos estatales forestales, comités técnicos estatales para la reducción de emisiones por deforestación y degradación, consejos de cuenca y comités de ordenamiento ecológico regionales y locales (PNUD, 2017: 21) que, en total, integraban a 558 personas, 448 que eran elegidas por convocatoria abierta y 109 por invitación (PNUD, 2017: 31). Debido a la falta de antecedentes y de experiencia y con el objetivo de facilitar la gestión, desde su arranque (1995) el gobierno mexicano hizo un convenio con el Programa de las Naciones Unidas para

¹⁶⁷ Más allá de constantes discursos de descalificación, desde su primer año de gobierno (febrero, 2019) emitió la Circular Uno instruyendo a las dependencias de la APF a no asignar presupuesto a ninguna organización social, sindical, civil o movimiento ciudadano.

¹⁶⁸ Fue posible tener una reunión con el secretario Víctor Toledo Manzur (segundo Titular) y con un subsecretario en el tercer año de gobierno.

el Desarrollo (PNUD) y esta agencia se encargó de la administración de los recursos financieros, materiales y técnicos (PNUD, 2017: 30)¹⁶⁹.

El estudio sobre los CCNDS que realizaron Montes de Oca y Rojas (2019) identifica limitaciones similares a los del resto de la APF, entre otras: i) su carácter consultivo porque las recomendaciones no son vinculantes; ii) su diseño institucional escalonado, multinivel y sectorial que favorece la concentración de poder en algunos consejeros y la exclusión de otro tipo de actores; iii) como efecto de su estructura y operación, en la práctica se tiende a la sobre representación del sector privado y a la escasa participación de representantes de grupos en condiciones de vulnerabilidad –como los pueblos indígenas, los jóvenes y las organizaciones relacionadas con asuntos de género; iv) la falta de transparencia y las deficiencias en la rendición de cuentas; y, iv) la tendencia hacia prácticas clientelares, entre otras (Montes de Oca y Rojas 2019: 427 y 431).

Además de los problemas derivados del diseño, la operación se dificulta por falta de interés de los funcionarios. En su estudio, Helena De Buen concluye que las unidades responsables en la Semarnat responden a las recomendaciones de los consejeros de manera mecánica, sin tratar de identificar la problemática que subyace para mejorar su gestión; y que, en general, no ha sido posible romper la tradición de la gestión pública; la información y la toma de decisiones siguen exclusivamente en manos de los funcionarios (De Buen, 2012: 118).

A pesar de lo anterior, los estudios muestran algunos aspectos de los consejos de la Semarnat que podrían indicar que, en lo general, han sido mejor apreciados que los de otras dependencias. Puede ser resultado de que fueron impulsados con mayor responsabilidad durante los primeros años; de la función de gestoría del PNUD que, de acuerdo con los entrevistados de Tovar, implementó varias mejoras, como mayor acceso a la información, prácticas de comunicación, el uso de indicadores de desarrollo sustentable más precisos, entre otras (Tovar, 2018)¹⁷⁰; o, de los esfuerzos realizados a través de la UCPAST para fortalecer capacidades de los consejeros y de los funcionarios a cargo. Con la gestoría del PNUD se esperaba “enraizar” la práctica de PC en la dependencia, pero la agencia no propició un trabajo de equipo con la UCPAST y, hacia finales de la década del 2019, la dependencia decidió no renovar el convenio con el PNUD, dejando a los consejos casi desdibujados.¹⁷¹

¹⁶⁹ El trabajo de los consejeros/as es honorario, pero se designa a la UCPAST una partida presupuestal para gastos de operación (Montes de Oca y Rojas, 2019: 421) y el PNUD asigna una cantidad similar y administra el total de los recursos.

¹⁷⁰ En la Secretaría de Educación Pública operó el Programa Constrúyete a partir del año 2008, en este caso, la SEP hizo una alianza similar con el PNUD para la gestión del Programa, aunque un grupo de OSC participaron en el diseño y en la implementación, la gestión del PNUD no generó la sinergia necesaria entre sociedad civil y gobierno (Verduzco y Tapia, 2012).

¹⁷¹ A fines del sexenio de Peña Nieto, el PNUD decidió que el gobierno mexicano financiara la totalidad; para entonces, las oficinas, tanto en el PNUD, como en la Semarnat, habían aumentado el presupuesto, principalmente en salarios; y, esta circunstancia se aprovechó para no renovar el convenio (Participante CEMDA 4).

La legislación mexicana regula también la PC en la elaboración de Normas Oficiales Mexicanas (NOM) en varias dependencias, cuyas tareas son coordinadas por la Secretaría de Economía (SE) (según la Ley Federal de Metrología y Normalización, ahora Ley de Infraestructura de la Calidad, LIC). Las NOM se establecen para regular cuestiones técnicas específicas de cada materia que no caben en algún reglamento o ley y, una vez aprobadas, los criterios se vuelven obligatorios. De acuerdo con información del portal de la Semarnat, el Comité Consultivo Nacional de Normalización de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Comarnat) se encarga de reglamentar sobre aprovechamiento sustentable; conservación y restauración de suelos, agua, biodiversidad terrestre y acuática, bosques, flora y fauna silvestres, recursos pesqueros y ecosistemas -especialmente los sujetos a protección especial y hábitats críticos-recursos genéticos; proteger los recursos naturales, los ecosistemas y lograr la seguridad ambiental y protección ambiental, respecto de la contaminación al suelo, agua, atmósfera visual, térmica, lumínica, sonora; vibraciones de olores y de los residuos sólidos peligrosos que generan las actividades de los sectores industrial y de consumo; del desarrollo urbano, el transporte, los servicios y el turismo, energía y actividades extractivas.

El Comarnat es presidido por el titular de la Subsecretaría de Fomento y Normatividad Ambiental, la vicepresidencia la ocupan cinco directores de la misma Subsecretaría y los vocales son representantes de otras dependencias de la APF, miembros de confederaciones, cámaras y asociaciones, organizaciones de productores, centros de investigación, OSC y otros organismos descentralizados de la Semarnat; adicionalmente, participa un asesor jurídico de la Semarnat. Una vez elaborados y aprobados los proyectos de normas, el comité los envía a la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (Conamer) que los pone a consulta para recibir comentarios y recomendaciones del público. El proceso para la elaboración de las NOM es de los únicos en donde las decisiones de los comités consultivos son vinculantes; tanto el Comarnat, como la Conamer, están obligados a publicar en la Gaceta Oficial los comentarios que reciben en las consultas y responder oficialmente cada uno.

Durante el proceso de elaboración de la reforma a la LGEEPA, las OSC impulsaron criterios para que la dependencia consulte a la sociedad civil mediante procedimientos que tengan efecto en la protección del medio ambiente; uno de ellos, el ordenamiento ecológico territorial. En la LGEEPA de 1988 se incluían ya algunos criterios para regular el ordenamiento ecológico del territorio, en los años 1996 y 2003 se estableció que en los comités participen autoridades de los tres niveles de gobierno, representantes de la sociedad civil y de la academia, del sector privado y de actores productivos. Los comités tienen la función de validar los estudios, estrategias y procedimientos que presentan los consultores sobre el modelo de ordenamiento ecológico y dar seguimiento a la agenda ambiental y al cumplimiento de los compromisos.

También la norma ambiental contiene criterios para que los ciudadanos/as podamos revisar y opinar sobre las manifestaciones de impacto ambiental mediante recurso de revisión del Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (PEIA). El PEIA es un instrumento para que la autoridad regule algunas obras o actividades que pudieran tener efecto negativo en el ambiente y en la salud humana, con fines de prevenir, mitigar o restaurar posibles daños ambientales (Art. 28 de la LGEEPA). De acuerdo con la ley, la Semarnat puede requerir a las personas (físicas o morales) que promueven algún proyecto que se encuentre en la lista de actividades de la LGEEPA, que presenten una MIA, describiendo las condiciones ambientales anteriores a la realización del proyecto y la evaluación de los impactos potenciales que la construcción y operación de dichas obras o la realización de las actividades podría causar al ambiente y, si fuera el caso, definir y proponer las medidas necesarias para prevenir, mitigar o compensar esas alteraciones (LGEEPA, Art. 30). Desde el año 1996, la Secretaría tiene la obligación de publicar el contenido de las MIA y de abrir una consulta pública para recibir opiniones ciudadanas y de atender solicitudes de personas o comunidades que pudieran resultar afectadas por los proyectos para hacer una reunión de información. En el apartado 5.3 expongo los principales problemas de este instrumento, de acuerdo con los resultados de la investigación.

4.2.5 Los intereses difusos en asuntos ambientales.

En el apartado 1.2.4, sobre las relaciones de las OSC con el Poder Judicial en México, adelanté una breve explicación sobre la relevancia del interés difuso para la defensa del medio ambiente. Por lo anterior y por la escasez de canales de acceso a la justicia, en 1996, durante el debate para la reforma de la LGEEPA, se discutió en torno a la necesidad de incorporar instrumentos normativos para el reclamo judicial de la protección al medio ambiente. La Semarnat consideró que si se incorporaban criterios normativos que implicaran una transformación significativa del Poder Judicial, la norma no sería aprobada, y se decidió incorporar en el anteproyecto de ley un dispositivo similar al del Art. 47 de la Ley General de Asentamientos Humanos de 1984 que podría facilitar que cualquier miembro de alguna comunidad afectada pudiera exigir el cumplimiento de la norma ambiental ante tribunales (Azuela, 2006: 201)¹⁷².

Como resultado, en el Artículo 180 se señala que: tendrán interés legítimo las personas físicas o morales de las comunidades posiblemente afectadas por las obras o actividades que puedan originar un daño al medio ambiente, a los recursos naturales, la vida silvestre o la salud pública. Sin embargo, este trabajo de investigación muestra que este dispositivo no fue suficiente para que se reconociera el interés jurídico difuso en materia ambiental, ni tampoco lo fueron las reformas de los primeros años del 2010; solo se ha logrado en algunos casos,

¹⁷² Dieciséis años antes de la definición normativa de intereses colectivos y difusos (Véase apartado 1.2.4).

como efecto de la práctica jurídica de muchos años (Participantes CEMDA 3 y 5), pero todavía no se arraiga de manera que se garantice que no se presenten retrocesos.

Las vías administrativas para la defensa ambiental son: i) la denuncia ciudadana ante la Profepa por actos u omisiones que produzcan o puedan producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales o que contravenga las disposiciones de la ley (Art. 189)¹⁷³ que, desde 1984 puede ser ejercida por cualquier persona y, a partir de 1996 puede ser presentada también por grupos u organizaciones sociales; y, ii) la consulta del PEIA, en donde la ciudadanía puede conocer y opinar sobre los proyectos autorizados por la dependencia, con base en la información sobre la MIA que publican la dependencia y los promoventes (Art. 34).

La publicación de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental de 2013 (LFRA) fue controversial en varios temas, pero principalmente en los criterios para la defensa del medio ambiente. En el Art. 28 nombra a las OSC ambientalistas entre los actores que pueden “ejercer acción y demandar judicialmente responsabilidad ambiental, la reparación y compensación de los daños ocasionados al medio ambiente”, además de “personas físicas habitantes de la comunidad adyacente al daño” que ya se incluían en el Art. 180 de la LGEEPA. En la visión de los legisladores, podría parecer un avance relevante otorgar claridad normativa para la legitimación de las OSC en materia judicial, sin embargo, las OSC, con larga historia elaborando denuncias judiciales a nombre (no en representación de) ciudadanos/as o comunidades y con conocimiento de las normas internacionales, consideraron que se limita el derecho de toda persona a defender el medio ambiente y que, en la práctica, se trata de un candado porque solo se reconoce a organizaciones constituidas legalmente al menos por tres años (no a otros grupos sociales) que en sus estatutos contemplaran la defensa del medio ambiente como objeto social¹⁷⁴.

Las reformas a la Ley de Amparo y la incorporación de acciones colectivas en el Código Federal de Procedimientos Civiles no derivaron en la creación de mecanismos para su tutela jurisdiccional¹⁷⁵ y se mantiene el juicio de amparo como único instrumento para que ejercer

¹⁷³ La LGEEPA de 1988 solamente refería a “toda persona”.

¹⁷⁴ Greenpeace y el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco Vitoria ganaron un amparo en el año 2015, pero no se modificó la norma. En 2017, se emitieron dos criterios judiciales contradictorios, uno que reconoce el interés jurídico de las organizaciones ambientalistas y, otro que señala que el derecho a la cultura o a la movilidad, solo pueden ser defendidos por personas físicas. En 2021, CEMDA y la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA) presentaron un *amicus curiae* para garantizar el acceso a la justicia y al medio ambiente sano, para que “toda persona (incluidas las organizaciones ambientales) tengan acceso a recursos judiciales a través de una legitimación amplia”. Hasta enero 2023 se habían pospuesto, en dos ocasiones, las fechas para la resolución judicial.

¹⁷⁵ En julio de 2010 se añadió en el Artículo 17 Constitucional la orden de crear leyes y procedimientos para que los ciudadanos cuenten con nuevos mecanismos de tutela jurisdiccional para la defensa de sus intereses colectivos (Tribunales Agrarios México, 2016).

acciones judiciales¹⁷⁶. Adicionalmente, en casos relacionados con daño ambiental, quien demanda debe cumplir con formas civiles muy estrictas, por ejemplo, demostrar la relación de causa y efecto, probando el nexo de la afectación; además, en caso de perder la demanda, podría tener que pagar daños y perjuicios (Participante CEMDA 2).

Como podrá verse en los resultados de la investigación, en la práctica jurídica, el interés legítimo en asuntos ambientales se reconoció por primera vez en el año 2001, en relación expresa del Artículo 180 de la LGEEPA y como respuesta a una demanda promovida por CEMDA, pero posteriormente se siguió negando el interés legítimo de los ciudadanos/as como demandantes, incluso después de la reforma a la Ley de Amparo que, en teoría, debía proveer un escenario menos restringido para la defensa judicial del derecho al medio ambiente (Participante CEMDA 2).

A la fecha, contamos con los siguientes instrumentos que podrían facilitar el reconocimiento del interés legítimo: su ampliación en la Ley de Amparo, el dispositivo del Art. 180 para que las comunidades procedan judicialmente, la LFRA que reconoce derecho de algunas OSC a interponer litigios, algunas sentencias que han proveído jurisprudencia y la reforma en materia de justicia federal del año 2021, que amplía los criterios para la creación de jurisprudencia;¹⁷⁷ sin embargo, existe un rezago en casi todos los ámbitos y, en el ambiental, el riesgo es latente porque no se ha transitado de la jurisprudencia a la elaboración de alguna norma que garantice el reconocimiento legal cuando se trata de intereses difusos. En Alemania y en Brasil, tanto en sus cartas magnas, como en leyes derivadas, se establece que cualquier persona física o jurídica, incluyendo a organizaciones sociales, son parte legítima para denunciar ante tribunales cualquier acto lesivo para el patrimonio público o para el medio ambiente; en otros países de AL existen leyes específicas que regulan los derechos colectivos y los difusos (Fernández, 2021: 79). En México, con la ratificación del Acuerdo de Escazú en 2021, el gobierno tendrá que crear mecanismos efectivos para el acceso a la justicia ambiental¹⁷⁸.

Antes de pasar al siguiente capítulo, en donde expongo los resultados de la investigación, destaco algunas conclusiones sobre el contexto del ambientalismo en México, de la gestión

¹⁷⁶ Por lo mismo, no ha trascendido la modalidad de acciones colectivas, que tampoco ofrece posibilidades más allá del amparo. De acuerdo con Ovalle (2013), el principal obstáculo para su implementación es la propia definición de las acciones colectivas: la colectividad se determina a partir de circunstancias comunes, esto es, un vínculo jurídico común (Art. 581) y un vínculo del colectivo con el o los sujetos demandados; se puede reclamar judicialmente la reparación del daño causado por una o más acciones; pero este será individual a los miembros del grupo.

¹⁷⁷ Con la reforma, las autoridades judiciales deben sustentar sus fallos a partir de la jurisprudencia generada por casos aprobados por mayoría de ocho votos en Pleno o de cuatro votos en Salas; y ya no solo con base en el algún criterio dictado por la Suprema Corte fuera reiterado en cinco ocasiones.

¹⁷⁸ De acuerdo con el Art. 8, los gobiernos deberán facilitar el acceso a la justicia del público en asuntos ambientales y, se define “público” como una o varias personas físicas o jurídicas y las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas, que son nacionales o que están sujetos a la jurisdicción nacional del Estado Parte.

ambiental y de la oferta gubernamental para ampliar la PC en dicha materia. Como señalan algunos estudiosos, una de las capacidades más importantes para la administración es contar con funcionarios suficientemente calificados y con conocimiento sobre los temas en los que trabajan y poder mantenerlos en el sistema administrativo. De los diez titulares que han estado al frente de la dependencia ambiental de 1994 a la fecha, se podría decir que solo tres han sido personas interesadas y conocedoras de los asuntos ambientales: Julia Carabias, que estuvo seis años, Víctor Lightinguer, que estuvo tres años y Víctor Toledo que fue titular por un año.

Debido a la forma de hacer política en México, el perfil de la persona a cargo de la dependencia y el tipo de relación y apoyo que esta obtenga del presidente son elementos esenciales que dan forma a la gestión pública; en consecuencia, aun con el perfil adecuado y con disposición para cumplir la función, los agentes gubernamentales tienen límites para actuar. Adicionalmente, las cuestiones ambientales se encuentran en posición subordinada frente a los asuntos económicos en las decisiones públicas y, aunque existiera voluntad, la Semarnat carece de fuerza frente a otras dependencias de la APF como la SE, de Comunicaciones y Transportes (SCT), de Turismo, de Agricultura, ganadería, pesca y alimentación (Sagarpa), de Energía; a lo que se suma la debilidad presupuestaria de la dependencia ambiental.

Siguiendo esta lógica, podría pensarse que la titular Julia Carabias pudo ejercer mayor autonomía y tuvo más posibilidades para tomar decisiones, no solo por sus capacidades profesionales y las de su equipo, sino porque en varias de las decisiones fundamentales obtuvo apoyo del presidente Zedillo. Además, debido a que venía de una corriente demócrata, fomentó la PC e, incluso, según se indica en algunos documentos de la dependencia, la titular expresó que, gracias a que las OSC manifestaron oposición a algunos proyectos, la propia administración pudo detenerlos (Participante gobierno 5). En las entrevistas para esta investigación, tanto con integrantes de la OSC como con funcionarios/as, se percibe también que para que se logren modificaciones de fondo, se requiere que la persona titular dé la pauta, de ahí, la intención pasa a las subsecretarías y direcciones; ningún funcionario/a actúa sin el respaldo institucional del secretario y del presidente (como lo perciben varias de las personas entrevistadas).

Durante la administración de López Obrador ha sido aún más evidente que existen decisiones que se toman desde la presidencia, algo que los y las entrevistadas han constatado para los otros sexenios: “hemos visto que hay proyectos que tienen que autorizarse, proyectos impulsados desde la presidencia que se defienden a pie juntillas, uno de ellos fue el Aeropuerto Texcoco, el proyecto transísmico, gasoductos, proyectos de *fracking* y otros de PEMEX, el acueducto Independencia en Sonora, entre otros” (Participante CEMDA 2). Es también tendencia que los funcionarios tomen las decisiones bajo el principio de que lo importante es promover desarrollo, generar infraestructura, derrama económica, movilidad

vehicular, dejando en segundo término su función principal, que es la protección del medio ambiente, incluso algunos funcionarios lo ven como un estorbo. “Solo eventualmente algún/a funcionario/a, juez/a, legisladores se preocupan por el tema ambiental” (Participante CEMDA 2).

A pesar de tratarse de una de las dependencias con mejores mecanismos para la incorporación de la PC, estos se vuelven limitados si no existe la visión de los funcionarios sobre la importancia de involucrar a la sociedad en la toma de decisiones. Los pequeños avances que implican mucho esfuerzo se diluyen muy fácilmente en vez de ir acumulando para el mejoramiento del esquema (De Buen, 2012: 118).

Capítulo 5. Resultados de la investigación: oportunidades y obstáculos para la incidencia.

En este capítulo presento los resultados del estudio de seis de las vías para la PC que se encuentran disponibles en la APF o en otras instancias nacionales o internacionales, desde donde las OSC podrían ejercer presión en las decisiones políticas. Se trata de una clasificación propia, con base en el cruce de información sobre las principales vías que utiliza CEMDA (resumidas en la Figura 5 del apartado 4.1.2), con la información sobre las instancias de PC del sector ambiental (presentada en apartado 4.2.4).

Figura 8. Vías disponibles para la PC de OSC en el sector ambiental de la APF

1. Los Consejos consultivos de la Semarnat
2. El Comité Consultivo Nacional de Normalización del Medio Ambiente y Recursos Naturales
3. La vía administrativa: denuncia popular en la Profepa y consulta en el PEIA
4. El Acuerdo de Cooperación Ambiental del Tratado de Libre Comercio de América del Norte
5. El diálogo político
6. La vía judicial

Considero tres premisas para el análisis: i) que la organización elegida para el estudio cuenta con fortalezas para la incidencia en asuntos públicos de carácter ambiental; ii) que, aunque analizo las vías de manera independiente, las estrategias de la OSC son caminos más complejos, por eso, en el catálogo de procesos de incidencia y en los apartados de este capítulo refiero también a actividades tan relevantes de las OSC como el monitoreo constante de la acción gubernamental o la comunicación pública para difundir sus análisis de los asuntos, las acciones emprendidas y las respuestas de las instancias y/o agentes de gobierno, porque refuerzan las acciones que conducen por las vías de interacción con el gobierno; y, iii) la premisa de investigación de que no es factible conocer si los avances o logros posteriores a determinado proceso de incidencia se derivan de las bondades de la vía o vías utilizada(s) para canalizar sus demandas o de la planeación y ejecución de actividades de parte de las OSC o incluso, de otro tipo de factores.

En el catálogo de procesos de incidencia (Anexo I), los presento en orden cronológico, indicando las acciones y vías utilizadas por la organización, en los apartados de este capítulo utilizo ejemplos de dicho catálogo para ilustrar las explicaciones. Finalmente, el análisis según vía de incidencia, me permite presentar los resultados de manera ordenada y alineada

con la revisión de la normatividad y mostrar las características de cada vía, así como las posibilidades y las dificultades que la práctica de cada una tiene para la incidencia.

5.1 La vía de los consejos consultivos de la Semarnat

La experiencia que CEMDA ha adquirido mediante la participación de sus integrantes en diversos consejos consultivos confirma, en gran medida, las conclusiones de los principales estudios sobre estas instancias de PC. Tanto los/las colaboradores de CEMDA, como funcionarios/as entrevistados/as, coinciden en que estas instancias no son propicias para la incidencia ciudadana en asuntos públicos. En la investigación se corroboró que, en el caso de la Semarnat, los consejos consultivos fueron activos por unos años, pero empezaron a perder dinamismo en el sexenio del 2006 al 2012 por varias razones: en algunos casos la dependencia decidió cancelarlos, en otros se dejó de convocar o las convocatorias para renovación de consejeros fueron de difusión limitada (Tovar, 2017: 223 y Participante CEMDA 7)¹⁷⁹.

También el estudio de caso ratifica la dinámica excesivamente jerárquica de los consejos; a pesar del reconocimiento que ha ganado la organización, representantes de CEMDA han experimentado trato autoritario de parte de funcionarios de alto nivel. En el año 2011, uno de los subsecretarios, en representación del Titular Juan Elvira, expulsó del consejo al director de CEMDA porque consideró que, debido a que la organización había interpuesto un recurso legal contra la dependencia, su director no tenía derecho a participar (Participantes CEMDA 3 y 5). El ejercicio del poder en los consejos se ilustra con la narración de otro evento: durante la administración de Peña Nieto los funcionarios de Semarnat decidieron disolver un consejo ciudadano por no estar de acuerdo con las recomendaciones que emitieron a partir de un debate sobre el maíz transgénico y sus efectos en los maíces nativos. La visión de algunos funcionarios sobre la PC, como una prebenda que otorga la autoridad, les impide sentarse a la mesa con ciudadanos que expresan disenso sobre las medidas que se toman (Participante CEMDA 5).

En efecto, los consejos no son espacios ciudadanos y los consejeros no tienen posibilidad de modificar sus dinámicas operativas, sin embargo, los/las entrevistados/as de la OSC consideran útil participar porque les permite conocer y tener elementos para valorar a los equipos de funcionarios de la dependencia federal o de las instancias estatales; entender sus posiciones frente a la cuestión ambiental y frente a otros actores no gubernamentales, principalmente, los que abogan por intereses particulares (Participante gobierno 2 y participantes CEMDA 3 y 5). Mediante esta vía CEMDA puede estar al tanto de los problemas y alternativas que se presentan; incluso, ha retomado argumentaciones

¹⁷⁹ Entre ellos, el Conavis. Información confirmada por la Semarnat, mediante respuesta a solicitud de información pública, noviembre 2021.

presentadas por los consejeros para elaborar proyectos o documentos de carácter judicial (Participante CEMDA 5).

Una segunda razón para participar es que sí han presenciado casos en que su opinión tuvo relevancia en alguna decisión de la dependencia. En las entrevistas se recuperó una experiencia de CEMDA cuando las autoridades de la Conanp presentaron al consejo de la ANP Yum Balam un programa de manejo para la instalación de infraestructura turística que había elaborado un consultor, pero que contenía regulaciones laxas. El representante de CEMDA y otros consejeros propusieron que se elaborara otro programa de manejo, esto generó tensión en el grupo, pero con ese apoyo, la Conanp decidió no autorizar el programa de manejo presentado y que se elaborara uno más restrictivo.

Una tercera razón, aún más relevante, es que al menos en dos consejos de la Semarnat, las leyes de la materia correspondiente incluyen criterios que obligan a que las decisiones gubernamentales sean avaladas por los consejeros. De acuerdo con la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (Art. 93), la opinión técnica de los consejos forestales estatales es condición para que la autoridad pueda otorgar o no permiso de cambio de uso de suelo forestal; de alguna manera esta disposición indica que no se puede cambiar uso de suelo forestal sin la venia de estas instancias de PC (Participante CEMDA 5). Sucede algo similar con el Conavis porque la Ley General de Vida Silvestre les otorga algunas facultades que, en la práctica, pueden convertirse en un veto para una serie de actos relacionados con comercio de flora y fauna (la aplicación de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres CITES) (Participante CEMDA 7). Entre las facultades de los consejos, la norma obliga a la Secretaría a tomar en cuenta su opinión para la elaboración de listas de especies y poblaciones prioritarias para la conservación (Art. 56 y 61); que los consejos deben establecer los términos de referencia para la elaboración de planes de manejo y de estudios para las poblaciones en peligro de extinción (Art. 87); y, que la Secretaría deberá revisar decretos y acuerdos de vedas y restricciones al comercio internacional, con base en el dictamen previo elaborado en el Conavis (Séptimo Transitorio)¹⁸⁰.

A continuación, retomo algunas conclusiones de la investigación de Helena De Buen (2012) que, junto con información que recopilé mediante entrevistas a ex funcionarios de la UCPAST proveen una visión interna de la APF respecto a los obstáculos para la PC en la Semarnat. Tanto la autora, quien se desempeñó como funcionaria en varios cargos de la dependencia por más de diez años, como Mateo Castillo, ex Titular de la UCPAST, consideran que la falta de profesionalización y conocimiento sobre los derechos ciudadanos por parte de los funcionarios es el principal obstáculo para la práctica de la PC. Es común que los/las funcionarios/as no presenten con claridad los argumentos sobre los asuntos a tratar y que no den respuestas precisas a los consejeros, de manera que, en lugar de facilitar,

¹⁸⁰ La ley se aprobó en el año 2000 pero el Conavis se constituyó en 2011.

dificultan el debate y el alcance de consensos respecto a posibles alternativas para la solución de los asuntos ambientales; (De Buen, 2012: 103).

Por lo general, los funcionarios no tienen interés por entender el debate, las preocupaciones de los consejeros o la esencia de la recomendación para proceder en consecuencia. Al hacer los reportes de las reuniones de consejos, en lugar de elaborar recomendaciones y propuestas, con referencia a funciones específicas de las unidades que podrían ser responsables para su ejecución; presentan las recomendaciones de manera que no resultan viables técnica, económica, ni socialmente, como si se tratara de problemas mono causales y lineales, que pudieran ser atendidos con medidas de corto plazo y desde un área de la dependencia, lo cual no es posible en la mayoría de las cuestiones medioambientales (De Buen, 2012:102). Adicionalmente, canalizan las propuestas en momentos que no son adecuados para la dependencia, cuando no es posible integrarlas a los programas y presupuestos vigentes; en lugar de darles seguimiento para elaborarlas de mejor manera y poder presupuestar y programarlas en el corto plazo (De Buen, 2012: 103).

Estas actitudes pueden deberse a falta de habilidades requeridas para la gestión pública o ser un reflejo de que los funcionarios no están convencidos de la importancia y los beneficios de la PC. Esta visión permeó en la dependencia, a pesar de que, durante los diez años que Mateo Castillo coordinó la UCPAST (2002 – 2012), se realizaron varios esfuerzos para la “alfabetización política” de los funcionarios; en gran medida, los esfuerzos de la Unidad fueron contra corriente por falta de apoyo de los titulares que, incluso, llegaron a etiquetar a personal de la Unidad como los que “alborotan al gallinero” (Participante gobierno 4).

Es importante resaltar un punto que no se ha explorado en otros estudios: que los mecanismos de PC pueden tener efecto en las políticas públicas si sus decisiones se vinculan con las normas de la materia de que se trata; aunque pocos consejos tienen facultades reconocidas en otras leyes y, en los últimos años los consejos de la Semarnat han estado paralizados. Otra conclusión que se deriva de la investigación es que, a pesar de lo limitado de este mecanismo, las pocas OSC que tienen acceso reconocen la vía y sus limitaciones, pero procuran utilizar al máximo las mínimas posibilidades que ofrece.

5.2 La vía del Comité Consultivo Nacional de Normalización de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Comarnat).

El análisis del uso de esta vía por CEMDA muestra que los mecanismos institucionales de PC, aun cuando garanticen la vinculación de los resultados de la deliberación, necesitan constituirse con representación igualitaria de todos los interesados o, al menos, garantizando que puedan aliarse distintos actores e impedir la captura de los procesos por determinado actor; y que las reglas sobre su constitución deben ser claras y públicas. Aunque en el Art. 26 de la LIC se indica que los comités deben integrarse con representación equilibrada de los distintos actores interesados, ni esta norma, ni su reglamento obligan a las dependencias a

incluir representantes de OSC¹⁸¹ o de otros grupos sociales; solamente indica que las dependencias podrán integrar en sus comités a “otros” actores, pero la Semarnat no ha establecido dicha obligación en las reglas de operación del Comarnat.

Por tratarse de instrumentos directos para regular actividades que pueden ocasionar daños al medio ambiente, a CEMDA le parece de suma importancia participar en los procesos de elaboración de las NOM y el Comarnat “ha aceptado” que las OSC ocupen cinco asientos (Participante CEMDA 7); esta “invitación” no tiene sustento normativo y podría percibirse como una prebenda que permite la autoridad y no como un derecho o una necesidad para la gestión. CEMDA ha sido convocada a participar en grupos de trabajo, al menos desde el año 2003, para la elaboración de normas sobre temas de calidad del agua, de protección de manglares, de calidad del aire y de biodiversidad o protección de especies en riesgo (Participante Cemda 7).

La presencia de OSC en el Comarnat resulta de suma importancia debido a lo reducido del acceso para estos actores y porque la asimetría de la representación se convierte en el principal obstáculo para la incidencia de las OSC; sobre el Comarnat, con alrededor de 18 representantes de las distintas cámaras industriales y solo cinco lugares para OSC y tres para representantes de la academia, se habla incluso de que esta instancia está capturada por el propio sector al que se espera regular. Las OSC, la academia y, en ocasiones, funcionarios de la Semarnat son los que impulsan NOM con mejores estándares de calidad.

Adicionalmente, para las OSC resulta muy difícil dar seguimiento a estos procesos porque necesitan estar presentes durante periodos largos y esto les implica un alto costo¹⁸², incluso tienen que solicitar a sus donantes fondos específicos para esta tarea. Es común que algunas OSC tengan que salir del grupo porque se termina el financiamiento, en ocasiones, CEMDA ha quedado como única representante del sector de OSC y también, en algunos casos, ha tenido que retirarse (Participante CEMDA 7). Aún si pudieran estar presentes en todo el proceso y lograran aliarse con los representantes de la academia para la votación, resulta casi imposible lograr que se incorporen en las NOM estándares actualizados que garanticen la protección del medio ambiente; el sector regulado, que es casi siempre el privado, tiene mayor peso en el debate y en las votaciones. “No siempre logramos los estándares técnicos más avanzados porque el sector regulado se opone, convence a la Semarnat y se quedan con estándares obsoletos o hechos a la medida” (Participante CEMDA 7).

¹⁸¹ Ni la LIC, ni su reglamento, ni las reglas de operación que elabora el Comarnat nombran a las OSC entre los actores que podrían integrar los comités, aunque indican que estos deben conformarse de manera equilibrada por funcionarios de las dependencias, cámaras empresariales y confederaciones, organizaciones de industriales, prestadores de servicios, comerciantes; centros de investigación científica o tecnológica, colegios de profesionales y consumidores, entre otros (Art 26, LIC).

¹⁸² Otras de las OSC que participan son: Greenpeace, El poder del consumidor, el Consejo de Transporte Sustentable ICCT, el Centro Mario molina (en calidad del aire) (Participante CEMDA 7).

Fuera de otorgarles cinco espacios, los funcionarios de la Semarnat no tienen disposición para facilitar una mayor representación de OSC o de académicos. Cuando las OSC se tienen que retirar, el proceso continúa sin que se invite a otras organizaciones para sustituirlas. 2015 el CCNDS recomendó a la Semarnat integrar formalmente en dicho Comité a dos consejeros del CCNDS, pero la recomendación no fue atendida.

Otra dificultad para integrar las propuestas de las OSC es la visión economicista que permea en estos procesos, en parte porque son coordinados por la Conamer (instancia de la SE) y, en parte porque en casi todas las administraciones sexenales, entre los funcionarios públicos, incluso de la Semarnat, ha predominado la visión de que el desarrollo se basa en el crecimiento económico y la generación de empleos, premisa que esconde detrás la creencia de que las regulaciones ambientales podrían ser “obstáculos” para ello (Participante CEMDA 7). Al respecto, la posición de las OSC ha sido que el tema económico no es facultad de la Semarnat, que su responsabilidad radica en crear estándares que garanticen la protección del medio ambiente.

Aunque son los menos, las OSC conocen funcionarios con interés por mejorar las NOM, pero la dependencia se encuentra en una posición débil ante la presión del sector económico (representantes del sector privado y de dependencias como Economía, Turismo, Comunicaciones y Transportes, Energía y otras de la propia APF o de gobiernos estatales); la SE juega un papel relevante, incluso, los sectores regulados, en ocasiones, “se saltan a la Semarnat” y, mediante influencias, cabildan directamente en la SE para que las normas salgan “a la medida” (Participante CEMDA 7). Una funcionaria de la Semarnat expresó esta frustración al referir que en el Comarnat la Secretaría tiene “al enemigo en casa”, lo que en el medio académico se ha descrito como “captura regulatoria” (Seminario, septiembre, 2021)¹⁸³.

Estas acciones, fuera del procedimiento, se vuelven evidentes para otros actores a la hora de estar en las reuniones del comité (Participante CEMDA 7) y representan un obstáculo para que, mediante este mecanismo de PC, sea posible mejorar las NOM mexicanas en términos de protección al medio ambiente y a la salud. Las OSC han experimentado las actitudes de los funcionarios del sector medioambiental de ceder ante presiones de sectores económicos; cuando los participantes de CEMDA insisten en su posición por integrar criterios técnicos avanzados en las NOM, presentando ventajas y desventajas, los funcionarios de la Semarnat buscan otras vías para que la OSC modifique su posición, por ejemplo, acercamientos bilaterales con el director para tratar de convencerlos de que firmen normas deficientes.

¹⁸³ Seminario Universitario de Sociedad, Medio Ambiente e Instituciones de la UNAM, 2021, en donde la académica de CIESAS Occidente Cindy McHullig refirió al concepto que la literatura académica denomina “captura regulatoria”: “resultado o proceso mediante el cual la regulación, en la ley o en su aplicación se aleja constante o repetidamente del interés público y hacia los intereses de la industria regulada por la intención y la acción de la industria misma” (Carpenter y Moss, 2014).

A continuación, presento el caso de la actualización de la NOM001, publicada en marzo del 2022, porque ilustra muy claramente la dinámica de estos procesos decisorios, particularmente, el papel que juega cada uno de los actores y su influencia en los resultados.

El caso de la NOM001 2021

La NOM001 establece los límites máximos permitidos de sustancias y agentes contaminantes a través de la descarga del agua residual en ríos y embalses del país. Se creó en 1990 para integrar 49 regulaciones ambientales para las descargas municipales e industriales. En 2017, la Semarnat presentó un proyecto para actualizar esta norma que no se había modificado en casi 27 años, a pesar del crecimiento urbano, de que se habían creado 200 nuevas zonas industriales, de que 75% de los cuerpos de agua del país estaban altamente contaminados y de la insistencia de ambientalistas y expertos en tema de agua. Además, el gobierno federal, particularmente la Semarnat, habían estado violando la LIC que establece que las NOM deben revisarse y actualizarse cada cinco años.

Como si no hubiera retraso, la Semarnat puso a discusión el proyecto en 2021, cuatro años después, y en la consulta se recibieron más de dos mil observaciones de parte de sectores industriales, de la academia, de OSC y de otros participantes. En agosto de 2021, mediante votación en el Comarnat, se aprobó el nuevo proyecto; “esto fue muy interesante, de las pocas ocasiones en que el sector privado pierde la votación, esto fue posible porque junto con representantes de OSC y academia, los funcionarios de la Semarnat y de otras instancias votaron por el proyecto” (Participante Cemda 7). El texto aprobado se turnó a la Conamer, que lo sometió a consulta pública y a un último dictamen; la NOM se publicó en marzo del 2022.

Durante el periodo de consulta de parte de la Conamer, el sector privado¹⁸⁴ manifestó su desaprobación en los medios de comunicación, y llevó a cabo un fuerte cabildeo en la Conamer, argumentando su inviabilidad económica. Sin duda, la adopción de nuevos criterios para mejorar la calidad del agua en México implica esfuerzos importantes para las autoridades, tanto para la Semarnat como para la industria y los gobiernos municipales que son también regulados; alrededor de 2,639 actores que desechan residuos en cuerpos de agua tendrán que actualizarse después de 30 años (Seminario, septiembre, 2021). La Semarnat requerirá adaptar su capacidad de inspección que, en este caso será más de seguimiento porque los sectores regulados auto vigilan sus actividades y reportan a la dependencia¹⁸⁵: para las industrias más contaminantes implica realizar cambios

¹⁸⁴ El principal contaminante, alrededor de tres veces más que los gobiernos municipales, segundo en este caso.

¹⁸⁵ Profepa realiza inspecciones de seguimiento, pero la evaluación se basa en los reportes que hace la propia industria. En lo referente a hidrocarburos la encargada es la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA) y la Conagua también vigila estándares de calidad del agua.

tecnológicos e innovar con prácticas ambientales que no han tenido que hacer en tres décadas.

En el debate, los representantes del sector industrial señalaron que la Semarnat y otros agentes, como por ejemplo los laboratorios, no tenían condiciones para cumplir el reto. Pero varios expertos aseguraron que sí existen capacidades para hacer frente a estos retos, como investigación, tecnología y patentes para la implementación de los cambios, tanto para las fuentes, como para el monitoreo (Mondragón, Seminario, septiembre, 2021). Al gobierno corresponderá hacer el inventario de plantas, con información técnica, análisis de cuencas, dar orientación para la actualización, elaborar un plan de implementación, un programa nacional de capacitación, apoyo a investigación científica, esquemas financieros, como se ha hecho en otros países¹⁸⁶. En particular, los gobiernos municipales requerirán de mucho apoyo en la renovación de plantas de tratamiento de aguas residuales. Aun considerando todos estos factores, la medida no puede considerarse restrictiva, en países como Estados Unidos, Alemania o India los estándares son mucho más altos y pueden existir hasta 45 normas por giro industrial para la regulación de actividades¹⁸⁷.

La actualización y la aplicación de esta norma era ineludible. Existen argumentos jurídicos fuertes para la incorporación de criterios en la legislación mexicana, además de que se trata de una demanda urgente por cuestiones de derecho a la salud y al medio ambiente y para el cumplimiento de convenios internacionales y, particularmente, para adaptar los criterios que requiere el Capítulo 24 del TMEC, que incluso prevé repercusiones en términos de delitos ambientales y de derechos¹⁸⁸.

Las OSC temían que la Conamer modificara el proyecto a partir de la evaluación que realiza porque esta se elabora en términos de costos y ganancias, sin incorporar en la ecuación los beneficios no monetarios -como efectos en salud o en el medio ambiente-, que obedecen a una lógica ambiental, pero no económica.

Estos comités son de los mecanismos más institucionalizados en términos de transparencia y de vinculación de los resultados de la deliberación y las decisiones, pero estos atributos se desperdician en la práctica por varias circunstancias, principalmente: por no convocar a la

¹⁸⁶ Sin duda, habrá que enfrentar problemas presupuestales, como la reducción de 70% en materia de saneamiento (desde sexenio y en el actual) y la necesidad de recursos para preparar cuadros técnicos para la fiscalización de la norma (Seminario, septiembre, 2021).

¹⁸⁷ En la región del Río Ganges en la India se exige a la industria contaminante incorporar sistemas de monitoreo continuo en línea (24 horas del día), con costo a cargo de las empresas, bajo el principio de que el que contamina paga y de la necesidad de reducir las inspecciones.

¹⁸⁸ De acuerdo con Anaid Velasco, además del TMEC, la nueva NOM001 permite al gobierno mexicano cumplir con derecho humano al medio ambiente sano, el Protocolo Cartagena (proteger medio marino), así como los objetivo 3 de salud, 6 sobre agua potable y 14 sobre vida marina de la Agenda 2030, incluso para su cumplimiento, México recibe apoyo financiero. (Seminario, septiembre, 2021).

revisión de las normas en los tiempos debidos, no modificar la composición de los comités para integrar a más voces de expertos y OSC y no dar mayor peso en la decisión a la autoridad ambiental.

A pesar de la reglamentación y de contar con actores diversos en los procesos de normalización, en el estudio se identificó un caso en que las dependencias omitieron los procedimientos y tomaron decisiones de manera unilateral (caso 47, Anexo I). En el año 2016, colaboradores de CEMDA participaron en el grupo de trabajo sobre la actualización de la NOM016 sobre calidad del aire, al siguiente año, sin que hubieran terminado las discusiones, sin presentar una Manifestación de Impacto Regulatorio, ni contar con los estudios técnicos, la Comisión Reguladora de Energía (CRE) emitió un acuerdo modificatorio que permitía hasta 10% de contenido de etanol en las gasolinas. En respuesta, CEMDA, otras OSC y algunos académicos llevaron a cabo una serie de acciones de oposición: la difusión de información al público; el envío de comunicados a la CRE al presidente de la República y a algunos secretarios; la elaboración y publicación de un documento sobre los impactos de la mala calidad de los combustibles; una petición ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF); y finalmente, una demanda de amparo contra el acuerdo modificatorio. Evidenciar por múltiples vías la irregularidad de la acción del CRE facilitó que, en su sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) obligara a la CRE a publicar un nuevo acuerdo de NOM que se publicó en septiembre del 2020 y entró en vigor en marzo del 2021, reduciendo el porcentaje máximo de etanol permitido en las gasolinas a 5.8%.

Para resaltar la relatividad de la evaluación de los logros de la PC y de los procesos de incidencia de OSC, en este apartado, este caso podría interpretarse como una falla del proceso de la elaboración de las NOM, mientras que en el apartado 5.6 podría considerarse un logro de las OSC mediante la vía judicial, que fue la determinante para que se modificara la norma.

5.3 La vía administrativa en la Semarnat.

En este caso identifiqué dos vías disponibles en la Semarnat para la ciudadanía y para las OSC: la denuncia ciudadana en la Profepa y la consulta pública o recurso de revisión del PEIA. Existe también la vía administrativa mediante el juicio de nulidad o juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. CEMDA utiliza poco este recurso, principalmente por los altos costos de las fianzas y por el tiempo que toma el procedimiento; el tribunal tiene poco presupuesto y mucha carga de trabajo y los procesos se alargan más tiempo del que marca la ley (Rodríguez, 2017: 194).

5.3.1 La denuncia ciudadana en la Profepa

La Profepa es la vía que tiene cualquier persona para denunciar ante la autoridad ambiental violaciones a la ley; sin tener que mostrar afectación directa y/o personalidad jurídica.

CEMDA ha utilizado este recurso en múltiples ocasiones para exigir la revisión y/o cancelación de proyectos con efectos dañinos para el medio ambiente (Participantes CEMDA 1 y 2). De acuerdo con su experiencia, se trata de un recurso ineficaz por lo que, desde el año 2016, solo recurren a esta vía en casos excepcionales (Participantes CEMDA 3 y 5).

Con base en la información obtenida durante la investigación -entrevistas a colaboradores de CEMDA y a exfuncionarios de la Profepa y documentos de la OSC y de la dependencia-, en este apartado explico las condiciones que presenta este procedimiento para la atención de denuncias ciudadanas. Como se podrá apreciar, en algunos casos refiero a actividades posteriores a la denuncia porque me ayudan a explicar la actividad de la OSC y de otros grupos ciudadanos ante la falta de respuesta de la Profepa; por tanto, se ilustran también procesos de incidencia por la vía judicial, que complementan las explicaciones del apartado 5.6.

a) Contra la construcción del Muelle Puerta Maya en Cozumel (Caso 2, Anexo I)

En 1995, la denuncia ante la Profepa fue la primera medida que tomaron las OSC para tratar de detener la construcción del primer muelle comercial en la isla de Cozumel; entonces, esta vía era el único recurso administrativo para denunciar problemas de aplicación de la norma ambiental (antes de la reforma a la LGEEPA no se podía interponer recurso de revisión de las MIA). El Comité para la Preservación de los Recursos Naturales (Coprenat), una OSC de Cozumel, junto con CEMDA, denunciaron ante la Profepa que la MIA de 1990 del proyecto del muelle Puerta Maya, que ya estaba en marcha, era improcedente y debía revisarse y modificarse. Se denunció también que el trasplante de especies del arrecife Paraíso, que el INE había autorizado para que se pudiera construir el muelle en ese sitio, no garantizaba la protección de las especies arrecifales.

La Profepa respondió que la MIA cumplía con la normatividad, que el trasplante se había llevado a cabo adecuadamente y que la empresa estaba cumpliendo las condiciones impuestas por la Semarnat. Esta respuesta fue desmentida posteriormente, casi en su totalidad, cuando CEMDA cuestionó la actuación de Semarnat por otras vías (véase caso en apartado 5.4) y la dependencia tuvo que solicitar una nueva MIA a la empresa e imponer condicionantes adicionales a la obra.

b) En contra de la autorización de impacto ambiental (AIA) a la construcción del hotel Mayan Palace, en Cancún (Caso 5, Anexo I)

En 2001 hubo varias protestas públicas y denuncias para que la Profepa revisara las autorizaciones a la construcción del hotel Mayan Palace, pero la Procuraduría negó el interés legítimo de los denunciantes; CEMDA recurrió a un juicio de nulidad para que se aceptara el recurso de revisión. Este y el siguiente caso muestran uno de los problemas que, al menos en los primeros años, presentaba este procedimiento: la tendencia de la Profepa a desechar las denuncias por no reconocer el interés legítimo de los y las ciudadanas o porque estos no

mostraban ser afectados directamente por las obras; a pesar de que en la LGEEPA (reformada en 1996) no se establece este requerimiento.

c) En defensa del maíz criollo (Caso 10, Anexo I)

En 2004, CEMDA, junto con un otras OSC y académicos¹⁸⁹, denunciaron ante la Profepa a la Sagarpa, la SE, la Semarnat y a la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad y Organismos Genéticamente Modificados (Cibiogem), por permitir la siembra e importación de maíz genéticamente modificado. En la denuncia solicitaban que se reinstalara la moratoria para la importación, que se suspendieran los permisos de experimentación y que se ampliara el régimen de protección especial.

La Procuraduría se declaró incompetente para atender esta solicitud y descalificó el derecho de las OSC a denunciar porque no habían acreditado el interés legítimo, ni presentado actas constitutivas como asociación civil o persona moral (Tovar, 2018: 220). La respuesta se basó en un marco jurídico obsoleto, las OSC estaban constituidas legalmente, pero no era un requisito que los denunciantes mostraran dicha personalidad. En el mismo año, CEMDA, otras OSC y comunidades afectadas solicitaron al Secretariado de la CCA la elaboración de un informe (véase caso en apartado 5.4) que no surtió los efectos esperados en términos de incidencia. Como resultado, se fue generando un movimiento social amplio en oposición a la autorización irregular para la introducción y la siembra de semillas transgénicas y en defensa de los maíces mexicanos.

d) Contra la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de Morelos, por construir una carretera en una ANP sin autorización de impacto ambiental (Caso 18, Anexo I).

En el año 2008, CEMDA presentó una denuncia en la Profepa por daños a la vida silvestre derivados de la construcción de una carretera de más de ocho kilómetros que en 2007 había construido la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de Morelos en el ANP Corredor Biológico Chichinautzin sin AIA. La Profepa se negó a atender la denuncia y CEMDA interpuso un juicio de amparo contra la resolución de la Procuraduría; el fallo judicial determinó que la actuación de la Profepa fue ilegal y le ordenó realizar un estudio a fondo, emitir una resolución legal y exigir la demolición de la carretera y la restauración del daño.

e) Por medidas para proteger la tortuga caguama en el Pacífico Norte (Caso 36, Anexo I)

Se trata de un proceso complejo y prolongado con fines de incidir en la protección de la especie en esta región, entre muchas acciones de CEMDA y otras OSC, en el año 2014 se presentó una denuncia ante la Profepa para exigir a la Semarnat tomar medidas ante la

¹⁸⁹ Grupo de Estudios Ambientales y la Unión de Científicos Comprometidos con la Sociedad.

creciente mortandad de tortuga caguama en el Golfo de Baja California¹⁹⁰. De manera paralela a la denuncia en Profepa, CEMDA solicitó a los legisladores presentar un punto de acuerdo para la protección de la especie, exhortando a la Semarnat y, particularmente a la Profepa, a emitir un dictamen sobre las causas de la mortandad y una estrategia para la protección de la especie. También de manera paralela, el grupo de OSC condujo una campaña ciudadana en medios y en plataformas de internet y presentó una petición ciudadana a la Semarnat. Junto con la Sociedad Internacional de Tortugas Marinas, el grupo solicitó al presidente Enrique Peña Nieto que se tomaran medidas urgentes ante la situación; esto último porque, debido a la deficiente aplicación de la ley para la protección de especies en dicha zona, existía la posibilidad de un embargo comercial pesquero de parte de Estados Unidos a México.

En abril del 2015, la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (Conapesca), finalmente publicó el dictamen en el Diario Oficial de la Federación, estableciendo la zona de refugio pesquero¹⁹¹; pero solo por un periodo de dos años y postergando para 2016 las medidas de protección. Aunque se trató de una respuesta incompleta, es posible que se debió a la presión comercial de parte de Estados Unidos; que posteriormente, pospuso el embargo por dos años. Ante la omisión de la Secretaría de expedir ordenamiento marino de Pacífico Norte y la falta de atención a la denuncia por parte de la Profepa, el proceso sigue vigente; CEMDA y el grupo de OSC continúan realizando acciones de incidencia¹⁹².

- f) Por tala de manglar para construir proyecto inmobiliario en Tajamar, Cancún (Caso 41, Anexo I)

En el año 2005, la Semarnat había otorgado AIA a la empresa Ynfinity para realizar un proyecto inmobiliario promovido por Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur) y,

¹⁹⁰ En 2012, la zona el Pacífico Norte era la de mayor captura incidental de tortuga caguama, con una mortandad de cerca de dos mil animales. Antes de denunciar, CEMDA había presentado a la Conanp un estudio y solicitado que elaborara un proyecto de ordenamiento territorial en el Pacífico Norte en el que se declarara un área del Golfo de Ulloa como zona de refugio permanente para esta especie. Conanp había elaborado el proyecto, que había sido revisado y aprobado por la Conamer, pero la Semarnat no lo había publicado.

¹⁹¹ Uno de los refugios más grandes que se han creado en México (alrededor de dos millones de hectáreas marinas). El dictamen establece que, si mueren más de noventa tortugas por pesca incidental al año, se suspenden las operaciones pesqueras.

¹⁹² Insistir en que el refugio se decreta como permanente, hacer observaciones técnicas y jurídicas sobre un megaproyecto de minería submarina que se ha presentado a la Semarnat para su autorización en el Golfo de Ulloa¹⁹², una acción de amparo que se subsanó en el año 2020 y resultó en que se emitiera un nuevo ordenamiento, entre otras. Pero, de acuerdo con la OSC, dicho dictamen, además de llegar con sumo retraso y en un entorno de mucha conflictividad y presión sobre los recursos naturales, no garantiza la protección de las especies. En 2022 CEMDA demandó ante tribunales y logró una resolución judicial que ordena a la Semarnat realizar varias actividades, pero que no se han realizado. Actualmente, la empresa promotora del proyecto de minería submarina en el Golfo de Ulloa volvió a solicitar AIA y está en proceso una controversia en un tribunal del TMEC que en 2020 iniciaron la Cooperativa de pescadores de Chale, que se ha opuesto desde el inicio al proyecto, y la OSC estadounidense *Centre for International Environmental Law*. CEMDA solicitó a la CCA una petición para la elaboración de un expediente de hechos (véase caso en apartado 5.4).

en 2006, se otorgó permiso de uso de cambio de suelo en terrenos forestales. La empresa inició las obras en 2015, desmontando una amplia zona de manglar y removiendo duna costera; distintos medios reportaron que se devastó una superficie de entre 57 y 70 has de manglar (90% del total de la zona).

En ese año, un grupo de ciudadanos, con asesoría de CEMDA, denunciaron ante la Profepa por los daños y por la irresponsabilidad gubernamental de autorizar dos MIA, una de ellas presentada por la empresa con información imprecisa, que incluso desconocía la existencia de un humedal costero. En un primer momento, la Profepa respondió que no procedía la denuncia porque la obra no se estaba construyendo en zona de humedal costero, descartó posibles daños ambientales y absolvió de responsabilidades a cualquier órgano gubernamental.

Pronto se creó una movilización ciudadana (Salvemos manglar Tajamar) y se presentaron alrededor de mil denuncias ambientales ante la Profepa y cerca de 16 demandas de juicios de amparo. Frente a esta cantidad de denuncias, pero principalmente por la presión de las acciones judiciales, la Profepa llevó a cabo inspecciones para concluir que la denuncia era procedente, que el predio sí cumplía características de humedal costero o zona de manglar y que debía invalidarse la AIA. También ordenó la suspensión temporal de actividades y obras, una multa a la empresa (de entre uno y seis millones de pesos, según distintas fuentes) y la orden de restaurar más de 14 mil metros cuadrados de un ecosistema costero.

A los pocos días, la empresa retiró los sellos e intentó continuar con las obras y los ciudadanos/as ampliaron la denuncia y proporcionaron evidencias. El problema no se ha resuelto, en este caso, a la Profepa solo se le puede ordenar actuar sobre las afectaciones al manglar y esta tiene que dar seguimiento a que se cumpla la resolución de la denuncia. Las acciones de restauración corresponden a Fonatur, como autoridad corresponsable con la empresa promoventes del proyecto, incluso CEMDA ha retomado el caso con nuevas acciones. El hecho de que ninguna autoridad se haya hecho cargo de restaurar y proteger el espacio, deja al lugar en constante amenaza frente a la solicitud de nuevos proyectos y las posibilidades de que sean autorizados¹⁹³.

g) Contra la Conanp, por no proteger el Parque Nacional Sistema Arrecifal Veracruz (Caso 33, Anexo I)

En 2015 CEMDA denunció ante Profepa que la Conanp no estaba protegiendo el Parque Nacional Sistema Arrecifal Veracruzano (SAV), de los efectos del proyecto de ampliación del puerto de Veracruz que había sido autorizado por la Semarnat. El caso no avanzó en esta

¹⁹³ Véase artículo de Orly Morgenstern en Gatopardo, citado en bibliografía.

instancia, el proceso de incidencia ha sido largo y complicado, principalmente mediante recursos en tribunales, que expongo en el apartado 5.6.

h) Denuncia por la construcción ilegal de un centro comercial y denuncia judicial contra Profepa por no atender denuncia ciudadana (Caso 29, Anexo I)

En el año 2013, cuatro ciudadanos del municipio de Benito Juárez y un legislador federal denunciaron ante la Profepa para que revisara la construcción que estaba realizando, sin AIA; la empresa Dragon Mart. Las denuncias no fueron atendidas y un grupo de ciudadanos/as, con apoyo de CEMDA, interpuso una demanda de amparo contra esta institución. Solo como resultado de la sentencia judicial, la Profepa investigó y pudo verificar que la empresa no había presentado MIA y, por tanto, no tenía AIA y que había obtenido autorización de cambio de uso de suelos forestales federales de manera ilegal. En 2015, la Procuraduría canceló el proyecto, multó a la empresa e interpuso una denuncia penal.

i) Denuncia en Profepa por la siembra ilegal de soya transgénica (Caso 25, Anexo I)

El tema de la importación y siembra de semillas transgénicas no deja de ser caso de denuncias constantes; en diciembre 2020, el CEMDA, junto con Greenpeace, Indignación e integrantes de las comunidades mayas de Hopelchén, Campeche, interpusieron denuncia ante la Profepa y el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (Senasica) para que inspeccionaran el área aledaña al ejido de Komchén, Hopelchén, por la siembra de soya y maíz genéticamente modificados. Desde el año 2017, las OSC habían reportado que se estaban sembrando semillas transgénicas en la zona y así lo corroboró el TFJA en agosto del 2020. Lo anterior, a pesar de que la SCJN había suspendido el permiso a la empresa Monsanto en 2015 y ordenado que se realizara una consulta indígena¹⁹⁴, de que el Senasica había revocado un permiso, y de que la Ley de Biodiversidad prohíbe este tipo de cultivo.

Entre otras acciones, las OSC entregaron a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) una carta solicitando la suspensión de permisos, así como peticiones ciudadanas recabadas vía plataforma Change.org, participaron en una audiencia en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos e interpusieron amparos para la reparación de daño a comunidades de apicultores. En octubre del 2021, las OSC volvieron a denunciar ante Profepa y Senasica porque se constató nuevamente la

¹⁹⁴ En el año 2013, alrededor de 53 organizaciones hicieron una demanda colectiva contra instituciones de gobierno y empresas transnacionales para frenar la siembra comercial de maíz transgénico. Las empresas e instituciones de gobiernos demandados son: Sagarpa, Semarnat, Monsanto, PHI México (Pioneer-Dupont), Syngenta y Dow Agrosciences. En los años 2014 y 2016 se otorgaron y pronunciaron sentencias judiciales favorables, pero los demandados han presentado más de 90 impugnaciones judiciales para intentar dar marcha atrás a dichas resoluciones (Véase <http://demandacolectivamaiz.mx/>). La consulta se inició, pero se suspendió sin concluir.

presencia de siembra de productos transgénicos en la zona, al momento de realizar esta investigación, no se habían realizado visitas de inspección.

La revisión y el análisis de nueve casos, seleccionados al azar, con el único propósito de que cubrieran el periodo de trabajo de CEMDA, ilustran las razones de insatisfacción de los integrantes de la OSC respecto a la denuncia ciudadana como medio para incidir en asuntos públicos. La dinámica de interacción no ha variado en las distintas administraciones; ocho de los nueve casos no fueron atendidos y el único que se atendió fue porque se presentaron más de mil denuncias, acompañadas de una serie de protestas ciudadanas y de varios juicios de amparo en tribunales.

El problema más visible es la insuficiencia presupuestaria: los recursos financieros han escaseado casi desde que la Procuraduría pasó a ser parte de la Semarnat (1996); además, en ese año, con el mismo presupuesto, debía cumplir nuevas funciones como la vigilancia forestal, pesquera, de vida silvestre y de ordenamiento ecológico, anteriormente solo le correspondía la supervisión industrial y de impacto ambiental (Antonio Azuela, comunicación directa, 24 de junio del 2021). Los efectos de la precariedad presupuestal se han agravado: mientras que en los primeros años operaba con un promedio de mil inspectores (Participante gobierno 1), en el año 2006¹⁹⁵ el equipo era de 580, en los siguientes diez años se mantuvo en un promedio de 635 personas; y, desde el año 2018 opera con 500 inspectores promedio por año¹⁹⁶. Entre 2018 y 2020 el presupuesto se redujo en 25 por ciento; se cerraron algunas oficinas regionales y se redujeron las visitas de inspección en todas las áreas (en materia industrial pasó de reportarse 6,464 visitas en 2016 a 1,468 en 2020), por ejemplo, “en Baja California hay cuatro inspectores y no tienen lanchas (Participantes CEMDA 3 y 5). En general, la pobre asignación presupuestaria refleja desinterés por las funciones de la procuración ambiental (Participante CEMDA 2).

Algunas de las personas entrevistadas consideran que la escasez de recursos no es la única razón para explicar los problemas de atención de parte de la Profepa. Aunque durante la administración de 1994 al 2000 hubo varias denuncias no atendidas, por esos años la instancia contaba con una subprocuraduría de participación social y un consejo consultivo y mantenía vínculos con actores sociales que iban más allá de recibir denuncias, con líneas de trabajo hacia la difusión, la capacitación, el intercambio experiencias (Antonio Azuela, comunicación directa, 24 de junio del 2021), incluso comenzó a crear un esquema de participación voluntaria de otros actores sociales en la vigilancia ambiental (Participante gobierno 1). Hay que recordar también que, en ese periodo, el Procurador y otros abogados de la Profepa fueron mediadores clave en el proceso de elaboración de la reforma de la LGEEPA en 1996, interactuando con las OSC más activas y con otro tipo de asociaciones.

¹⁹⁵ Primer año en que la Secretaría dispone de información, según respuesta a solicitud vía plataforma.

¹⁹⁶ Para atender 6,341 denuncias por año, promedio registrado para el periodo de 1993 a 2021, aunque en algunos años el número ascendió a más de ocho mil (2005, 2008 y 2009). No todas las denuncias son admitidas, en el año 2015 solo admitió 4,167 de las 6,617 denuncias recibidas (63 por ciento).

La información de las entrevistas coincide en que, a partir del año 2000, varios de los titulares se han designado sin que cumplan el perfil y sin contar con experiencia en temas de su competencia o sobre aspectos de derechos humanos; los nombramientos responden a criterios de carácter político o partidista (Participante CEMDA 2 y participantes gobierno 3 y 1). A lo anterior se añade el cambio frecuente de titulares a nivel federal y de los delegados regionales, con lo que se debilita la gestión burocrática y se afectan los procesos en marcha (Participantes gobierno 1 y 2).

Tanto las personas entrevistadas de la OSC, como exfuncionarios de la dependencia, refieren a factores relacionados con cierta debilidad institucional de la Procuraduría. Aunque el Titular es designado por el presidente, en la práctica, la Profepa no es autónoma de la Secretaría y con frecuencia emite resoluciones alineadas (Participante gobierno 3), como lo muestra también el estudio de caso. También los y las entrevistadas hablaron de factores normativos que inciden en el desempeño de la Procuraduría, particularmente, que nuevas leyes, como la LFRA (2013) y la Ley de Hidrocarburos con la que se creó la ASEA en 2015, han eliminado competencias de la Profepa y creado cierta confusión sobre sus funciones (Participantes CEMDA 3 y 5).

De acuerdo con las entrevistas, después del 2000, se observa menor actividad de la Profepa para denunciar delitos ambientales ante tribunales competentes; lo que ha incidido en que sean los ciudadanos/as o grupos organizados quienes inicien acciones de denuncia penal (Rodríguez, 2007: 193)¹⁹⁷. No es propósito de esta investigación analizar el grado de institucionalidad de la Profepa, ni tengo suficientes elementos para opinar al respecto, pero sí para concluir que las denuncias ciudadanas no se atienden de manera adecuada y que, entre las razones, se percibe la debilidad institucional porque afecta la eficacia de la denuncia y limita la posibilidad de que otras instancias atiendan las resoluciones de la Profepa, como lo muestran los casos del Malecón de Tajamar y de la Ampliación del Puerto de Veracruz.

5.3.2 La consulta pública en el PEIA

Como he señalado, la LGEEPA contempla una consulta pública o recurso de revisión para la revisión de las MIA de los proyectos presentados, además de una reunión de información con comunidades afectadas (mediante el PEIA). En este apartado señalo las principales limitaciones normativas y operativas para que la opinión ciudadana logre tener efecto por esta vía. Se trata de un procedimiento centralizado y con amplios márgenes de discrecionalidad administrativa; que reproduce el tipo de relación jurídica que ha prevalecido en México entre la administración pública y las empresas privadas (Azuela, 2006: 121). En los siguientes incisos señalo algunos de los problemas del PEIA:

¹⁹⁷ En las administraciones anteriores la Profepa fue muy activa denunciando y ganando juicios (Antonio Azuela, comunicación directa, 24 de junio del 2021).

- a) En primer lugar, no todos los proyectos que pudieran tener impactos en el medio ambiente deben pasar por el procedimiento, en la LGEEPA se incluye un listado de proyectos que podrían requerir la evaluación de la autoridad, pero la Semarnat tiene la facultad de decidir cuáles deben presentar MIA y cuáles no¹⁹⁸. Este listado no se ha actualizado en 25 años, a pesar de que han ocurrido cambios en el tipo de proyectos y de que México ha asumido compromisos internacionales con estándares de derechos humanos frente a la naturaleza de los megaproyectos¹⁹⁹.
- b) La Semarnat considera suficiente que en la MIA se presente solo información de carácter técnico sobre el proyecto y no otros elementos que pudieran ser necesarios para evaluar todos sus posibles impactos. Los promoventes solo están obligados a publicar “un extracto del proyecto”²⁰⁰, o resumen con los aspectos generales, y solo deben publicarlos por una ocasión en algún periódico de amplia circulación a nivel estatal. Una vez que la Secretaría recibe la MIA e integra el expediente, cuenta con diez días para publicar la información en su portal y en la Gaceta Ecológica²⁰¹ para someterlo a consulta (Art. 34, LGEEPA).
- c) De acuerdo con la ley, cualquier ciudadano/a puede consultar y comentar la información publicada sobre los proyectos. Para participar en la consulta, los ciudadanos/as deben estar pendiente de su apertura para detectar algún proyecto que pudiera afectar el medio ambiente, porque solo pueden proponer medidas de prevención y mitigación en un plazo de veinte días después de la publicación en la Gaceta y, la Secretaría debe emitir la resolución en un plazo de sesenta días después de que recibió la información del promovente²⁰².
- d) La información que publica el promovente y la Secretaría no es suficiente para valorar el proyecto en su totalidad; además, se da a conocer de manera limitada en tiempo y

¹⁹⁸ Los que, a su criterio, “podrían causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites” (LGEEPA, Art. 28).

¹⁹⁹ Al respecto, CEMDA, Fundar, Cespedes y otras OSC han realizado y presentado a las autoridades investigación sobre cómo se procede en otros países. Por ejemplo, en Chile la norma incluye una lista casuística (pormenorizada) de proyectos que deben someterse a MIA, además, los promoventes pueden presentar de manera voluntaria una declaración de impacto ambiental (CEMDA, *et al.*, 2000: 89).

²⁰⁰ Con excepción de información que el interesado considere que puede afectar derechos de propiedad industrial o la confidencialidad de la información comercial.

²⁰¹ De difusión interna por internet o en oficinas de Semarnat y de difícil acceso para comunidades, además de que no se publica en ningún idioma indígena.

²⁰² Los plazos pueden variar, de acuerdo con lo que se determine en el Reglamento de Impacto Ambiental (RIA) que elabora la DGIRA; lo que dificulta que los ciudadanos/as sepan a partir de qué día inicia el término para hacer solicitud de consulta (Participantes CEMDA 3 y 5). En los estudios que presentó el grupo de OSC de incidencia sobre el PEIA, se menciona, por ejemplo, que en Estados Unidos el procedimiento está a cargo del Consejo de Calidad Ambiental, que depende de la presidencia y, para la difusión, se hace una indagatoria, con fines de identificar personas y organizaciones que podrían estar interesadas en dar su opinión y se les notifica; y, que este periodo de consulta no dura menos de 45 días (CEMDA, *et al.*: 87).

en cobertura, lo que conduce a que generalmente la ciudadanía conozca la información de los proyectos cuando ya están autorizados, incluso en ejecución.

- e) Los criterios normativos hacen muy difícil que se pueda llevar a cabo una reunión pública de información en las comunidades afectadas por los proyectos autorizados, por las siguientes razones: i) solo las personas de la comunidad que resulte afectada pueden solicitar la reunión; ii) solo después de que se haya aprobado el proyecto; iii) la dependencia no está obligada a atender la solicitud y realizar la reunión; y, iv) en caso de realizar la reunión, la autoridad solo proporciona información de carácter técnico sobre el proyecto (Art. 34, LGEEPA) y, como no se trata de una consulta, no existe procedimiento para registrar la opinión de los participantes y tampoco serían vinculantes.
- f) En la práctica, la decisión de hacer la reunión se toma tardíamente y, para cumplir los plazos, la convocatoria se publica en algún diario local o solo por internet, con muy poco tiempo de anticipación (generalmente menos de cinco días naturales) (De Buen, 2012: 112). En consecuencia, solo en pocos casos se informa a la población; durante los años 2007 al 2010 se hicieron 52 reuniones públicas de información, principalmente para proyectos de desarrollo inmobiliarios, turísticos, de operación o ampliación de actividades mineras o de construcción de carreteras (De Buen, 2012: 110).
- g) Además de que las opiniones que se emiten durante las reuniones no son vinculantes, la autoridad no está obligada a publicar comentarios o a sustentar las razones por las que no considera las propuestas²⁰³, como sí sucede en el caso de la consulta pública de Conamer sobre los dictámenes para las NOM (Participante gobierno 5).
- h) La norma no obliga a Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA) a tomar en cuenta recomendaciones de otras instancias de la dependencia -Conanp, Conabio, Conagua, Conabio, INE)- para aprobar los proyectos. En muchos casos, esas instancias tendrían opiniones contrarias a las de la DGIRA y se podrían fortalecer las decisiones respecto a la aprobación o rechazo de proyectos, como sucede en otros países en donde este tipo de decisiones son colegiadas²⁰⁴. Este vacío legal podría enmendarse mediante el Reglamento de Impacto Ambiental (RIA), pero, en casi todas sus redacciones, la Semarnat ha hecho explícito que no serán vinculantes (Participante CEMDA 5). Los entrevistados de CEMDA entienden este tipo de acciones como un afán de que el proceso sea controlado por una Dirección.

²⁰³ En España, Chile y Perú la norma obliga a la autoridad a considerar todos los comentarios recibidos en la consulta y responder a cada uno (De Buen, 2012).

²⁰⁴ El grupo de incidencia sobre el PEIA ha documentado en varias publicaciones prácticas de otros países, véase, CEMDA, *et al.*, 2000 y CEMDA, *et al.*, s/f.

Debido a que CEMDA monitorea la publicación de los proyectos y participa en las consultas de manera cotidiana y no registra cada caso como parte de sus actividades, en los siguientes incisos, más que ejemplificar con casos del catálogo, presento el análisis de la información recopilada mediante las entrevistas y la revisión documental sobre la experiencia de la OSC cuando participa en este procedimiento:

- a) La Secretaría no exige que todos los proyectos que pudieran tener efectos en el medio ambiente se sometan al PEIA, en caso de que sea un requisito, los promoventes pueden encontrar atajos para evitarlo, por ejemplo, dando un giro en el nivel local, sin tener que presentarlos a la autoridad federal (Participante CEMDA 5).
- b) Un gran número de proyectos evaluados y aprobados han sido cuestionados porque no siguen el procedimiento de manera adecuada y, al aprobarse y llevarse a cabo, han ocasionado daños ambientales irreversibles y violaciones a derechos humanos (Participante CEMDA 5).
- c) A pesar de que la guía para la presentación de las MIA (que elabora la Semarnat) señala que los promoventes deben incluir todos los aspectos del proyecto y los proyectos asociados, lo más común es que las MIA se presenten de manera parcial o fragmentada, sin mencionar los proyectos asociados y sin utilizar información científica o utilizando información sesgada respecto a los posibles impactos ambientales²⁰⁵. Mediante el monitoreo de MIA, CEMDA ha confirmado que la manera en que se presentan los proyectos y las MIA se convierte en un impedimento porque se tergiversa el propósito de reportar sobre los posibles efectos de los proyectos; “además, la Semarnat autoriza la MIA sin revisar la veracidad de la información” (Participantes CEMDA 3 y 5).
- d) Para poder evaluar los efectos del proyecto es necesario conocer el expediente completo y estos no son públicos, las OSC tienen que solicitar la información a través de la plataforma nacional de transparencia, lo que resulta difícil porque no es posible saber qué información tiene la Semarnat para solicitarla como tal y que no le sea negada, como le ha sucedido a CEMDA en varias ocasiones (Participantes CEMDA 3 y 5). Aún en caso de tener acceso al expediente, para su interpretación se requiere conocimiento y experiencia o recursos para contratar a algún especialista, porque además de interpretar la MIA presentada por el promovente, para participar en la consulta se requiere argumentar al respecto, lo que implica elaborar una MIA

²⁰⁵ Cuando Semarnat solicita información adicional, es frecuente que los promoventes añadan aspectos que no estaban contemplados en la MIA inicial, lo que indica que el proyecto se había segmentado de manera intencional para no dar a conocer impactos sinérgicos y acumulativos.

alternativa. Tampoco están disponibles los anexos de los proyectos, que son los que pueden tener información sustancial; CEMDA nunca ha podido consultarlos (Participante CEMDA 5).

- e) La participación en la consulta pública se reduce a OSC u otro tipo de expertos en materia ambiental. Lo común es que otros actores interesados se enteren sobre los proyectos y sus posibles efectos cuando estos ya están en marcha; lo que les dificulta ejercer la facultad de proponer medidas de prevención o mitigación o de hacer otro tipo de observaciones en un plazo de 20 días.
- f) CEMDA ha constatado que la Semarnat no ha elaborado criterios definitivos y claros sobre las distintas fases del procedimiento; varios apartados del RIA y de la Guía para la elaboración de la MIA se modifican constantemente; lo que impide a la autoridad proceder por criterios técnicos y; por el contrario, otorga un amplio margen de discrecionalidad para tomar decisiones con base en criterios políticos. CEMDA documentó que en algún momento en que el RIA señalaba que las opiniones de otros organismos de la dependencia serían vinculantes, la DGIRA modificó el reglamento porque algunas instancias se manifestaron contra un proyecto que finalmente fue autorizado (Participantes CEMDA 3 y 5). También, varias OSC fueron testigos cuando en el año 2012, la Sagarpa, con el aval de la Semarnat, otorgó a la empresa Monsanto permiso para el cultivo en fase comercial de soya genéticamente modificada en Yucatán; ignorando los dictámenes negativos del INE, la Conabio y la Conanp²⁰⁶.
- g) Debido a que no existe en la norma algún límite sobre las veces que los promoventes pueden presentar el mismo proyecto, es común que estos se presenten innumerables veces. El equipo de CEMDA bautizó a estos casos como “proyectos zombies” porque, aunque logran tirarlos vía consulta pública, resurgen incluso fortalecidos, por las observaciones de CEMDA. Se trata de un arma de doble filo, por una parte, los consultores van mejorando las argumentaciones y, mientras más veces los someten a consideración, aunque sean malos, tienen más posibilidades de que se aprueben.
- h) La DGIRA casi nunca niega las AIA, “... en los diez años que llevo en CEMDA, he visto menos de 10% de casos en que se niega la autorización, siempre la condicionan” (Participante CEMDA 2). El equipo de CEMDA ha logrado “tirar”, mediante la consulta, varios proyectos; entre ellos: la minera Cardones amarillos en la Reserva de la Biósfera Sierra La Laguna en Baja California Sur; proyectos hidroeléctricos en la

²⁰⁶ Posteriormente, los grupos de apicultores de las comunidades mayas (con asesoría de CEMDA), impugnaron el permiso y lograron en 2015 una sentencia favorable por parte de la SCJN, que estableció la suspensión del permiso hasta que se realizara una consulta libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe a las comunidades mayas potencialmente afectadas por la liberación de transgénicos (Véase Anexo II).

Sierra Madre Oriental; el proyecto a cielo abierto de la minera Caballo Blanco en Veracruz, que ha presentado una empresa canadiense en varias ocasiones con distintos nombres y que ha sido controvertido por su impacto ambiental y social, por el tema del agua, y porque se propone hacer un cerro con explosivos a 10 km de la central nuclear Laguna Verde y a 2.5 km de ductos de PEMEX en suelo no estable, dejando en muy alta vulnerabilidad a las comunidades aledañas (Participante CEMDA 2).

Aunque las OSC logren evitar autorizaciones irregulares o la suspensión por la vía judicial, la Semarnat vuelve a recibir y a considerar los proyectos; por ninguna de estas vías se decreta la inviabilidad de los proyectos. Este problema tiene fuertes repercusiones para el trabajo de la ciudadanía, en este caso, para las OSC especializadas, que pueden impugnar por innumerables ocasiones MIA sobre el mismo proyecto con distintos nombres (dueños o financiadores y promoventes) y lograr su suspensión cuando la dependencia acepta que la evaluación fue inadecuada; pero “se repone el procedimiento, todo regresa al inicio, no le entran al fondo, siempre se quedan en las formas” (Participante CEMDA 2). Por otra parte, aunque los proyectos no tuvieran efectos graves para los derechos humanos o para el medio ambiente, generan desconfianza u oposición; aun mayor cuando no se realiza de manera previa la reunión de información con la comunidad.

- i) Respecto a las reuniones de información con las comunidades que pudieran ser afectadas, la principal limitación es que la decisión de realizar o no la reunión queda a discreción de la Semarnat y, en lugar de promoverlas, la dependencia responde a demandas emergentes (Participante gobierno 2). En caso de realizarse, la reunión pasa a ser un requisito más, no existe ni interés ni capacidad para planear y coordinar una consulta pública; incluso la dependencia ha tratado de eliminar este criterio con el argumento de que, por lo general, 90% de la información que se recaba en dichas reuniones no corresponden a aspectos de la MIA que se presenta y que las intervenciones de los participantes no refieren a los aspectos técnicos del proyecto (Participante gobierno 5). La posición a favor o en contra del proyecto de parte de los miembros de las comunidades se desprende, más que de preocupaciones de carácter ambiental, de cuestiones socio-económicas, en relación con los empleos que podría generar; la responsabilidad social que deben tener las empresas; el interés por el desarrollo y la derrama económica que puede detonar (De Buen, 2012: 111). Si acaso la comunidad llegara a ejercer alguna presión, podría reflejarse en la incorporación de condicionantes al proyecto, pero, esto va a enfrentarse posteriormente a la verificación de parte de la Profepa a que se cumplan.
- j) Sobre el derecho a solicitar la reunión pública, la norma señala a las personas de la “comunidad de que se trata” y, para su aplicación, se considera a habitantes del lugar

en donde se realizará el proyecto y que pudieran resultar afectadas, dejando fuera a otras personas interesadas, como los miembros comunidades, aunque sean vecinas²⁰⁷ u OSC y otros grupos sociales interesados en la causa común, incluso las OSC han sido cuestionadas por funcionarios de la Semarnat por estar presentes en las reuniones.

- k) La PC se limita también por los tiempos ajustados en que se convoca y difunde e, incluso desde antes de la pandemia del 2020, muchas reuniones se realizaban vía internet.
- l) Como no se trata de una consulta, la dependencia no cuenta con instrumentos de mediación o arbitraje para casos de inconformidad.
- m) Por último, la consulta se prevé cuando el proyecto ya está autorizado; a pesar de que las recomendaciones de la CIDH señalan que los planes y proyectos solo pueden ser aprobados una vez que se ha realizado un estudio previo con plena participación de las personas afectadas. Tampoco existe algún mecanismo para notificar a las personas que serían afectadas, ni fundamento legal que permita la inclusión de toda persona que se considere afectada, impidiendo con ello que se cuente con información oportunamente.

En los apartados 5.5 y 5.6 analizo las acciones de la OSC para tratar de incidir en mejorar el PEIA mediante la vía del diálogo y la vía judicial, con la intención de explicar el contexto que debe enfrentar en su trabajo de incidencia una OSC con fuertes capacidades y recursos y con especialidad en derecho ambiental. Concluyo este apartado resaltando que la información indica que, lo más común en México, es que los casos no se resuelvan en las instancias administrativas y que las OSC tienden cada vez más a llevarlos a instancias judiciales.

5.4 La vía del Acuerdo de Cooperación Ambiental del Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Aunque no se trata de una instancia gubernamental, en el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte del Tratado de Libre Comercio (Artículos 13 y 14) se incluyeron criterios para que la ciudadanía de los tres países pueda solicitar al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) reportes o informes sobre la aplicación de la legislación ambiental en los países participantes. En el Art. 13 se establece que el

²⁰⁷ La práctica ha indicado la necesidad de precisar el concepto de comunidad, porque es ahí donde se limita el derecho a participar. En 2001, como resultado de un litigio introducido por CEMDA, el TFJA emitió tesis sobre el concepto utilizado en artículo 180 de la LGEEPA (como personas de la comunidad “afectadas”) y quedó como precedente que refiere a habitantes del municipio. Pero existen otros litigios en donde esto no se ha aplicado (caso Puerto de Veracruz).

Secretariado podrá preparar informes sobre cualquier asunto ambiental y, en el Art. 14 se señala que podrá examinar peticiones, de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental, que asevere que uno de los gobiernos está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental y, en respuesta, elaborar un expediente de hechos. No se trata de un litigio porque no deriva en alguna sanción comercial o económica para los gobiernos²⁰⁸, solamente en la elaboración de un reporte o expediente de hechos y de recomendaciones de la CCA al gobierno. CEMDA ha participado en cuatro de las ocasiones en que las OSC mexicanas han recurrido a este procedimiento con fines de solicitar a la Comisión que se revisen acciones del gobierno mexicano y que los informes que se emitan sirvan como presión para cambiar alguna decisión que juzgan que no se tomó con apego a la legislación y que puede tener efectos en el derecho al medio ambiente²⁰⁹.

En junio de 1995, se llevó por primera vez un caso a esta instancia; CEMDA, *National Audubon Society* (OSC de los Estados Unidos) y el Grupo de los Cien solicitaron al Secretariado de la CCA la elaboración de un reporte sobre las causas de la alta mortandad de aves en la Presa Silva del Estado de Guanajuato, en donde habían muerto entre 20 y 40 mil aves en el año anterior (Caso 1, Anexo I). El Secretariado aceptó la solicitud y un grupo de expertos elaboró el reporte que concluyó que la mortandad se debía a la contaminación por metales pesados del Río Turbio y de la Presa Silva y emitió recomendaciones para el gobierno mexicano. Como respuesta a esta y otras acciones de las OSC y la sociedad civil de las ciudades de la región, el gobierno mexicano puso atención al problema, coordinó la elaboración del plan de manejo para tratar de evitar mayor contaminación y en 1998 declaró la Presa Silva como ANP. Sin embargo, no se siguieron las recomendaciones de mediano y largo plazos y el nivel de contaminación siguió elevado, presentando eventos de alta mortandad de especie en otros años.

El segundo caso ha sido ampliamente documentado por considerarse un proceso exitoso de incidencia de la SCO (Caso 2, Anexo I). En 1995, después de hacer una denuncia ante la Profepa, que no procedió, y de dialogar con autoridades de la Semarnat, CEMDA, el Comité para la Preservación de los Recursos Naturales (Coprenat) y el Grupo de los Cien Internacional hicieron una petición al Secretariado de la CCA (Art. 14). Se trató de una entre muchas medidas que tomó la SCO para exigir la cancelación de la construcción del primer muelle comercial en la isla de Cozumel que había autorizado la Semarnat en 1990 mediante un PEIA inadecuado. Las OSC documentaron una serie omisiones a la ley respecto a los dos temas en discusión: la improcedencia de la MIA y la falta de apego a la Ley de Puertos y a normas relacionadas con el uso de suelo. El Secretariado solicitó al gobierno mexicano una respuesta y en marzo de 1995 la Semarnat respondió que la concesión de la SCT, la licencia

²⁰⁸ El Informe o el Expediente de Hechos equivale a una investigación, solo muestra los hechos, no hay conclusiones ni recomendaciones y no es legalmente vinculante para las partes.

²⁰⁹ Hubo una solicitud más en la que solamente se pidió respuesta al gobierno mexicano y se decidió no elaborar Expediente de Hechos, véase Caso 9, Anexo I.

de construcción municipal y la autorización de la MIA90 se apegaban estrictamente a la normatividad.

En consecuencia, en junio del mismo año, el Secretariado consideró que la petición ameritaba la elaboración de un expediente de hechos (una investigación). Sobre el principal argumento, la fragmentación de la MIA y el incumplimiento de la LGEEPA y su Reglamento, el Secretariado documentó lo siguiente: en 1990 Fonatur había autorizado a la empresa un proyecto inmobiliario colindante con el proyecto de muelle de cruceros, como lo indicaba la propia empresa en la solicitud para la construcción del muelle a la SCT; en documento de concesión que otorgó la SCT en 1993, después de la MIA90, se indica que el proyecto se complementa con un desarrollo inmobiliario y turístico de 43.3 hectáreas²¹⁰. En la sección de “Proyectos Asociados” de la MIA90, el Consorcio H (promovente) refiere también al plan para complementar el proyecto del muelle de cruceros, adecuando las instalaciones de una terminal ya existente²¹¹, reubicando la terminal de transbordadores y construyendo obras para servicios conexos de atención a los turistas. En un comunicado con la SCT de mayo de 1993, la empresa señala que el muelle es solo una parte del proyecto Puerta Maya, que incluye: el recinto portuario (edificio de la terminal, estacionamiento, bodegas y áreas verdes, servicios sanitarios) y obras que denominó Pueblo. En 1994, en un programa de noticias en televisión, uno de los directivos del Consorcio H explicó que la primera etapa del proyecto Puerta Maya implicaba la construcción del muelle de cruceros, la infraestructura para su acceso y para el recinto portuario, y la aldea; con esto último refería a infraestructura para servicios de comercios, restaurantes y bares, zona hotelera; en la segunda etapa se planeaba un club de golf, con villas y casa club; en la tercera, un hotel de lujo; y, en la cuarta, un centro spa a nivel internacional. Hechos que demuestran que la MIA que se presentó fue fragmentada y que existían proyectos asociados que no se consideraron en la evaluación para la autorización del proyecto.

Sobre los dos puntos referentes a la inadecuada interpretación de la normatividad, en el expediente se expuso lo siguiente: i) Que en el año 1990 la Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica había informado al Consorcio H que, como indicaba la LGEEPA de 1988, la zona se consideraba área natural protegida, en la que se prohíben actividades portuarias y la pesca deportiva o submarina. Además, constató que tampoco debió otorgarse la prórroga o MIA93 porque, de acuerdo con la Ley de Puertos de 1993, se modificaba el objeto evaluado porque, la autorización de la MIA90 utilizaba el concepto de muelle como ‘obra avanzada en el mar que puede ser utilizada dentro de un puerto para facilitar el embarque o desembarque de mercancía y pasajeros, instalación a la que se atracan los buques’ (NOM en materia de terminología marítima NOM-SCT-4-002-1993); sin

²¹⁰ También lo indicó la empresa en un oficio que envió en julio de 1992 al Pdte. de la República para solicitar su apoyo para obtener la concesión de la SCT.

²¹¹ Que entonces era operada por Servicios Portuarios de Cozumel.

embargo, en la Ley de Puertos de 1993, se definía “Terminal” como “la unidad establecida en un puerto o fuera de él, formada por obras, instalaciones y superficies, incluida su zona de agua, que permite la realización íntegra de la operación portuaria a la que se destina”.

De manera paralela a la petición al CCA, hubo una amplia denuncia pública de la población de Cozumel y de varias organizaciones locales, entre ellas Coprenat y la asociación de buzos, el caso tuvo difusión en medios de información masiva y obtuvo eco internacional por lo apreciado de los arrecifes de la zona. La acción definitiva de la Semarnap, exigir a la empresa la presentación de una nueva MIA del proyecto, sucedió una vez que la dependencia recibió la solicitud del Secretariado de dar respuesta a la petición ciudadana, antes de recibir el Expediente final. La actuación de la CCA, a pesar de ser una de varias acciones que presionaron a la autoridad, tuvo el carácter de una sanción moral para las autoridades ambientales mexicanas a nivel internacional, al sacar a la luz pública el hecho de que no se estaba cumpliendo de manera efectiva su legislación ambiental y que se ponían en riesgo recursos naturales muy apreciados. Se impusieron más condicionantes a la obra y el muelle empezó a operar en 1997.

Las respuestas del gobierno mexicano al Secretariado en estos dos primeros casos muestran varios elementos de la visión que se tenía y todavía tiene la administración pública de las OSC:

- Señaló que las OSC no habían acreditado la personalidad con la que se ostentaron porque no proporcionaron datos sobre su constitución, ni actas constitutivas; lo que refleja la dificultad que tiene autoridad mexicana para reconocer a las OSC como instancias de interés público. El procedimiento en la CCA continuó porque no se requieren actas constitutivas, ya que se trata de un recurso abierto a la ciudadanía en general.
- Señaló que las OSC no habían agotado los recursos legales a su alcance en México; primero, porque la denuncia en la Profepa no se consideraba un recurso administrativo y, segundo porque solo una de las tres OSC peticionarias había presentado dicho recurso. Lo anterior muestra que, al menos en ese año, la ley solo ofrecía el instrumento de la denuncia popular administrativa para que los ciudadanos pudieran defender los recursos naturales que, además, era ineficiente.
- En el caso del muelle, la autoridad buscó descalificar la petición ciudadana porque las OSC no demostraron que los hechos presentados fueron una transgresión directa a sus propios derechos, como asociaciones civiles; esto es, que no había pruebas de algún daño ocasionado a las OSC. Otra vez, la dificultad para reconocer que las OSC persiguen intereses públicos.

- De manera no formal, las OSC fueron acusadas de ser antipatriotas por recurrir a una instancia internacional; acusación que también pretendía generar división en la coalición de OSC. Se acusó al Secretariado de intentar entrometerse en asuntos internos y convertirse en un órgano supra nacional. El desacuerdo con la dependencia ambiental se explicó porque el secretario, antes de comunicarlo a la Titular de Semarnat, notificó en una rueda de prensa que la CCA había recibido una petición ciudadana sobre el caso del muelle. Pero la acusación no se sustenta porque el secretario, aunque fuera mexicano, no era un funcionario del gobierno, por lo que no tenía obligación de alertar, incluso, no debería.
- Las autoridades administrativas que tuvieron que dar respuesta a la exigencia ciudadana no fueron las mismas que habían aprobado el proyecto y, aunque en varias ocasiones declararon que se había procedido de acuerdo con la norma, no estaban de acuerdo con la autorización de todos los componentes del proyecto. Sin embargo, les resultó difícil aceptar que había inconsistencias en el procedimiento y que algunas medidas realizadas ya en su administración podrían haber tenido efectos perjudiciales para el medio ambiente. Además de la presión internacional y pública para revisar el proyecto, las autoridades tuvieron presión de los medios mexicanos, particularmente de una empresa que tenía interés en promover su propio proyecto de muelle. En lugar de buscar alianza con las OSC y fortalecerse, en este caso, la autoridad “se encerró, durante el proceso nunca se acercó a los representantes de la OSC para acordar cómo podrían colaborar” (Participantes CEMDA 3 y 5).

El tercer caso en el que CEMDA tuvo alguna participación, fue en el año 2004, al retomar acciones que venía realizando un grupo amplio de OSC y académicos para tratar de detener la siembra de semilla de maíz y otros granos modificados genéticamente, que las autoridades permitían a pesar de que existía una moratoria federal; así como el ingreso al país de maíz y soya transgénicos. CEMDA, Greenpeace, la Unión de Grupos Ambientalistas y 21 comunidades indígenas de Oaxaca solicitaron al Secretariado de la CCA que iniciara una investigación sobre el asunto (Art. 13). El informe que realizó un grupo de especialistas corroboró que el gobierno mexicano sabía que se habían introducido transgenes en algunas variedades tradicionales de maíz en México, que continuamente ingresaba maíz transgénico a través de importaciones y que, incluso, esta semilla era distribuida por la empresa gubernamental Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo. El grupo de expertos y el Secretariado recomendaron al gobierno mexicano mantener la moratoria a la siembra comercial y reducir al mínimo las importaciones, además de etiquetar los costales importados de manera clara y con advertencias a los campesinos para que no siembren esa semilla.

A pesar de la relevancia de estas recomendaciones, en lugar de incorporarlas a la iniciativa de la Ley de Biodiversidad y Organismos Genéticamente Modificados (conocida como Ley

Monsanto), que estaba siendo discutida en el Congreso en México²¹² y fuertemente promovida por grupos de empresarios de la industria de semillas transgénicas, los diputados (PAN y algunos del PRI) apuraron el proceso legislativo y aprobaron la iniciativa en diciembre del 2004. Incluso se canceló la presentación que iba a hacer ese día en el Congreso el Dr. Arturo Sarukhán sobre los resultados del Informe de la CCA (como miembro del grupo de expertos que la elaboraron).

CEMDA considera que, a pesar de este resultado y de la aprobación de la Ley, la acción de la CCA hizo posible una moratoria de dos años a partir de que se emitió el informe, tiempo en que estuvo prohibida la importación de transgénicos. En la ley aprobada se mantuvieron algunos mecanismos de bioseguridad que sirvieron para que OSC y grupos sociales ejercieron algunas acciones jurídicas para detener los permisos para la siembra de maíz transgénico. Como reporto en el apartado 5.6, en 2012, cuando estaban por autorizarse varios permisos, un amplio grupo de organizaciones y ciudadanos/as presentó una demanda; con lo que se logró extender el periodo de prohibición. En resumen, los entrevistados consideran que, como resultado del reporte de la CCA y de estas acciones jurídicas, se logró ganar tiempo valioso (Participante CEMDA 5).

El cuarto caso ante la CCA inició en abril del 2020, CEMDA y el Centro de Diversidad Biológica hicieron una petición al Secretariado CCA (el primer caso ante nuevo TMEC, mediante artículo 14) para que se revisara la deficiente aplicación de los instrumentos jurídicos de parte del gobierno mexicano para proteger a la tortuga caguama en el Golfo de California. El procedimiento de la CCA ha sido más largo que lo habitual debido a la pandemia, en febrero del 2022, el gobierno mexicano solicitó al Secretariado que se pospusiera la votación sobre la procedencia de elaborar un expediente de hechos.

Una limitación de este procedimiento de denuncia es que la ciudadanía solo participa en el momento de presentar la queja, mientras que los gobiernos tienen oportunidad de responder y de votar; en general, este tipo de instrumentos resultan desbalanceados para la PC.

De la narración de estos casos se pueden desprender conclusiones sobre las dinámicas de las OSC de incidencia y el gobierno mexicano que, junto con lo presentado en otros apartados, ilustran las difíciles condiciones para la incidencia de estos actores. Una posible conclusión particular, sobre el procedimiento ante la CCA, que debe seguir explorándose, es que mientras que en los años noventa y dos miles, el gobierno mexicano era sensible a que se expusieran sus faltas en espacios internacionales, con el tiempo parece ir acostumbrándose, principalmente porque no existen sanciones.

²¹² Incluso ha sido citado en la controversia establecida por Estados Unidos ante la Organización Mundial del Comercio contra la Unión Europea, por el tema de la moratoria a la siembra de organismos genéticamente modificados en Europa. (Massieu y San Vicente, 2006: 42)

5.5 La vía del diálogo

En general, tanto en el Ejecutivo, como en el Legislativo, se percibe cierta apertura gubernamental para la PC a partir del año 2000, aunque, como refieren varios estudios para el caso de la gestión ambiental, la administración de 1994 al 2000 mostró mayor apertura que las posteriores. Después de dos décadas, la posibilidad de diálogo entre las OSC y tomadores de decisiones en ambos poderes sigue siendo reducida y dependiente del perfil y del interés o voluntad de los funcionarios. Pocas OSC pueden dialogar con autoridades mediante los mecanismos institucionalizados como los consejos o comités consultivos y en estos espacios no se tratan todos los temas que podrían interesarles. El acceso al diálogo sigue siendo discrecional por la propia inercia de la práctica política, pero también por falta de regulaciones y procedimientos sobre el acceso de los distintos actores; sobre los momentos y temas en que las autoridades deberían abrir espacios para el debate y sobre las obligaciones de los funcionarios al respecto.

Por tratarse de un camino directo, la búsqueda del diálogo con autoridades se convierte en un tema central para la planeación de procesos de incidencia de las OSC y de redes o coaliciones, pero las OSC mexicanas han experimentado que resulta muy difícil tener acercamientos para dialogar con tomadores de decisiones y que, aún si se lograra, no será suficiente. Para buscar el diálogo, además de “tocar las puertas”, las OSC necesitan adaptarse a los contextos que se abren de manera eventual, aprovechar los momentos en que se hacen públicos algunos temas, acercarse a actores que empiezan a participar en los debates o a los que impulsan alguna iniciativa de ley o de otro tipo; cuando estas condiciones no se dan, recurren a otras formas de comunicación, presión y/o confrontación para que los tomadores de decisiones escuchen y atiendan sus demandas.

La elección de la estrategia depende de la experiencia previa y de otros recursos de la OSC o del grupo, del asunto a tratar, de los contextos o escenarios probables, entre otros factores. Las OSC pueden optar por recurrir o no al diálogo, por abandonarlo o por utilizar simultáneamente otros recursos; estas formas de posicionarse frente a la autoridad no son excluyentes, por el contrario, se refuerzan mutuamente y todas pueden contribuir a su causa (Tapia *et al.*, 2010: 79). Los funcionarios públicos mexicanos difícilmente entiendan lo anterior, como lo ejemplifica el incidente que señalé en el apartado sobre la vía de los consejos consultivos, cuando el director de CEMDA fue cesado como consejero de manera irrespetuosa por órdenes del secretario, aludiendo que la organización había interpuesto una acción legal (Participante CEMDA 3).

En este contexto, cuando las OSC deciden dialogar con algún funcionario/a, en la mayoría de las ocasiones juegan en el terreno de la discrecionalidad, generalmente buscando relaciones personales que faciliten la vinculación (Participantes CEMDA 3 y 5 y participante gobierno 4). El acceso al diálogo con funcionarios de alto nivel o con sus asesores podría

también resultar de otros dos aspectos: de la experiencia y reconocimiento que haya obtenido la OSC y del trabajo de monitoreo constante para conocer internamente la estructura institucional y las acciones que las dependencias llevan a cabo en los distintos asuntos; lo que implica la exploración de los portales gubernamentales, la continua solicitud de información pública, acciones que, a su vez, requieren que la ciudadanía conozca con detalle los temas y cuente con habilidades específicas (Participante gobierno 4). En los casos en que es posible el acercamiento, suele quedar como un mero protocolo para mostrar que existe disposición, pero sin procedimientos a seguir, lo común es que no se dé continuidad a los asuntos.

Una particularidad de la Semarnat fueron los esfuerzos realizados por el equipo de la UCPAST durante los años del 2002 al 2012. Tanto el titular de la Unidad como su equipo de trabajo, tomaron algunas medidas para facilitar el diálogo entre ciudadanos/as y funcionarios/as, recibiendo y canalizando las peticiones e instaurando formas para la PC de grupos organizados; lo que facilitó que se abrieran las puertas a algunos grupos u organizaciones que, de otra manera no hubieran tenido acceso a reuniones con funcionarios. Sin embargo, no fue suficiente el periodo para revisar y mejorar, además de que el equipo de la UCPAST actuó sin respaldo de los altos funcionarios de la dependencia.

CEMDA ha recurrido al diálogo en todos los sexenios, mediante acercamientos con tomadores de decisiones, con mayor frecuencia, con funcionarios de la DGIRA, de la Conanp, del INE, de la Profepa, de la Dirección de Vida Silvestre, con subsecretarios y secretarios de la dependencia y con algunos legisladores. De acuerdo con su experiencia, algunos legisladores o funcionarios tienden a ser cercanos a las OSC; pero lo más común es que accedan a participar en discusiones cuando se trata de temas que se politizan. Además de la falta de interés, en general los/las funcionarios no conciben estos encuentros como parte de sus funciones y no asisten a reuniones agendadas, las cancelan o hacen esperar a los ciudadanos/as por horas (Participante CEMDA 2). La posibilidad y las formas de acceso han sido similares en cada administración, excepto en la administración de López Obrador en la que el diálogo con funcionarios, e incluso con legisladores, ha sido casi imposible.

Aunque son pocas, CEMDA cuenta con experiencias que indican que, junto con la organización colectiva, es posible lograr el cambio de alguna decisión considerada como inadecuada o ilegal mediante el diálogo, retomo dos ejemplos:

- En 2005, cuando se anunció la ruta para la construcción del libramiento de la ciudad de Xalapa, Veracruz., la comunidad consideró que no era la adecuada y se organizó y manifestó públicamente. Simultáneamente, buscó apoyo de CEMDA y de otras OSC que, mediante el diálogo, pudieron “hacer ver a la SCT que el trazo no era viable”; siguiendo las recomendaciones, la dependencia modificó el trazo carretero (Participantes CEMDA 3 y 5).

- En el año 2006, cuando la Universidad Autónoma Metropolitana decidió construir la Unidad Cuajimalpa en el predio El Encinal, ubicado en zona de preservación ecológica de la Ciudad de México; los vecinos de Contadero se organizaron y, con apoyo de CEMDA y otras OSC, realizaron una campaña mediática para evitar la construcción en dicho predio. La coalición promovió que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión aprobara un punto de acuerdo exhortando a la Semarnat y al gobierno de la ciudad sobre la irregularidad del proyecto, que fue cancelado.

5.5.1 El diálogo como asesoría o colaboración.

La asesoría y la colaboración son modalidades en que ocurre el diálogo entre actores gubernamentales y sociales. Puede suceder cuando los funcionarios tienen que elaborar algún plan o programa o alguna iniciativa de ley e invitan a determinadas OSC para que les proporcionen asesoría. Otra posibilidad se presenta cuando las OSC consideran que a través de la capacitación de los funcionarios puede tener incidencia en la mejor gestión pública y logran un acuerdo para diseñar e impartir cursos a funcionarios en materias diversas; CEMDA ha proporcionado capacitación en diversos temas a funcionarios de la Semarnat, particularmente de la Conanp y la Profepa y a instancias del Poder Judicial.

La participación de CEMDA en procesos de elaboración de varias iniciativas de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable ilustra este caso²¹³. Desde el año 2003, la Comisión Nacional Forestal (Conafor) invitó a CEMDA a ser parte del grupo de expertos para la elaboración de una iniciativa de la ley que se presentó al Legislativo y se aprobó ese mismo año. Posteriormente, en los años 2007 y 2008, CEMDA elaboró una estrategia para incidir en la reforma de dicha norma, junto con el Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, llevaron a cabo varias acciones para informar a tomadores de decisiones y al público en general sobre la relevancia del manejo forestal comunitario como modelo alternativo para el desarrollo de las comunidades residentes en zonas de bosques, entre otras: foros en la Cámara de Diputados y en el Congreso del Estado de Michoacán y una campaña de comunicación amplia en medios impresos y de televisión. Se logró incidir en el cambio del discurso oficial de la Conafor, ubicando a las comunidades como el principal actor de la política forestal, aunque la OSC considera que esto no condujo a cambios en las políticas y programas de gobierno.

²¹³ Solo por ilustrar un caso, pero CEMDA ha sido invitada a participar en este tipo de grupos de trabajo en numerosas ocasiones: la discusión sobre Ley de Transición Energética (2015), la elaboración y análisis de iniciativa de Ley General de Biodiversidad del año 2017, en varias de las ocasiones en que se han debatido iniciativas para la Ley General de Aguas y para la creación de la Biósfera Caribe Mexicano (2016). También han colaborado con autoridades estatales o municipales en la elaboración de modelos o planes de ordenamiento territorial o en planes de manejo de ANP.

En 2011 se aprovechó otra coyuntura para el debate en torno al tema de la legislación forestal, cuando el Ejecutivo presentó una iniciativa de reforma de la LGEEPA y de la Ley Forestal; hubo varios acercamientos entre OSC y legisladores y funcionarios de instancias de la Semarnat. Igualmente, en el proceso de discusión sobre la reforma de la misma ley en el periodo del 2017 al 2018, OSC y grupos sociales, incluyendo de productores forestales participaron proporcionando insumos y propuestas, algunas se incorporaron en la nueva Ley Forestal (2018).

A continuación, explico otra modalidad de diálogo que se produce cuando las OSC inician acciones para incidir en algún asunto con cierta resistencia de las autoridades. En un punto intermedio, como ejemplo excepcional, se podría colocar el proceso en torno a la elaboración y aprobación de la reforma de la LGEEPA en 1996, porque tras una serie de acciones de incidencia de un amplio grupo de OSC y de algunos desencuentros, representantes del Ejecutivo facilitaron el diálogo y coordinaron acciones para presentar consensos al Legislativo²¹⁴.

5.5.2 El diálogo como exigencia ciudadana

Otra forma en que pueden participar las OSC por la vía del diálogo sucede cuando identifican algún problema que no está siendo atendido, elaboran un diagnóstico y propuestas y buscan alguna forma para acceder a funcionarios con poder de decisión sobre el asunto. Igual que en otros casos, las OSC pueden recurrir al diálogo, pero no como la principal vía de su estrategia. Son numerosos los casos en que CEMDA ha utilizado esta forma de diálogo, señalo solo algunos para ejemplificar:

- Solicitudes específicas para que se tomen acciones como la declaración de alguna ANP, los planes de manejo para ANP o planes de ordenamiento territorial. La Conanp ha estado muy retrasada respecto a su función de elaborar planes de manejo en ANP, en el año 2016, solo 57% de las 177 ANP que existían en el país tenían plan de manejo formulado y publicado, 11.3% había elaborado plan, pero no estaba publicado y 31.1% (55 ANP) no contaban con este instrumento. CEMDA ha insistido en que, sin planes de manejo que ordenen las actividades a realizar, las ANP quedan en condición de vulnerabilidad y amenaza frente a proyectos que pueden tener efectos negativos en el medio ambiente. En algunas ocasiones ha sido posible que se avance en la elaboración de planes de manejo en colaboración con las OSC y las comunidades.
- Para denunciar problemas ambientales derivados de obras y proyectos y exigir medidas para remediarlos; frecuentemente con acciones de comunicación o campañas ciudadanas. En el Anexo I se incluyen algunas, pero CEMDA tiende a participar en

²¹⁴ Véase Azuela, 2006 para conocer a mayor detalle este proceso.

otras organizadas por coaliciones de grupos sociales: Diesel mata, contra el uso desmedido de plásticos, contra la criminalización de la defensa del medio ambiente, Ponle Billetes, Ser Agua, Cabo Pulmo Vivo, Salvar Holbox, entre otras.

- En 2007 CEMDA supo que la Semarnat estaba impulsando la modificación del Artículo 60 TER de la Ley General de Vida Silvestre, con lo que la norma sería más laxa, por lo que buscó y logró tener reuniones con personal de la Dirección correspondiente en la dependencia y proponer una redacción que realmente protegiera los manglares. Para ejercer mayor presión, se reunieron con funcionarios del Instituto Nacional de Ecología para solicitarles que realizaran una consulta al respecto.
- En 2007 y 2008 CEMDA, junto con el PNUD, el Centro de Colaboración Cívica, el Centro Mario Molina, la Comisión de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable y otras OSC, propusieron al gobierno federal elaborar una agenda de combate al cambio climático. Tuvieron varios acercamientos con funcionarios del Ejecutivo y con legisladores, se realizaron talleres, se identificaron más de 200 posibles acciones que podría realizarse y promovieron que los legisladores las incluyeran en la normatividad.
- A partir del año 2010, cuando se conoció que, desde 2006 se estaban presentando MIA para el proyecto de ampliación del Puerto de Veracruz (que describo en el siguiente apartado sobre la vía judicial), CEMDA promovió varias reuniones para exigir a la Semarnat y a la Conanp regulaciones necesarias para mitigar efectos del proyecto en el Sistema Arrecifal Veracruzano (SAV). Para dar sustento al intercambio, CEMDA realizó una investigación con base en el monitoreo de las acciones de la Conanp del 2001 en adelante, evidenciando que la Comisión no había hecho lo necesario para proteger el SAV de los efectos del proyecto. También denunció varias irregularidades de este caso en instancias internacionales y entregó una petición ciudadana a la Semarnat con firmas recolectadas mediante Change.org. El diálogo no tuvo frutos y CEMDA se involucró en acciones judiciales para acompañar a habitantes de Veracruz.
- En 2012, con la aprobación de la Ley General de Cambio Climático se creó el Fondo para el cambio climático. Con fines de evitar que las acciones no quedaran estancadas por falta de fondos; CEMDA y otras OSC elaboraron un estudio y propuestas de arquitectura financiera para acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, que promovieron en reuniones con representantes del Legislativo y del Ejecutivo. En el corto plazo, se logró que se incluyeran mecanismos de transparencia, eficiencia en el gasto y priorización de acciones en las reglas de operación del Fondo.

- En 2008, en el contexto de discusión de la Ley de Promoción y Desarrollo de Bioenergéticos, un grupo de OSC organizó jornadas de reflexión sobre biocombustibles en distintos foros públicos; con fines de impulsar una propuesta de política nacional de bioenergéticos ambientalmente sustentables y económicamente eficientes.
- Entre las acciones para exigir medidas de protección a la tortuga caguama, durante los años 2008 al 2014, proceso que describo en el apartado 4.3, las OSC tuvieron frecuentes acercamientos con funcionarios de Conanp, Profepa y otras instancias de la Semarnat y con representantes de la Comisión de Medio Ambiente en la Cámara de Diputados. En el año 2013 consideraron que el tema había adquirido cierta prioridad para la Semarnat porque se creó una comisión especial interdependencias y un sitio web para informar sobre los avances del gobierno; se logró también que el Legislativo aprobara tres puntos de acuerdo; y que se otorgara apoyo económico a los pescadores para la elaboración de artes de pesca alternativos que no dañen tortugas. En 2014, CEMDA se reunió con varios legisladores y brindó información para la presentación en el Congreso de la Unión de un Punto de acuerdo relativo a la protección de tortugas, que fue aprobado. Después, CEMDA fue parte del grupo de trabajo para la elaboración del Programa de Ordenamiento del Pacífico Norte, con directrices para la protección de las tortugas y en la elaboración de un proyecto para crear un área de refugio para la tortuga. Por varios momentos, el diálogo se acompañó por una amplia campaña mediática, con reportajes en televisión y prensa escrita. Aunque en algunos momentos el diálogo fluyó, el proceso de las OSC para tratar de incidir sigue vigente sin lograr medidas de fondo para la protección de la especie.
- Entre los años 2015 al 2017, cuando se discutía la iniciativa de Ley General de Aguas, CEMDA y otras OSC elaboraron y enviaron un documento exponiendo limitaciones y recomendaciones de la iniciativa, asesoraron a algunos funcionarios y a legisladores y presentaron sus propuestas en el grupo de trabajo de la Comisión de Recursos Hidráulicos de Congreso²¹⁵, pero los esfuerzos no tuvieron respuesta.
- En el periodo de finales del año 2016 y hasta principios del 2018 fue importante la participación de sociedad civil (OSC, academia, representantes de comunidades indígenas y otros grupos sociales) en algunos eventos para impulsar modificaciones a la LGEEPA sobre el tema de bienes difusos e integrar conceptos para fortalecer el

²¹⁵ A partir de la incorporación del derecho al agua en la Constitución en 2012, el Poder Legislativo contaba con 360 días para emitir la Ley General del Agua. Desde entonces, CEMDA ha participado en una amplia movilización de grupos sociales, OSC, académicos y comunidades para exigirlo, en 2021, CEMDA, Pueblos Unidos de la Cuenca Antigua y Grupo Gema del Mayab, que integran comunidades de los estados de Veracruz y de Yucatán interpusieron demanda de amparo para exigir al Legislativo que cumpla con esta obligación. (Véase caso 62, Anexo I).

derecho humano a un medio ambiente sano, entre ellos, el principio precautorio, el valor intrínseco de la biodiversidad y para dar fundamento jurídico al Consejo de ANP (que no está creado en ninguna ley). El proceso legislativo se detuvo porque la reforma estaba aparejada a la Ley General de Biodiversidad, lo que implicaba enfrentar posiciones como la de la industria farmacéutica y las autoridades no se permitieron el tiempo para conducir el proceso y tratar de llegar a consensos, el debate “quedó archivado” (Participante CEMDA 7).

- En el periodo de 2018 al 2021, CEMDA, junto con un grupo amplio de OSC, promovieron conversatorios, foros y conferencias de prensa, para exigir al congreso la ratificación del Acuerdo de Escazú, que había sido firmado en 2018. El gobierno ratificó el acuerdo en enero de 2021y, para facilitar que las medidas que debe realizar el gobierno para su cabal cumplimiento, un grupo de OSC ha elaborado propuestas para su implementación y, en agosto de 2022 iniciaron una campaña para exigir a los distintos poderes acciones que garanticen los “derechos de acceso”, entendidos como el de acceso a la información ambiental, a la participación pública y a la justicia ambiental.

Los casos ilustran escenarios diversos, sin que sea posible identificar causas y efectos del diálogo, porque en los procesos de incidencia, las OSC recurren a diversas estrategias y vías. Pero el conjunto de casos narrados sí refleja que son pocas las ocasiones en que es posible el diálogo, que sigue siendo una vía limitada, aún para OSC con amplia experiencia y reconocimiento. Refleja también que son pocas las ocasiones en que se obtienen resultados esperados o algunos avances.

5.5.3 El diálogo como vía para incidir en mejoras al PEIA

Por tratarse de uno de los temas más recurrentes en el trabajo de CEMDA, incluyo este apartado sobre las acciones de incidencia para modificar el PEIA. Aunque la participación de las OSC fue relevante para que se incluyeran en la LGEEPA 1996 criterios para normar este procedimiento, desde que se puso a prueba resaltaron deficiencias e irregularidades, derivadas de la norma²¹⁶, pero también de la manera como lo conduce la Semarnat. En consecuencia, un porcentaje importante del trabajo de CEMDA consiste en monitorear el PEIA, conocer la información de las MIA y de los proyectos autorizados y participar en la consulta pública, en dialogar con funcionarios de la DGIRA para pedir que las autorizaciones se den conforme a la ley y conducir estrategias para exigir la suspensión de proyectos improcedentes.

²¹⁶ Desde su nacimiento, los criterios normativos para el PEIA estaban rezagados respecto a la manera en que se evalúa el impacto ambiental de los proyectos en otros países, desde 1999, CEMDA y otras OSC han elaborado diagnósticos comparativos con mejores prácticas de países como Chile, Perú, España y Estados Unidos (véase bibliografía).

El PEIA no se ha modificado desde 1996 y, actualmente resulta más urgente por el número de proyectos que se presentan, por tratarse de proyectos con mayores efectos, porque los ecosistemas están más impactados y porque contamos con más conocimiento, más herramientas y más compromisos que exigen mejores estándares de protección ambiental (Participante CEMDA 2). Especialmente, durante el sexenio de Felipe Calderón creció el número de casos de MIA aprobadas con inconsistencias o incumplimiento de la norma (extractivistas y otros megaproyectos, como carreteras, desarrollos inmobiliarios, turísticos, presas, hidroeléctricas, minas) lo que, sumado a las limitaciones del PEIA, ha tenido efectos en el incremento de la conflictividad en torno a las instancias de participación (Zaremborg *et al.*, 2018: 83); a fines del sexenio de Peña Nieto se calculaba que existían entre 377 y 560 conflictos socio ambientales en el país²¹⁷.

La captura de decisiones por la DGIRA permite a la Semarnat alinearse con intereses particulares, con proyectos del propio gobierno federal o con algunos estatales. En su trabajo de monitoreo, CEMDA ha corroborado que la dependencia no ha negado ninguna autorización de proyectos a instancias de la APF (SCT, Fonatur, Comisión Federal de Electricidad CFE, PEMEX), incluso a algunos gobiernos estatales; las luchas de las OSC y otros grupos sociales para que no se autoricen proyectos gubernamentales es casi siempre perdida (Participantes CEMDA 1, 3 y 5). Han recibido respuestas, tanto de representantes del Ejecutivo, como del Legislativo, que muestran que los funcionarios toman decisiones por inercia y no salen de cierta zona de confort; “esto siempre ha sido así ¿para qué cambiarlo?”. Aunque reconocen que existen funcionarios con disposición de romper esa resistencia y actuar de manera diferente, pero no es suficiente, se necesita que sean más de uno quienes lo impulsen, requieren además de capacitación y otras herramientas que no tienen (Participante CEMDA 2).

En este contexto, las OSC y las comunidades tienen que movilizarse frente a cada proyecto, utilizando las vías administrativas, la movilización social, y procesos judiciales de larga duración; luchar caso por caso resulta complicado, costoso y desgastante, tanto para los agentes de gobierno como para las OSC. CEMDA ha sido de las organizaciones que no ha quitado el dedo del renglón en la incidencia sobre este punto.

Uno de los primeros esfuerzos para debatir sobre el PEIA se llevó a cabo en 1999, CEMDA, junto con organizaciones como Céspedes, Unión de Grupos Ambientalistas, Presencia Ciudadana y otras, organizaron foros y elaboraron un documento de análisis sobre el PEIA, con ejemplos de mejores prácticas (de otros países) y propuestas muy específicas para el caso de México. Unos años después se sumaron OSC más enfocadas a temas de transparencia,

²¹⁷ El primer dato según el observatorio de conflictos socioambientales de la Universidad Iberoamericana www.ocsai.ibero.mx y el segundo, del exsecretario de la Semarnat Víctor Toledo.

como Fundar, se elaboró un diagnóstico con propuestas para mejorar el procedimiento y se llevaron a cabo varios foros y otros eventos de diálogo con tomadores de decisiones. Poco a poco se fue integrando el Grupo de incidencia sobre el PEIA, que coordina CEMDA, con fines de dialogar, tanto con actores del Ejecutivo como del Legislativo, porque también podrían lograrse mejoras con cambios en el reglamento y en su operación.

En todas las administraciones, excepto en la actual, los funcionarios o legisladores han respondido de alguna manera a la insistencia del Grupo “han tenido un chispazo por modificarlo y ninguno ha cuajado” (Participante CEMDA 5). La DGIRA no ha tomado casi ninguna medida para tratar de mejorar el PEIA, los entrevistados registran una ocasión, durante la administración de Calderón, cuando esta Dirección respondió a un cuestionamiento de CEMDA emitiendo una circular para recomendar a los promoventes de proyectos que publiquen la MIA en diario de amplia circulación, incluyendo un extracto de su proyecto. De acuerdo con integrantes de CEMDA, esta respuesta reflejaba la falta de interés de los servidores públicos sobre las opiniones ciudadanas e, incluso, se percibió como una burla porque este requisito está en la ley, si la dependencia deseaba poner algún remedio, solo tenía que modificar el RIA (Participante CEMDA 5).

A finales de la administración de Felipe Calderón y durante el primer año de la de Peña Nieto (2011 y 2012), CEMDA elaboró una estrategia más amplia con fines de incidir en mejoras al PEIA, a la que posteriormente se unieron varias OSC y grupos sociales. Los principales componentes de la estrategia eran los siguientes (Participante CEMDA 1):

- El caso judicial en el que CEMDA acompañó al pueblo yaqui contra la aprobación del Acueducto Independencia.
- Una propuesta de reforma del Artículo 34 de la LGEEPA
- Presentar una propuesta a la Semarnat para modificar el RIA.
- La participación en la audiencia temática en la CIDH²¹⁸ en el marco de las acciones para el Acuerdo de Escazú.
- Para adelantarse al tema empresarial y responder a cuestiones económicas, CEMDA elaboró un estudio con cálculos sobre el costo que significa para las empresas no cumplir con una evaluación de impacto ambiental con enfoque de derechos humanos.

Aunque la OSC conocía a algunos representantes en el Legislativo, no se les concedió tener una reunión para iniciar el diálogo, solo pudieron dejar la propuesta técnica. Fue decepcionante no poder continuar, se invirtió mucho trabajo y, a pesar de contar con análisis, evidencias como la sentencia y con el Acuerdo de Escazú como un elemento obligatorio para el gobierno, no se avanzó por falta de voluntad de los funcionarios, actitud que se percibe

²¹⁸ En este proceso, la Comisión invita al Estado mexicano a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores a que se exponga algún tema (no se presentan casos); esta dependencia se encargó de convocar a OSC.

como la intención de mostrar que tienen poder de decisión y no necesitan escuchar a la ciudadanía (Participante CEMDA 1).

Solo después de la audiencia temática en donde CEMDA expuso los problemas del PEIA en México, el Titular de la UPGAST convenció al recién nombrado Titular de la Semarnat y organizó un foro de debate que fue inaugurado en diciembre del 2012 por el Subsecretario Rafael Pacchiano y por el director de CEMDA y que contó con amplia participación de funcionarios de la Semarnat, legisladores, empresarios, OSC, académicos/as, entre otros actores. Este evento respondía también a que, en el marco de la Alianza por el Gobierno Abierto, el Ejecutivo tenía el compromiso de revisar el tema del impacto ambiental. Los integrantes de CEMDA se sorprendieron de que representantes del sector empresarial estaban de acuerdo con la propuesta de las OSC, mientras que los funcionarios de DGIRA y Profepa estaban en desacuerdo. Su propuesta era dejar el PEIA sin cambios y sus argumentos, que las modificaciones implicaban mucho trabajo y que no era viable por falta de recursos. Mientras la posición de los funcionarios fue conservar la situación como está; los empresarios mostraron mayor disponibilidad por los cambios que consideraran necesarios, solo exigían que estos se difundieran claramente para tener seguridad (Participante CEMDA 1).

Esta iniciativa, que inició como colaboración entre la UPGAST y CEMDA, pudo conducir a un proceso sinérgico de más largo plazo, pero fue interrumpido por el gobierno. En el mismo mes, la Semarnat publicó lineamientos para la propuesta de reforma de reglamento, pero no se formalizaron; después del evento, el equipo de CEMDA intentó dar seguimiento al debate, pero no encontraron respuesta, “ya no era tema de debate, no había interés, el nuevo titular era un empresario automotriz” (Juan José Guerra Abud) (Participantes CEMDA 1, 3 y 5). El Grupo detuvo acciones de incidencia sobre el PEIA, pensando en que, a partir de la ratificación del Acuerdo de Escazú, la coyuntura sería más favorable (Participante CEMDA 5). El Acuerdo fue firmado por el gobierno mexicano en 2018, pero fue necesario presionar para que se ratificara y ratificado en 2020. Con ello se abren interrogantes sobre el papel del gobierno respecto al cumplimiento de derecho a la información y la PC en asuntos ambientales; y, por tanto, el grupo retomó acciones de incidencia en agosto del 2022, iniciando con un foro en la Cámara de Diputados.

5.5.4 Los alcances del diálogo

Pero no solo los casos de acceso explican cómo funciona la vía del diálogo, sino también los casos en que podría haber diálogo y no se da. Esto es lo más común y, la diferencia entre estar dispuestos a dialogar o no, puede tener efectos importantes en los resultados. A continuación, expongo un ejemplo que presenta las dos caras:

En el caso de la batalla de la sociedad civil para detener la construcción del muelle en Cozumel en 1995-96, que explico en el apartado 5.4, no fue posible que se diera un diálogo

entre las OSC y la autoridad ambiental, lo que pudo haber sucedido desde el primer cuestionamiento que las OSC hicieron a altos funcionarios de la Semarnat o cuando se introdujo la denuncia ciudadana en la Profepa. En determinado momento, los funcionarios/as quisieron resolver el caso con los propios argumentos de las OSC, pero no se acercaron ni intentaron crear algún tipo de alianza (Participante gobierno 2 y participante CEMDA 3).

Sin embargo, ya terminada la controversia, cuando la Semarnat estuvo dispuesta al diálogo, este fructificó en un ejercicio de colaboración que se ha practicado muy poco en México; una experiencia que ejemplifica las posibilidades y las dificultades para el trabajo conjunto entre ambos actores públicos: gobierno y OSC. Se constituyeron dos fideicomisos entre los tres niveles de gobierno y las OSC (CEMDA y Coprenat), incluso CEMDA aportó recursos económicos. Un fideicomiso fue para la administración y conservación del ANP que se constituyó como efecto de una de las condicionantes de la aprobación del proyecto del muelle y, el otro para la elaboración del plan de ordenamiento ecológico de Cozumel, en el que participaron activamente varias OSC y grupos ciudadanos. A Coprenat, como integrante del fideicomiso, se le asignó la función de administrar el parque. La OSC llevó a cabo una campaña de recaudación de fondos y logró obtener recursos importantes para realizar actividades para la conservación del área y eventos para los visitantes. Algunas OSC de lugares turísticos en los que se estaban presentando proyectos que podrían amenazar el derecho al medio ambiente empezaron a invitar a personas de Coprenat para hablar sobre la experiencia en Cozumel. Desafortunadamente, en 1998, de manera arbitraria, la Semarnat decidió no renovar el fideicomiso con Coprenat y administrar el parque, insinuando desconfianza sobre el manejo de los fondos, lo que resulta difícil de creer porque el fideicomiso contenía candados, era auditado por el SAT y contaba con mecanismos de supervisión que impedían cualquier acción fraudulenta de los participantes (Participantes CEMDA 6 y 3).

Existen ejemplos como este en otras áreas que ilustran la falta de disposición del gobierno mexicano a establecer sinergias con las OSC.²¹⁹ Aunque algunos estudiosos y representantes de OSC han encontrado casos que muestran las posibilidades y la importancia de crear alianzas entre gobierno y sociedad civil; por lo general ocurre con mayor frecuencia en proyectos impulsados por comunidades, en alianza con otras agrupaciones sociales, que logran llevar a cabo proyectos sin tener que exigir, negociar con instancias de gobierno o sin requerir que estas lleven a cabo tareas más allá de proveer apoyos específicos o servicios básicos²²⁰

²¹⁹ Véase Verduzco y Tapia, 2012, así como Tapia, 2010 y Canto, 2008 y 2012.

²²⁰ Fox (2016) explica esta posibilidad de alianzas o sinergia como la “estrategias sándwich”, en referencia a procesos de empoderamiento mutuo mediante los cuales, se presiona “desde abajo” y “desde arriba” a los actores que se resisten a modificar prácticas políticas no democráticas.

La falta de espacios y la politización de los temas son obstáculos para las posibilidades del diálogo o para que, al menos se pueda empezar a generar algún consenso para tomar medidas sobre algunos temas. Por ejemplo, en el tema del agua, uno de los más politizados, es notoria la presencia (pero no interés) de funcionarios o legisladores en los eventos públicos, pero nos encontramos lejos de lograr acciones fundamentales, no ha sido posible avanzar hacia una Ley General de Agua a pesar de que, desde el año 2014, con la modificación constitucional, existe la obligación de elaborar una nueva ley. Mientras que, por ejemplo, los eventos para debatir sobre modificaciones al PEIA no tienen relevancia para los tomadores de decisiones.

Por lo general, cuando se logra abrir espacios para el diálogo, los entrevistados de la OSC perciben que se desaprovechan las oportunidades para tomar decisiones con apoyo de varios actores; sucede que se prolonga el diálogo, se va tornando intenso o complicado y los participantes se van cansando; o que los funcionarios simplemente le dan la vuelta y pasan a otros temas o toman la decisión de manera precipitada a favor de actores particulares y sin tomar en cuenta los resultados de los debates.

Otra de las barreras para un debate es la dificultad que tiene la Semarnat para marcar una política consistente en materia ambiental (Participante CEMDA 2). Como lo refleja la información que he presentado en diversos apartados, los funcionarios de la Semarnat cuentan con pocos medios y están en una posición debilitada frente a otras dependencias, lo que dificulta que cumplan sus funciones, frente a esto, los integrantes de CEMDA consideran que los funcionarios podrían aprovechar el apoyo de la ciudadanía organizada para contrarrestar esta debilidad, pero no lo hacen. Eventualmente, algunos funcionarios se acercan a las OSC para pedirles, por ejemplo, que en algún foro o evento expresen lo que ellos/as no pueden decir, porque no lo entienden como parte de sus funciones o porque tienen la presión de no mostrar alguna posición pública. Mientras trabajan en la administración pública, los funcionarios tienden a confrontar a las OSC, pero sí reconocen la relevancia de su papel cuando dejan los cargos (Participantes CEMDA 3 y 5). Esto muestra, por un lado, que aun con disposición, a los funcionarios les resulta difícil reconocer a las OSC como colaboradoras y otorgarles algún crédito por empujar temas importantes; y, por el otro, el rasgo de la cultura política mexicana de asociar su función con los intereses del partido en el gobierno²²¹.

He referido ejemplos sobre cómo intervienen en los procesos de diálogo aspectos relacionados con la inclinación hacia intereses particulares y no al cumplimiento de sus funciones. También de casos que ilustran las visiones o creencias de los actores que, de acuerdo con la impresión de los integrantes de la OSC, se trata “casi” de un “dogma de fe” de los funcionarios de que las cuestiones sociales y/o culturales no pueden ser abordadas, solo las cuestiones técnicas”, lo que hace imposible que las PP se adapten a los principios de

²²¹ Lo que coloquialmente se señala como “no darle patadas al propio pesebre”.

los acuerdos internacionales y a los constitucionales en materia de derechos humanos y medio ambiente. La toma de decisiones con base en esas visiones elimina de facto la PC, no solo porque no se escucha a los grupos sociales o a los expertos, sino porque se sustentan en información sesgada. En las entrevistas con colaboradores de CEMDA me expusieron el ejemplo de un proyecto con fines de remover piedra del río Papagayo, los pobladores locales y los científicos saben que la extracción de piedras de un río afectará a los habitantes de los alrededores cuando ocurra la avenida del agua. Pero la AIA se otorga con base en información técnica que los promoventes incluyen en las MIA y los funcionarios no buscan ni retoman otro tipo de información, como sería la que proviene de “la participación de las personas y las relaciones socioculturales, que deberían ser clave para la toma de decisiones” de esta naturaleza (Participante CEMDA 5).

En los últimos años, CEMDA había dejado de impulsar espacios para dialogar, optando por unirse a iniciativas organizadas por otros OSC o coaliciones, y asegurándose, en todos los casos, de expresar y difundir su posicionamiento de manera pública, esto es, promover el debate cívico, aunque fuera sin integrar actores gubernamentales. Esto le resulta posible porque ha logrado obtener y mantener espacios en algunos programas de radio y publicar en algunos medios impresos de comunicación, además de contar con un equipo profesional de comunicación para el manejo de redes, que le permite aprovechar la tecnología para difundir sus posicionamientos en los distintos asuntos.

De acuerdo con lo expuesto, se podría concluir que el diálogo y la colaboración con OSC no se han entendido como un valor para la gestión pública, sino más bien como una prebenda o paliativo que puede utilizarse en determinados momentos y, últimamente, como procedimientos derivados de obligaciones internacionales. La colaboración se reserva para momentos en que los funcionarios tienen la necesidad de elaborar propuestas de carácter técnico y, más que un trabajo colaborativo, se trata de asesorías específicas que; como sucede también en otros sectores de PP, son acciones esporádicas y de corto plazo. Esta y otras investigaciones muestran que la incorporación de OSC en estos ejercicios tienen la ventaja de que las OSC invitan a otros grupos sociales y a comunidades locales, añadiendo a la iniciativa no solo su conocimiento como expertos, sino también la coordinación necesaria para incluir otras preocupaciones/visiones. Así lo refleja el ejemplo del trabajo que realizó CEMDA para incluir a las comunidades forestales en los debates sobre reformas a la ley en la materia, como sucede también cuando tienen oportunidad de colaborar en la elaboración de planes de ordenamiento territorial o de manejo de ANP.

5.6 La vía judicial

Desde las décadas de los ochenta y noventa, varias OSC mexicanas empezaron a recurrir a instancias judiciales de carácter internacional como la CIDH que, por esos años, promovió

audiencias públicas y sesiones itinerantes para atender demandas de justicia en la región (Roa, 2021: 50). Desde entonces, CEMDA y varias OSC mexicanas utilizan el litigio estratégico como una forma integral para incidir en asuntos públicos; se selecciona un caso emblemático de una situación de su interés, ya sea para mostrar los patrones de violación de derechos humanos, el funcionamiento de determinada vía procesal, probar si la acción legal puede dar respuesta a la situación que se intenta resolver, conocer el tipo de relaciones que se generan entre las víctimas, los abogados, el poder judicial y el Estado. Posteriormente documentan el caso y lo presentan ante instancias internacionales de derechos humanos, con el fin de que esta emita recomendaciones al gobierno mexicano. Al dar a conocer deficiencias en la protección de los derechos humanos y mostrar incumplimientos de las obligaciones de parte del Estado, se abren además arenas de discusión para nuevos temas en los distintos ámbitos de política (Morales, 2010).

La literatura académica registra mayor actividad judicial, en materias emergentes como la protección del medio ambiente o de los consumidores, durante los noventa en países como Argentina, Colombia, Chile y Brasil. En México, debido a las condiciones para la defensa ambiental por vías administrativas (Rodríguez, 2007: 195), a la falta de apertura e inclusión de actores sociales en los procesos de toma de decisión de la APF (Participantes CEMDA 2, 3 y 5) y al poco conocimiento que existía en materia de derecho ambiental, desde sus primeros años, CEMDA se posicionó como una de las principales OSC que conducen litigios. Aunque CEMDA no era la única OSC que utilizara esta vía con fines de incidir en asuntos públicos, entonces el papel del Poder Judicial fue casi nulo en la resolución de conflictos ambientales, su intervención se limitaba a procesar demandas sobre la aplicación de la ley desde la esfera administrativa (Azuela, 2006: 93).

El llamado activismo socio legal ha crecido en los últimos diez años en México, pero no como resultado de las modificaciones normativas y de cierta apertura de los tribunales, sino por factores como el aumento de casos de violación de derechos humanos; la insatisfacción de las OSC con las respuestas de las vías administrativas y la ineficacia de los pocos tribunales administrativos, que se encuentran rebasados, sin suficientes competencias para realizar un juicio adecuado y casi sin experiencia en la revisión normativa (Roa, 2021: 42 y Rodríguez, 2007: 193). Frente al rezago respecto a la tutela efectiva de los derechos ambientales, en México se ha multiplicado el número de OSC que realizan defensa legal (Rodríguez, 2007: 188 e informes de la CIDH) y CEMDA sigue siendo una de las más importantes en la materia.²²²

²²² Entre otras, Greenpeace, Indignación, Proyecto sobre organización, desarrollo, educación e investigación (PODER), AIDA, ConCiencia México y varias OSC de alcance local o abogados/as independientes que conducen litigios ambientales en representación de grupos de vecinos afectados y/o de organizaciones comunitarias. Además, un número importante de OSC conducen litigios en los que se incorpora el tema ambiental, de acuerdo con sus objetivos y con las necesidades de las comunidades en donde trabajan, destacan entre ellas: Mexicanos contra la Corrupción cuando impugnó la construcción del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (2019); organizaciones que han impugnado en varias ocasiones los proyectos de energía eólica

Sin embargo, no resulta fácil conocer el historial de litigios en el campo ambiental consultando los archivos en el Poder Judicial, aunque sabemos que desde los noventa o antes se han presentado demandas relacionadas con el tema, los casos se empezaron a catalogar como tales y con cierta sistematicidad a partir del año 2011; primero porque al rechazar el interés legal de los/las demandantes, no se entraba al fondo del asunto; luego porque los casos ingresaban como asuntos procesales y de legalidad (por las limitaciones de ingreso) y no como asuntos relacionados con el derecho al medio ambiente sano (Participante CEMDA 2). Actualmente, en el buscador de la SCJN se registran 19 sentencias sobre el derecho a un medio ambiente sano, una del año 2007 y el resto del año 2011 al 2020²²³.

En el apartado 5.3 muestro las condiciones que dificultan que la ciudadanía se oponga por vías administrativas a algún proyecto que considere que afecta el medio ambiente. Por una parte, la Profepa ha desestimado en muchas ocasiones denuncias ciudadanas negando el interés legítimo de la los/las denunciante y, en otras, ha sido ineficaz para resolver los asuntos; por la otra, los problemas de diseño y operación del PEIA hacen casi imposible que la oposición ciudadana a algún proyecto tenga efecto en las decisiones de la autoridad. A diferencia de otros países²²⁴, en México, tanto la facultad de autorizar proyectos ambientales, como las de vigilar, inspeccionar y cancelar, están en manos de instancias que son parte de la Semarnat. Lo anterior implica que, para objetar algún proyecto que se considera ilegal o dañino, la ciudadanía debe recurrir ante el superior jerárquico de la misma dependencia que emitió su autorización, con una alta probabilidad de enfrentar un criterio sesgado o una predisposición de la instancia en donde se presente la denuncia; en este proceso, la ciudadanía queda en desventaja (Participante gobierno 3 y participantes CEMDA 3 y 5). Por otra parte, un gran número de procesos de incidencia, incluyendo los judiciales, se derivan de las deficiencias del PEIA que, además se asocian a la creciente conflictividad social y ambiental en México.

en Oaxaca y Yucatán; PODER en temas de minería, de granjas porcícolas, presupuesto y financiamiento; Indignación por la regulación de granjas porcícolas en Yucatán; varias organizaciones han litigado obras de minería y agua en los estados de Chihuahua, Nuevo León y Coahuila (la región de La Laguna); otras organizaciones interponen denuncias en temas de pueblos indígenas, defensa del territorio o niñez, relacionados con temas de salud y medio ambiente.

²²³ Buscador jurídico, consultado en mayo y agosto del 2022. https://bj.scjn.gob.mx/busqueda?q=*%&indice=sentencias_pub&subFiltros=lineaJurisprudencial.nombre.keyword:Contenido%20y%20alcance%20de%20derecho%20humano%20a%20un%20medio%20ambiente%20san o

²²⁴ Por ejemplo, en Estados Unidos, el procedimiento es regulado por la *National Environment Policy Act*, que contiene criterios específicos para la presentación y evaluación de proyectos, tanto para los particulares como para las dependencias; entre otros, obliga al Ejecutivo a considerar todas las opiniones de los distintos actores involucrados y a contar con instrumentos para dirimir controversias. La aplicación de la norma es vigilada por el Consejo de Calidad del Ambiente (Véase CEMDA-Fundar, *et al.*, s/f, para este análisis comparativo con Estados Unidos y otros países).

Como he venido ilustrando, el abanico de actividades de CEMDA es amplio y se trata de estrategias integrales para la incidencia que, por lo regular, se llevan a cabo en colaboración con otros actores sociales. El catálogo (Anexo I), en donde recopiló información de 63 procesos de incidencia de CEMDA con fines de analizar las distintas vías utilizadas, resultó una muestra muy útil frente a la falta de información sobre los procesos judiciales; del total de procesos recopilados, en 25 se informa haber recurrido a la vía judicial (se trata de una muestra y no del total de casos en que CEMDA ha recurrido a esta vía). Se espera que el litigio se constituya en una herramienta que proporcione espacios y argumentos, así como presión para los procesos de toma de decisiones, con fines de facilitar mejores normas y resultados (Participante CEMDA 2).

Los casos pueden ser elaborados y presentados por CEMDA, pero también en colaboración con otras OSC y, generalmente a nombre de ciudadanos/as o comunidades que recurren a CEMDA por considerar que se ha afectado su derecho al medio ambiente sano. En este sentido, es importante señalar que, además del litigio, el área de defensa legal de la organización conduce actividades de asesoría a distintos grupos de la sociedad civil que consideran afectado su derecho al medio ambiente, así como otras actividades para impulsar la PC mediante los diversos instrumentos de la gestión ambiental. La forma de aproximación a las comunidades ha variado, dependiendo de las circunstancias y de las decisiones estratégicas que toma el equipo, además de la asesoría y acompañamiento legal, la organización ha impartido talleres o cursos de capacitación sobre defensa ambiental, con fines de fortalecer al mismo tiempo la base social para que la propia comunidad se prepare para dar seguimiento al proceso y a la implementación de las sentencias (Participante CEMDA 1).

En México la vía judicial ha resultado un camino largo y difícil y apenas en años recientes se ha empezado a generar jurisprudencia sobre algunos aspectos; como lo atestiguan los pocos estudios realizados sobre la vía judicial para la incidencia ciudadana²²⁵; así como este trabajo de investigación. Igual que en otros temas, en el ambiental, una de las dificultades ha sido la renuencia de parte de los jueces a reconocer problemas de legislación o de operación de las autoridades y, la falta de definición sobre el interés legítimo de los ciudadanos, lo que significa que, por muchos años en México no ha sido claro quién o quiénes pueden defender los recursos naturales²²⁶ y en el proceso se han presentado pocos avances, pero algunos retrocesos.

Por otra parte, la vía judicial impone a las OSC la intensificación de algunas de las actividades que ya realizan y la incorporación de otras. Además de contar con un equipo profesional para

²²⁵ Ver trabajos de CCiudadano (2016) y de Azuela (2017) sobre la vía judicial en asuntos urbanos.

²²⁶ Resultado similar al encontrado por Azuela en su análisis de 14 tesis de jurisprudencia emitidas por tribunales federales por demandas de grupos de vecinos en oposición a algún proyecto urbano, en el periodo de 1993 a 2011 (Azuela, 2017: 12).

el litigio, las OSC necesitan incrementar el monitoreo de políticas públicas para identificar los procesos que condujeron a determinada problemática y elaborar una fuerte argumentación. Para ello, se vuelve aún más importante poder acceder a información pública, lo que sigue siendo un obstáculo en México para el caso de los proyectos ambientales presentados a la autoridad. Adicionalmente, para dar seguimiento a los procesos judiciales, las OSC se enfrentan a problemas derivados del rezago del poder judicial en la incorporación de prácticas de transparencia²²⁷, y de la escasa disponibilidad de documentación sobre los procesos judiciales en torno al derecho humano a un medio ambiente sano.

Se enfrentan también, como en otras vías, a la falta de experiencia de quienes toman decisiones. Para el Poder Judicial mexicano es todavía más nuevo el tema ambiental que para las otras instancias, los funcionarios han tenido capacitación, incluso CEMDA ha sido capacitador por algunos periodos; pero, además de la experiencia y conocimiento jurídico, para facilitar el mejor desempeño de los funcionarios se requiere contar con reglas claras, como sucede en algunas ramas del derecho, pero no así en materias específicas como sería la ambiental (Participante CEMDA 2). Algunas de las resoluciones o sentencias de los casos analizados muestran el desconocimiento en la materia de parte de los/las jueces; a pesar de que el tema ambiental tiene alrededor de 40 años en el mundo, que desde la década de los ochenta la protección de los ecosistemas se vislumbra como un problema urgente (Participante CEMDA 2); y, de que desde 1999 se incluyó en la Constitución mexicana el derecho al medio ambiente sano, en general, todavía son pocos los actores gubernamentales experimentados en este tema.

Adicionalmente, en México contamos con pocas vías para la defensa judicial de casos de interés público, debido a que CEMDA denuncia acciones indebidas de la autoridad para proteger el medio ambiente²²⁸, utiliza generalmente dos: el juicio de nulidad en el TFJA y el juicio de amparo. En ambos procedimientos ha sido difícil que se reconozca el interés legítimo de los ciudadanos/as; así como probar el daño ocasionado, o que podría ocasionar, la actividad u obra que se demanda. También en ambos casos la burocratización y la lentitud para obtener resoluciones se convierten en obstáculos relevantes que las OSC deben considerar cuando utilizan esta vía. De acuerdo con la experiencia de CEMDA, en el Tribunal Administrativo, los tiempos de espera, solo para obtener el acuerdo de admisión de la demanda, han sido en promedio de tres meses y, en ocasiones hasta de seis. Por otra parte, en ambas modalidades puede ser muy difícil que se logre la suspensión de las obras, debido a los altos costos de las fianzas. En el siguiente apartado se explican otras dificultades.

²²⁷ Uno de los principales hallazgos del reciente estudio de México Evalúa (2021) es la dificultad para conocer cómo se dan los procesos en el Poder Judicial debido a varios problemas de transparencia.

²²⁸ CEMDA ha decidido no dirigir sus acciones a actores privados, sino a las instancias que toman decisiones en relación con la gestión ambiental, por ser las responsables de regular actividades para la protección de los ecosistemas.

El tema más relevante es que, a pesar de que el amparo no es una herramienta diseñada para resolver asuntos de PP, sino casos individuales, ha sido la principal vía judicial disponible. Aunque se obtenga una resolución favorable, la sentencia refiere a un agravio determinado, solo protege a individuos o a comunidades o colectivos que interpusieron el recurso, no se extiende a otros individuos o comunidades que pudieran haber sido afectados por esa misma obra u otras similares. Lo anterior implica que, con fines de incidir en PP, no resulta eficiente la conducción de caso por caso, la OSC necesita continuar incidiendo por otras vías y lograr que otras instancias modifiquen las normas o procedimientos que producen dichos agravios.

Sin embargo, debido a la ausencia o fallas constantes de las vías administrativas para resolver asuntos, muchas OSC, que no son especializadas en vías judiciales, han tenido que recurrir a litigar casos individuales, hasta el grado, por ejemplo, de interponer amparo para que una persona pueda acceder a medicamentos en instituciones públicas. En estos procesos las OSC están enfrentando una serie de dificultades; entre otras; que no se les reconozca como parte del proceso judicial por falta de claridad jurídica respecto a los intereses difusos (Susana Camacho, 2021)²²⁹; tener que dirigir sus esfuerzos de incidencia a litigar caso por caso el acceso a derechos sociales, como a la salud por ejemplo, y no para modificar pautas generales de la actuación gubernamental, porque los amparos no fueron diseñados para atender problemas públicos o de fondo; y, problemas de transparencia del poder judicial, que dificultan el acceso para conocer las sentencias y conocer el avance de las denuncias (Irene Tello, 2021)²³⁰.

Lo anterior es relevante, aunque no es el caso de CEMDA o de otras OSC que contemplan el litigio como parte de su estrategia de incidencia y que buscan obtener resultados más allá de ganar o no la demanda (Rodríguez, 2007: 199). Para CEMDA todos los litigios siguen siendo estratégicos y los procesos inician desde la selección del caso, con fines de poner en evidencia los problemas ambientales y las razones para la defensa, de acumular jurisprudencia y de mostrar las dificultades propias de los procesos judiciales (Rodríguez, 2007: 199). El reto más importante es plantear casos que les permitan conseguir interpretaciones en el ámbito judicial y administrativo y que vayan constituyendo precedentes, que además se traduzcan en reformas legales (Rodríguez, 2007: 189).

5.6.1 La defensa legal ambiental de parte de OSC

En este apartado presento los hallazgos a partir de la revisión de once de los 25 procesos en los que obtuve información de que se recurrió a la vía judicial; para ejemplificar las

²²⁹ Seminario, junio, 2021 Mesa El Poder Judicial y la Sociedad civil ¿sana convivencia?, citado en la sección de Foros de la sección de referencias.

²³⁰ En Seminario, junio, 2021.

situaciones y para revisar información detallada de cada una, refiero al Anexo II. Seleccioné los casos sobre los que encontré expedientes más completos -incluyendo sentencias-, que han sido presentados a lo largo de la trayectoria de CEMDA y que me permiten identificar pautas sobre las dificultades del camino transitado, así como de las aportaciones de la OSC para el avance en el ámbito judicial en materia de defensa del medio ambiente.

a) Reconocimiento del interés legal

A pesar de contar con el derecho constitucional al medio ambiente sano, con dispositivos para facilitar el acceso a la defensa ambiental como el Artículo 180 de la LGEEPA y con el criterio ampliado en la ley de amparo para que cualquier persona física o moral que considere que se han vulnerado sus derechos pueda interponer un juicio, el no reconocimiento del interés legítimo de los/las demandantes ha sido un obstáculo para que prosperen las demandas contra actos que afectan intereses difusos, como es la defensa de los recursos naturales. Este punto ha estado presente en la práctica de denuncia en tribunales de varias décadas, sin haber generado debate y sin que el Poder Legislativo haya tomado la iniciativa de dejarlo claro en una norma específica, como las que se han elaborado en muchos países²³¹.

De los diez litigios revisados²³², en seis se aceptó el interés legal de los demandantes y en cuatro se les negó, sobreseyendo los procesos sin discutir el tema sustantivo. Entre las demandas aceptadas, destaca la interpuesta contra la construcción de un hotel en Cancún en el año 2001, porque la Profepa había desestimado una denuncia ciudadana por falta de interés legítimo, que sí fue aceptado por la TFJA y por autoridades judiciales. Se trató de la primera resolución que determinó que cualquier miembro de una comunidad en donde se producen daños al medio ambiente tiene interés legítimo para demandar, que la pertenencia a la comunidad se demuestra con un comprobante de domicilio y que, quien demanda no requiere comprobar el daño que le ocasiona la obra o actividad; esto sucedió antes de la reforma de la Ley de Amparo y, con sustento en el dispositivo del Art. 180 de la LGEEPA. Sin embargo, no fue retomada posteriormente, en tres de los casos (2016, 2017 y 2019) y en dos de los casos en que los tribunales aceptaron la demanda, las autoridades demandadas interpusieron recurso de revisión para que este fuera negado.

Los cuatro casos en que se negó el interés de los denunciantes indican que no son claros en la normatividad mexicana los criterios para diferenciar entre interés difuso e interés colectivo y que los jueces omiten legislación internacional o jurisprudencia. En 1996 y 1997, cuando un grupo de OSC interpusieron demandas de amparo contra la decisión de Semarnat de modificar el Reglamento del PEIA, se negó el interés legal de las OSC; refiriendo al Art. 180 de la LGEEPA, se resolvió que no representaban a una colectividad. Contrario al caso de

²³¹ Por ejemplo, en Alemania y en Brasil, el interés difuso se define en la Constitución (Fernández, 2021: 79).

²³² El onceavo caso del Anexo II no fue litigio de CEMDA, sino un *amicus curiae* para otro caso.

2001, en este litigio se evidenciaron las limitaciones del dispositivo recién incorporado en la LGEEPA; especialmente porque los intereses difusos no necesariamente se encierran en la “comunidad”. Además de que sí son actores colectivos, la demanda de las OSC podría tener efectos en distintos lugares y en la sociedad en general; no solo para determinada comunidad o para estas como colectivo.

En otros dos casos se requirió a los demandantes demostrar que eran representantes de la comunidad agraria, aunque el tema de la demanda no era tal: las demandas de los comuneros contra la construcción de la presa La Parota en 2004 y en 2008 y la del pueblo wixarika contra concesiones mineras. El caso de La Parota se resolvió temporalmente porque la Semarnat decidió suspender por un año la AIA como efecto de la movilización social y, en el del pueblo wixarika solo se aceptó la demanda después de varios recursos. También en el cuarto caso, contra la ampliación del Puerto de Veracruz, varias demandas fueron desechadas entre los años 2015 y 2020 por no reconocer el interés jurídico de los vecinos. En dos casos en que los tribunales reconocieron el interés jurídico, el del pueblo yaqui contra la construcción del Acueducto Independencia y el de los apicultores contra la siembra de soya transgénica, las autoridades demandadas (Semarnat y Sagarpa) interpusieron recurso de revisión argumentando la falta de interés legal de los/las demandantes, pero se mantuvo la resolución judicial.

Para sustentar las decisiones sobre el interés legítimo, los jueces no siempre retoman los instrumentos normativos, ni recurren a convenios y compromisos internacionales ni a la propia jurisprudencia nacional o de instancias internacionales. El derecho internacional es claro respecto a que cualquier residente del lugar u organización de la sociedad civil puede entablar una acción judicial para proteger al medio ambiente; no es “la proximidad de un proyecto lo que determina quiénes son las personas afectadas y quiénes deberían tener acceso a la justicia para defender su derecho a un medio ambiente sano”, cualquier persona que considere amenazados sus derechos por el daño ambiental, puede acceder a recursos judiciales, incluso si su conexión con el ecosistema amenazado es indirecta o remota (CEMDA, febrero 2022²³³).

La revisión de casos muestra también la ausencia de pautas respecto a cómo las autoridades judiciales han requerido a los/las demandantes comprobar que habitan en la localidad y/o comunidad que está siendo afectada. Aunque en 2001 la Corte reconoció que es suficiente mostrar un comprobante de residencia en las proximidades de la fuente de afectación, una sentencia de 2019, respecto al caso contra la Ampliación del Puerto de Veracruz, resolvió que la credencial de elector no es comprobante de domicilio, mientras que la sentencia del 2022 del mismo caso, hace explícito lo contrario.

²³³ En su nota, CEMDA retoma la afirmación de la abogada Sandra Moguel de la Asociación Interamericana de Defensa Ambiental, quien se basa en normas internacionales <https://www.cemda.org.mx/ordena-la-suprema-corte-de-justicia-protger-los-arrecifes-y-humedales-veracruzanos/>

El tema del interés legítimo se vincula con el requerimiento de comprobar la afectación o daño, también denominado “nexo causal”. Lo común ha sido solicitar a quienes recurren a la vía judicial contra la autorización de algún proyecto que comprueben que les ocasiona un daño; incluso han sido sobreesididas solicitudes por considerar que los denunciantes no presentaron pruebas suficientes. Algunos casos del Anexo II muestran avances y retrocesos en las resoluciones; la falta de normatividad y de consistencia sobre a quién o a quiénes corresponde comprobar el daño ha sido una dificultad, tanto en el ámbito administrativo como en el judicial.

En uno de los litigios del pueblo yaqui contra la construcción del Acueducto Independencia, a pesar de que los demandantes explicaron cómo la obra afectaba su derecho a disponer de agua en la parte baja del río, el/la juez/a desestimó los argumentos señalando que, de la información presentada en la demanda no se desprendía que hubiera alguna afectación real o inminente al municipio, sino solo una posibilidad de daño (de desabastecimiento de agua en la cuenca del Río Yaqui) y que los argumentos presentados no tenían fundamento, por carecer de “certeza científica absoluta ante un peligro de daño grave o irreversible al medio ambiente...” (SCJN, 2020: 36 y 37). En la misma sentencia se señaló que “tampoco se enfrenta peligro de daño grave o irreversible al medio ambiente, porque las evaluaciones técnicas de las autoridades competentes determinaron que [la obra] es ambientalmente viable” y porque además se impusieron medidas de mitigación (SCJN, 2020: 36 y 37)²³⁴. Esto es, los/las jueces pueden desestimar las pruebas y argumentos sin presentar contra argumentos.

Apenas en el año 2018, mediante la sentencia del caso de Laguna de Carpintero en Tamaulipas (que no fue un caso de CEMDA)²³⁵ en respuesta a un recurso de revisión, el Poder Judicial presentó amplia argumentación respecto al interés legítimo para la defensa del medio ambiente²³⁶ y sobre la comprobación del daño; se trató de la primera resolución que determinó que cualquier persona puede reclamar una violación al derecho humano al medio ambiente mediante juicio de amparo, al señalar que esto depende de la especial situación que guarda la persona o comunidad con el ecosistema que se estima vulnerado, particularmente, con sus servicios ambientales.

²³⁴ CEMDA ha detectado la tendencia a elaborar las sentencias de manera inadecuada como parte de la estrategia para terminar los asuntos judiciales; la sentencia de este caso está especialmente mal elaborada, por ejemplo, al sustentar los argumentos citando lo que señala la instancia demandada.

²³⁵ Demanda interpuesta por una abogada independiente en nombre de un grupo de vecinos/as, por afectación de un manglar a consecuencia del desarrollo de un proyecto de Parque Temático Ecológico en Tamaulipas.

²³⁶ En este caso también se había negado el interés legítimo al primer amparo solicitado porque no se trataba de un interés difuso sino simple y porque los/las demandantes no mostraron cómo, con la construcción del parque y el ala del manglar, se afectaba directamente su derecho a la salud.

La introducción del concepto de servicios ambientales establece la relación que guarda el sujeto con el ecosistema, así como su facultad para reclamar el restablecimiento de dichos servicios, porque la posición de la persona para acudir al juicio de amparo se califica por la privación o afectación de los beneficios que brinda un determinado ecosistema, ya que, de esta manera, puede formular un agravio diferenciado frente al resto de las personas que pueden sentirse afectadas. Mediante el concepto de entorno adyacente, entendido como el área de influencia a partir de los servicios ambientales que presta, la sentencia propone identificar la relación de la persona con el ecosistema y definir quiénes aprovechan los servicios ambientales: son beneficiarios ambientales aquellos que habitan o utilizan el “entorno adyacente” o las áreas de influencia de un determinado ecosistema.

En consecuencia, con esta sentencia se infiere que resulta innecesario demostrar el daño al medio ambiente pues, en todo caso, y atendiendo al principio de precaución, el daño o el riesgo de daño al medio ambiente, será lo que constituye la materia de fondo del juicio de amparo. Señala también la sentencia que la valoración de riesgos y daños ambientales que presupone el derecho ambiental, por regla general, está condicionada por la incertidumbre científica y/o técnica; de manera que la información puede ser incierta debido al contexto, la elección de los indicadores, los parámetros utilizados, errores estadísticos, la contradicción entre teorías, lo que exige un replanteamiento de las reglas de valoración probatoria.

De esta manera, queda claro que los beneficios que proveen los diversos ecosistemas pueden limitarse a un área local, pero también pueden tener alcance nacional o internacional. Que los daños no siempre se pueden medir en términos generales, ni se manifiestan de manera inmediata. Que exigir evidencias unívocas sobre la alteración de un servicio ambiental constituye una medida de desprotección del medio ambiente, derivada del desconocimiento del funcionamiento de los ecosistemas porque, en muchas ocasiones, cuando estas consecuencias son perceptibles para el ser humano, el daño al medio ambiente ya es irreparable.

A pesar de haber obtenido una resolución judicial clara en el 2001 y la resolución del caso de Laguna de Carpintero en 2018, resulta difícil entender que en el año 2019 se negara el interés legítimo de los/las demandantes en el caso de la Ampliación del Puerto de Veracruz. La experiencia de CEMDA coincide con los hallazgos de Azuela, sobre la posición ampliamente sostenida por los jueces mexicanos en relación con la legitimación activa (Azuela, 2017: 14).

b) Renuencia a revisar actos administrativos

Como lo muestran los casos del Anexo II; es frecuente que en las resoluciones de las primeras demandas judiciales se niegue que el acto administrativo impugnado haya sido indebido; incluso existen litigios que, aunque no se revisaron porque se negó el interés legítimo, se

señala que no existió la falta que se denuncia. Cuando se interpone otro recurso y la demanda es aceptada y revisada, entonces se acepta la ilegalidad de la acción. También los/las jueces niegan la ilegalidad del acto denunciado evitando argumentar sobre la materia que se demanda.

El litigio contra la construcción de una carretera en el ANP Corredor Biológico Chichinautzin del Estado de Morelos y el de un centro comercial en Cancún sí procedieron por la vía judicial, aunque en el primer caso la Profepa había desestimado la denuncia ciudadana presentada previamente. Sin embargo, en las demandas presentadas por comunidades afectadas, como los casos contra la construcción de la presa La Parota por comunidades de Guerrero, del Acueducto Independencia por el pueblo yaqui, las del pueblo maseual y la del pueblo wixarika contra concesiones mineras, las respuestas fueron diferentes. En un principio se rechazaron por no reconocer el interés legítimo y, cuando finalmente procedieron y fueron revisadas, los jueces no argumentaron sobre las afectaciones de las obras al medio ambiente; ni sobre la inconstitucionalidad de la Ley Minera²³⁷, se enfocaron en señalar que la autoridad debía haber realizado una consulta a la comunidad antes de otorgar la AIA. Lo que resulta difícil de acatar en términos generales porque en la LGEEPA no se contempla esta obligación y la sentencia no ordena que se subsane la norma.

En el caso del pueblo maya contra la autorización de siembra de granos transgénicos, se aceptó el interés legítimo de los demandantes y se resolvió sobre el fondo del caso, al ordenar la suspensión de los permisos para la siembra de cultivos genéticamente modificados, además de que se realizara una consulta con la comunidad. Sin embargo, tampoco esta resolución fue completa, citando jurisprudencia de la CIDH, el/la juez/a resolvió que los organismos genéticamente modificados pueden afectar a las comunidades que siembran maíces criollos, pero no complementa la resolución ordenando que la autoridad obtenga consentimiento de las personas, como lo señala la propia jurisprudencia.

Estos casos refuerzan la argumentación sobre el reconocimiento del interés legítimo que presenté en el apartado anterior, pero muestran otros problemas: i) aunque los/las demandantes tengan que presentar más de una denuncia, no siempre se reconoce y/o discute el problema de la falta administrativa, por lo que las sentencias no resultan un elemento suficiente para exigir la modificación de procedimientos o normas; y ii) la resolución de exigir que la autoridad ambiental realice consulta pública se basa en normatividad internacional²³⁸, pero no se exige a autoridades de los poderes Legislativo y Ejecutivo elaborar criterios normativos suficientes para su ejecución.

²³⁷ Las OSC y las comunidades han demandado judicialmente que se declaren inconstitucionales al menos cuatro artículos de dicha Ley.

²³⁸ La LGEEPA solo prevé una reunión de información y esta no es obligatoria ni vinculante para la Semarnat. La consulta se prevé en el Artículo 2 Constitucional, en el Tratado 169 de la Organización Internacional del Trabajo y en algunas sentencias de los sistemas ONU y del Interamericano y, aunque de manera poco precisa,

Para la mejora de los procedimientos administrativos como el PEIA, la sentencia de Laguna de Carpintero provee algunos elementos que, posteriormente, se ampliaron en la sentencia de 2020 sobre el caso de la Ampliación del Puerto de Veracruz. Ambas sentencias destacan la importancia de que la autoridad evalúe adecuadamente los riesgos ambientales de los proyectos antes de autorizarlos, exigiendo a los promoventes que los presenten y evalúen en su totalidad y no de manera fragmentada, utilizando información científica, determinando las afectaciones al ecosistema y, en caso de que el proyecto ya se haya implementado, que la autoridad lo cancele y se exija la reparación del daño de manera adecuada. A la amplia argumentación que hasta ahora ha presentado el Grupo de incidencia del PEIA, en las acciones emprendidas a partir de agosto del 2022 para incidir en que se modifique la norma para enmendar el procedimiento, las OSC sumarán los argumentos de estas dos sentencias.

c) Tiempos para la aceptación y resolución de las demandas e incumplimiento de ejecución de sentencias

De acuerdo con la revisión de los once casos, es común que las OSC tengan que presentar demandas en más de una ocasión y ante distintos tribunales, además de darles seguimiento por varios años. El proceso contra la Ampliación del Puerto de Veracruz ha sido el más largo, ocho años para CEMDA, además de que previamente hubo denuncias que no procedieron. En otros casos, como el del Acueducto Independencia y La Parota, los litigios de CEMDA concluyeron a los cinco años, pero los asuntos no se han resuelto, en parte porque no se ejecutaron las sentencias, como explico a continuación, pero también por cuestiones políticas²³⁹.

En general, después de largos procesos, aun con resoluciones judiciales favorables, resulta sumamente complejo para las OSC o para las comunidades, dar seguimiento a la ejecución de las sentencias (Participantes CEMDA 1, 3 y 5). Las OSC han denunciado el incumplimiento de sentencias de parte del Ejecutivo en varias materias y en los distintos sexenios²⁴⁰; incluso así lo documentó un Grupo de Trabajo del Alto Comisionado de las

en la Ley de Hidrocarburos del 2014. En la práctica en México no se cumplen los criterios o contenidos, con pretextos como el costo, el tiempo que toma y la falta de procedimientos para llevarlas a cabo correctamente; que en el fondo se reduce a tema de voluntad e interés políticos (Participante CEMDA 1).

²³⁹ El estudio del Programa CCiudadano del CIESAS, con una muestra de ocho casos relacionados con asuntos urbanos, encontró que los litigios pueden tomar hasta nueve años (CCiudadano, 2016: 88).

²⁴⁰ Aunque en la administración de López Obrador ha sido mucho más evidente la obstrucción a las denuncias en los tribunales de distrito como la tardanza en los procedimientos y el extravío de expedientes; además de la insistencia del Ejecutivo de desacreditar las resoluciones judiciales, hasta el grado de interponer acuerdos para blindar los megaproyectos ante las acciones judiciales. Véase queja presentada por CEMDA ante el Consejo de la Judicatura Federal Maya, <https://www.cemda.org.mx/preocupa-la-obstruccion-de-la-justicia-y-extravio-de-expedientes-judiciales-en-el-caso-del-tren-maya/>

Naciones Unidas en el reporte de una visita en el año 2016.²⁴¹ El informe adjudica el problema a la limitada capacidad de las autoridades competentes para realizar inspecciones, pero hay que tomar en cuenta que muchos conflictos podrían evitarse si se mejorara el PEIA. También hay que considerar las omisiones de parte del Poder Judicial respecto a su obligación de hacer que se cumplan sus sentencias y de aplicar sanciones a los jueces que, de acuerdo con la Ley de Amparo, van desde multas, hasta la separación del cargo (Participante CEMDA 1).

El hecho de que nueve de los once casos obtuvieron resoluciones favorables muestra la relevancia del activismo judicial y la posibilidad de que la ciudadanía obtenga avances por esta vía. Sin embargo, solo la denuncia contra la Profepa por no atender la demanda ciudadana por la construcción de la carretera en Morelos, obtuvo una resolución completa; las otras ocho resoluciones fueron parciales. Como expliqué, en pocas sentencias se debate y resuelve sobre los temas sustantivos y tampoco se revisan y resuelven todos los puntos presentados en las demandas. En el caso del centro comercial de Cancún se logró la suspensión de la obra, en el caso del Hotel en la misma ciudad solo se modificó; pero no ha sido posible dar seguimiento a las acciones de reparación de daños y a sus efectos.

En el caso del pueblo wixarika, fue extraordinario que se dictaminara la suspensión de concesiones en comunidades amparadas, en el caso del pueblo maseual se suspendieron solamente las concesiones amparadas, pero como no se revisó la inconstitucionalidad de la Ley Minera, no se resuelve el asunto de fondo y se tiene que seguir litigando para defender caso por caso. En los procesos de La Parota, del Acueducto Independencia y de los permisos para siembra de soya transgénica se ha dado seguimiento y corroborado que no se han ejecutado las sentencias ni tomado medidas que puedan prevenir faltas futuras. En el caso de la Ampliación del Puerto de Veracruz, durante el litigio de casi una década, las obras no se detuvieron y cuando se obtuvo una sentencia favorable ya casi estaba terminado el proyecto y se habían causado varios daños irreparables.

d) Aportaciones de las OSC a las acciones judiciales

En el Anexo II, presento los casos en orden cronológico, el último de ellos es un asunto diferente porque no se trata de un litigio de CEMDA, sino de una acción de apoyo a la autoridad federal, con fines de incidir en la mejor decisión judicial para la protección de recursos naturales en el Caribe mexicano. Sirve para destacar la importancia del monitoreo que hacen las OSC de los asuntos públicos y la posibilidad de que se constituyan en aliadas de las autoridades, cuando las acciones de ambos actores se encaminan a la defensa del medio

²⁴¹ “La figura del amparo tiene a su vez ciertas limitaciones. Las más graves siendo que las sentencias de amparo a favor de personas agraviadas no se cumplimentan, a pesar de que tal incumplimiento es claramente ilegal” (ONU, 2016).

ambiente. Presentando un *amicus curiae* a la autoridad judicial, CEMDA ofreció su conocimiento y *expertise* en la defensa ambiental, lo que facilitó la resolución favorable de una controversia en que las autoridades locales demandaban a la federal sobre el uso de sus atribuciones en la planeación del manejo en ANP²⁴².

5.6.2 Más allá de los procesos y de las resoluciones judiciales

La revisión de casos y de la experiencia de las OSC tratando de incidir en asuntos públicos mediante la vía judicial nos lleva a algunas reflexiones que considero que no se han explorado desde la academia con fines de entender qué tan relevante ha sido la actividad socio legal en México, cuáles las aportaciones del Poder Judicial a la mejora de PP y cuáles las de las OSC a la propia política pública, en este caso, dirigida a la protección al medio ambiente, pero que podría extenderse a otras áreas.

Como he indicado, coincido con algunos estudiosos y miembros de OSC en que se pueden identificar avances derivados de procesos de incidencia de actores sociales; entendidos como cambios en las normas y/o prácticas de PP, pero resulta muy difícil determinar qué factores condujeron a determinado logro. En la vía judicial tampoco es posible identificar los factores que podrían conducir a avances, por tanto, he enfocado el análisis a describir las dinámicas de interacción y las distintas respuestas del poder judicial, destacando algunos aspectos, como el funcionamiento de los dispositivos disponibles, los criterios de los/as jueces, las aportaciones o no a la jurisprudencia, entre otros.

Lo que puede afirmarse a partir del conjunto de casos analizados es que, ninguna sentencia ha sido favorable en todos sus aspectos y tampoco han sido vías para la reparación de los daños al medio ambiente o para evitar o aminorar conflictos sociales²⁴³; y, que pocas sentencias proporcionan elementos importantes para la mejora normativa y operativa, pero no han sido retomados por los poderes correspondientes.

De acuerdo con las entrevistas a colaboradores de CEMDA que han participado durante años en los litigios contra decisiones ilegales de la autoridad ambiental, la respuesta de los y las jueces y los avances y/o retrocesos en la aplicación de los criterios para la protección ambiental, se explican por la falta de reglas y procedimientos claros en el Poder Judicial, pero también por desconocimiento de los y las jueces en la materia, por falta de interés en elaborar sentencias valiosas, porque varios jueces carecen de una visión progresista y no aplican estándares internacionales de derechos humanos o porque responden a intereses económicos o políticos y no jurídicos, entre otros factores (Participantes CEMDA 1, 2, 3 y 5).

²⁴² Anteriormente a la demanda, la Semarnat había conducido un proceso de participación para la elaboración del Plan de Manejo del ANP, en el que se involucraron OSC locales y de alcance nacional.

²⁴³ En el caso de La Parota, de algunos proyectos mineros y del Acueducto Independencia, a pesar de las sentencias a favor, los defensores han sufrido represalias, como encarcelamiento, amenazas, secuestros, desapariciones y hasta la muerte (Participante CEMDA 1).

En casi todos los sexenios, el gobierno federal y los estatales han promovido obras de carácter privado o público que son autorizadas con irregularidades y, con frecuencia, las respuestas en los procedimientos judiciales se alinean a las decisiones del Poder Ejecutivo o se atribuyen a las características y circunstancias de cada proyecto. Esto es, los y las entrevistadas de CEMDA encuentran que uno de los factores que determina la resolución es qué tipo de actor es el promovente y una dificultad mayor cuando se trata de proyectos gubernamentales (Participantes CEMDA 1, 3 y 5). El caso del Acueducto Independencia es un buen ejemplo: fue presentado en 2010 por el gobernador del Estado de Sonora Guillermo Padrés (PAN) y, a pesar de que fue rechazado por varias comunidades y de que se interpusieron demandas judiciales, el gobierno federal (PAN) lo aprobó y mantuvo su apoyo y, en 2012 fue inaugurado por el presidente Calderón. A pesar de la movilización de vecinos del pueblo yaqui y de la resolución de la Corte del año 2013, ordenando a la Semarnat cancelar el permiso, las operaciones continuaron, entonces a cargo del gobierno federal del PRI y, posteriormente, el propio presidente AMLO manifestó su oposición a cancelar operaciones del Acueducto.

Independientemente de los recursos accesibles para la defensa de parte de las comunidades, los gobiernos logran que los proyectos avancen, por vías políticas, en este caso, al menos tres gobiernos federales y estatales ignoraron las sentencias judiciales y las recomendaciones de la CNDH y de la Comisión estatal; además de recurrir a prácticas ilegales para dividir a las comunidades y a sus autoridades, reprimir a los defensores, hasta llegar a obtener el consentimiento de representantes de la comunidad en el año 2021, sin siquiera haber conducido una consulta pública como lo ordenó el juez. En este caso, además es posible, como lo aprecian algunos entrevistados/as, pensar que hubo cierta complicidad del Poder Judicial al retrasar los procesos y emitir una sentencia mal elaborada con el propósito de que resultara difícil su interpretación e implementación, pero que permitió poner punto final al litigio (Participante CEMDA 1).

Sin menoscabo de los alcances importantes de la vía judicial, mencionados a lo largo de este apartado, en México, las pocas sentencias sustantivas que ha presentado el Poder Judicial no se han reflejado en modificaciones de fondo que conduzcan a cambios de más largo plazo. Se han documentado casos de otros países de AL en que el activismo socio legal condujo a cambios normativos más duraderos; por ejemplo, en varias provincias de Argentina se prohibió el uso del cianuro y otras sustancias en la minería (Delamata, 2013a: 171,²⁴⁴ y se aprobó la Ley de Presupuestos Mínimos para la Protección de los Glaciares y el Ambiente

²⁴⁴ Entre 2003 y 2013 lograron la prohibición de la minería con sustancias tóxicas, considerada ambientalmente no sustentable, en nueve provincias argentinas (con siete leyes) (Delamata, 2013a: 172).

Periglacial en 2010²⁴⁵; también en El Salvador y en Costa Rica está prohibida la minería metálica a cielo abierto y el uso de químicos tóxicos (McKinley, 2016). En otros ámbitos han sido también relevantes los fallos judiciales para generar cambios legislativos, como la aprobación del matrimonio igualitario en Argentina en el año 2010 (Delamata, 2013a: 165).

De acuerdo con los estudios sobre estos casos, los litigios fueron relevantes por contar con el respaldo de coaliciones integradas por OSC, comunidades y academia y por acompañarse por movilizaciones sociales extendidas. El caso del El Salvador contó también con amplio apoyo de OSC a nivel internacional porque el litigio se llevó a cabo en un panel arbitral del Banco Mundial²⁴⁶. Varios de los casos de CEMDA tuvieron estas características, esto es, el litigio se enmarcó dentro de una estrategia de incidencia de coaliciones sociales, con apoyo de grupos de base; entre ellos, se pueden citar los siguientes: la lucha del pueblo wixarika (Salvemos Wirikuta), la defensa de maíces criollos con el litigio contra la siembra irregular de semillas de organismos genéticamente modificadas, la defensa del agua frente al proyecto del Acueducto Independencia y la defensa de Cabo Pulmo en Baja California. Aunque en algunos de esos casos las resoluciones fueron favorables, no siempre se suspendieron los proyectos ni se ordenó la elaboración o modificación de normas. En los casos en que se suspendieron los proyectos, no se tomaron medidas para corregir las faltas que condujeron al conflicto, produciendo otros casos similares, como ocurrió después de ganar el juicio contra un proyecto en Cabo Pulmo, las OSC y comunidades han tenido que movilizarse e interponer litigios contra otros proyectos aprobados de manera irregular en la región, incluso, en 2022 se presentó una MIA para un nuevo proyecto en Cabo Pulmo (Véase caso 22, Anexo I).

Por otro lado, el caso de la Ampliación del Puerto de Veracruz, aunque fue un proceso muy largo y costoso, no se acompañó con alguna movilización social amplia y, aunque tarde, fue posible obtener una sentencia judicial que provee de elementos sustantivos que podrían conducir a mejorar las herramientas de PP para la protección del medio ambiente, particularmente el PEIA. El logro de esta y la sentencia de Laguna Carpintero muestra también que se empieza a modificar la visión de algunos jueces, incluso incorporan lenguaje y argumentos presentados por los/las demandantes que mejoran el entendimiento y el tratamiento de los asuntos ambientales. Con estas resoluciones, tenemos al menos dos sentencias (2018 y 2020) que proveen elementos para que los poderes Ejecutivo y Legislativo rediseñen el PEIA, que no ha sido modificado desde el año 1996, a pesar de las diversas propuestas de las OSC. La historia de litigios muestra que en México ha faltado garantizar la

²⁴⁵ Que consagra como “bienes públicos” a los servicios ambientales que prestan los glaciares y ordena la realización de un inventario nacional de glaciares a fin de determinar las áreas de recarga hídrica protegida (Delamata, 2013b: 311).

²⁴⁶ En El Salvador, desde el 2009, tres gobiernos sucesivos han mantenido una moratoria de facto de la minería metálica en el país, negando permisos de exploración y rechazando solicitudes para concesiones de explotación. Fue por ello que los demandó una empresa canadiense en el panel arbitral del Banco Mundial. (McKinley, 2016).

obligación estatal de proporcionar herramientas institucionales para la legitimación activa y amplia en el acceso a la justicia ambiental (Artículo 8.3 del Acuerdo de Escazú).

La revisión de casos nos da elementos para suponer que las OSC, al menos por tres décadas, han realizado esfuerzos importantes para llevar a los tribunales asuntos públicos, generando un diálogo paralelo sobre temas de urgencia. Que, por su parte, las autoridades judiciales han respondido de manera lenta, tímida e irregular y, en las instancias del Ejecutivo y del Legislativo ha faltado capacidad o voluntad para proceder en consecuencia, como sería retomar las pocas resoluciones judiciales sustantivas que proporcionan contenidos para mejorar la gestión ambiental. En México, la movilización socio legal no ha dado ese “giro deliberativo” -al que refiere Delamata- que sí se ocurrió en el movimiento contra la minería en Argentina. En aquel país, los propios jueces introdujeron novedades procesales y acompañaron distintos mecanismos de diálogo, como asambleas con participación de vecinos afectados, activistas y otros expertos; además de audiencias públicas en los ámbitos Legislativo y Judicial (Delamata, 2013a: 175). Como señala la autora: no es suficiente que se logren sentencias si no se convierten en cambios para la efectividad de los derechos humanos; lo relevante es que se abran nuevos canales para los reclamos; “una estrategia que va más allá del litigio y resalta la arquitectura normativa de las sentencias, como un mensaje institucional, con clara imputación hacia (otros poderes de) el Estado por sus responsabilidades incumplidas” (Delamata, 2013a: 163).

La revisión refuerza reflexiones de estudiosos que, desde una perspectiva centrada en la cultura, destacan la importancia de que sea la ciudadanía y, especialmente las OSC que tienen un enfoque de derechos, quienes presenten los casos ante los tribunales, debido a que la visión de los jueces está moldeada por los supuestos tradicionales y tienen dificultad para implementar decisiones contrarias a las convicciones generalizadas (Epp, 1998: 15 y 16). En este sentido, remito a los argumentos que presenté en el apartado 2.4.4 sobre las dificultades existentes en México para el asociacionismo independiente y para lograr la consolidación de un grupo de OSC con suficientes capacidades. Las autoridades en México, además de no asumir mandatos en la protección de derechos humanos, tampoco han entendido que las denuncias y acciones ciudadanas, más que un obstáculo para su función, podrían ser un apoyo para detectar irregularidades y actuar en consecuencia (Participante CEMDA 2).

CONCLUSIONES

En la primera parte de este apartado presento los hallazgos más relevantes del caso, sobre las condiciones de la interacción de las seis vías disponibles en el gobierno o en otras instancias nacionales o internacionales desde donde las OSC pueden ejercer presión en las decisiones de políticas en materia ambiental. Posteriormente expongo algunas conclusiones de carácter general en relación con los alcances de la investigación, con las posibilidades de generalización de los resultados y apunto aspectos que podrían considerarse pendientes para una agenda de investigación sobre la relación del gobierno y la SCO en México.

i) Los consejos consultivos de desarrollo sustentable

El diseño y la operación de estas instancias en la Semarnat son similares a los de las otras dependencias, aunque en el análisis del caso se observaron algunas particularidades por las que podrían considerarse una práctica de mayor alcance. A diferencia de consejos consultivos de otras dependencias en donde las recomendaciones no son vinculantes, por lo menos en dos consejos de la Semarnat, la autoridad sí está obligada a tomar en cuenta las opiniones de los consejeros: de acuerdo con la ley forestal, la dependencia no puede autorizar cambio de uso suelo forestal sin la venia de los consejeros estatales; por su parte, la Ley General de Vida Silvestre marca una ruta mínima para la incidencia al asignar a los consejeros la función de elaborar la lista de especies prioritarias de protección y los programas de manejo para la conservación de la vida silvestre.

Se percibe que el involucramiento de los funcionarios en los trabajos y decisiones de los consejos consultivos, más que una política estatal, responde a una lógica coyuntural, marcada incluso por agentes específicos. Durante la administración de 1994 al 2000, la Titular y otros funcionarios de alto nivel mostraron interés y se involucraron en el trabajo de los consejos consultivos, además de propiciar y coordinar otros espacios de PC como, por ejemplo, los foros en torno a la elaboración de la reforma de la LGEEPA en 1996. La voluntad de involucrarse y la convicción por la PC de parte de los tomadores de decisiones, aun con diseños deficientes de los mecanismos, ofrece más posibilidades para facilitar procesos de deliberación y consensos.

También la investigación refleja que la voluntad de algunos funcionarios medios por promover e incorporar la PC en las decisiones públicas no tiene efectos importantes si no es respaldada por sus superiores. A diferencia de la mayoría de las dependencias, también desde el sexenio 1994 – 2000, en la Semarnat se diseñó una Unidad para coordinar la PC, que empezó a operar en el año 2002. Al valorar que uno de los principales obstáculos para la operación de los consejos era el desconocimiento de parte de los agentes de gobierno respecto a la PC y los derechos humanos, desde esta Unidad se llevaron a cabo varias acciones de capacitación; sin embargo, el interés y las acciones del equipo de la Unidad rindieron pocos

frutos, debido principalmente, a la falta de apoyo de parte de funcionarios de alto nivel que, más que apoyar los esfuerzos, los desprestigiaron.

La inclusión de actores sociales en los consejos consultivos fue limitada y su permanencia pendía de las decisiones de los funcionarios; ya sea por ausencia o por incumplimiento de normas, ocurrió la cancelación arbitraria de consejos y la expulsión de consejeros por factores ajenos a su desempeño, como que algún funcionario se sintió molesto, o porque no estuvieron de acuerdo con las recomendaciones o por cambios de gobierno o equipos. En el caso de la Semarnat, el dinamismo incipiente de los espacios de PC que se logró antes del 2000, comenzó a decaer hacia finales del sexenio del 2000 al 2006 y ya no se recuperó: a mediados de la siguiente administración varios consejos dejaron de convocar a sociedad civil; en el sexenio de Peña Nieto se volvieron inactivos otros consejos y, a tres años de gobierno de López Obrador, no se habían reactivado.

Las OSC conocen desde sus inicios las limitaciones y contradicciones que implica participar como consejeros, tienen claro que no se trata de espacios para la ciudadanía ni son propicios para la deliberación y colaboración entre actores públicos y privados; son instancias de gobierno, operadas por los funcionarios, que reproducen las prácticas gubernamentales, sin que las OSC tengan posibilidad de romper esa inercia. A pesar de lo anterior, las OSC, como conocedoras de los temas de las PP, encuentran algunas posibilidades para su trabajo de incidencia en estos espacios; especialmente quieren estar presentes en los consejos en los que las opiniones y consensos son vinculantes para algunas decisiones. Además, ser consejeros les permite participar en los debates con otros actores y, aunque los argumentos y consensos no se tomen en cuenta para las decisiones de gobierno, pueden recuperarlos para tratar de incidir por otras vías. Lo anterior abona a la visión de que la operación de las instancias de PC por el gobierno no conduce a mayor alcance en la incidencia de las OSC, y que es más probable lograr algunas metas mediante otras vías, pero principalmente, utilizando varias vías a la vez.

ii) Los comités técnicos consultivos de mejora regulatoria

A diferencia de los consejos consultivos, las decisiones de los comités de normalización son vinculantes para la toma de decisiones. Sin embargo, esta característica no los convierte en un mejor modelo por varias razones: porque no se constituyen con representación igualitaria de distintos intereses, los actores con intereses económicos tienen más peso y posibilidades de incidir en las decisiones; las dependencias no cumplen los periodos legales para la revisión de las NOM; y, porque en los debates, en la elaboración de las normas y en las consultas pesan los criterios económicos sobre los ambientales, a pesar de que la función de la Semarnat y de estos comités es la protección de los recursos naturales.

De acuerdo con la LIC, cada dependencia elabora reglas de operación y debe garantizar el equilibrio en la representación de actores interesados; pero, en esa ley no se nombra a las OSC entre los actores que podrían estar interesados en participar y tampoco la Semarnat las incluye en sus reglas de operación sobre la conformación del Comarnat. En la práctica, la dependencia destina cinco asientos en el comité para representantes de OSC, al menos desde el año 2003, pero sin garantizarlo en la norma. De acuerdo con los/las entrevistados y estudiosos del tema, el principal problema de las decisiones del Comarnat es la captura regulatoria derivada de la sobrerrepresentación de sectores económicos y de funcionarios de dependencias que tienen como misión impulsar procesos económicos, actores que en muchos casos son los propios regulados por las normas y que tienden a promover bajos estándares de calidad en las NOM. Además de no regularizar la presencia de OSC, la Semarnat no ha accedido a ampliar su representación en el Comité, ni la de otros grupos sociales o expertos o de funcionarios de la propia dependencia; como resultado de esta asimetría en la composición del comité, los votos de representantes de la academia y de OSC difícilmente son suficientes para que se elaboren y aprueben normas con mejores estándares de calidad.

También las OSC han insistido para que el Comarnat revise las NOM al menos cada cinco años, como indica la LIC, pero lo regular es que estos plazos sean mayores y que los procesos sean demasiado largos; uno de los más recientes, para modificar la NOM001 tomó cinco años. La extensión de los procesos dificulta que las OSC puedan estar presentes de principio a fin porque se les acaba el financiamiento y, aun si pudieran permanecer hasta el momento de la votación, les resulta difícil que su voto tenga peso en las decisiones. En resumen, en este contexto de captura regulatoria por actores con intereses económicos y no ambientales, resulta muy importante para las OSC que son invitadas a participar en el grupo, y permanecer durante todo el proceso. Por otra parte, la falta de sustento normativo respecto a la participación de OSC en los comités se puede interpretar como una concesión por voluntad de la Semarnat y no como una obligación o decisión de integrarlas como actores interesados.

Retomando las categorías que propuso McAdam (1996) respecto al grado de apertura o cierre en el proceso político, el análisis de estas dos vías disponibles para la participación de OSC muestra que se trata de espacios con muy reducidas posibilidades para estos actores y, más aún, para otro tipo de grupos sociales; no se garantiza el acceso igualitario de todos los actores interesados, no son propicios para la deliberación de calidad y no facilitan que la PC tenga influencia en las decisiones; además, en el caso de los consejos, no existen medidas de transparencia y rendición de cuentas. La mera inclusión de la participación de actores no garantiza que estos puedan incidir en cambios significativos en las políticas estatales (Oxhorn, 2003: 135); interfieren otros factores; por ejemplo, si se reglamenta o no la inclusión y cuál es la disposición de los funcionarios en la práctica cotidiana, como serían, la reproducción de inercias de la administración pública y no de una instancia intersectorial, como efecto del predominio de una visión gubernamental obsoleta de entender la PC como una concesión y no como un derecho.

Por su parte, las OSC orientan sus esfuerzos y recursos a tratar de aprovechar algunos resquicios en estas instancias para denunciar malas prácticas y decisiones inadecuadas y para obtener la información que les permita posicionarse desde otros espacios. Aun con algunas rendijas, estos consejos y comités se encuentran lejos de concebirse como espacios ciudadanos, de manera que no está al alcance de las OSC mejorarlos, eso depende de los funcionarios públicos.

iii) Las vías administrativas para la PC en la gestión ambiental

En la gestión ambiental existen dos vías administrativas para la PC: la denuncia ciudadana ante la Profepa contra decisiones de la autoridad que atentan contra la obligación de proteger al medio ambiente y la consulta pública o recurso de revisión en el PEIA. De acuerdo con el estudio de caso, la denuncia ante la Profepa no ha sido una vía eficaz para resolver los asuntos que interesan a las OSC, ni para incidir en el cambio de dirección de las decisiones que consideran que se tomaron de manera inadecuada y que deberían rectificarse porque ponen en riesgo al medio ambiente.

A pesar de que la norma señala que cualquier persona física o moral puede presentar una denuncia, con frecuencia, en los primeros años la Profepa las rechazaba por no reconocer el interés jurídico, aun cuando la/el demandante fuera un ciudadano/a o una OSC. En los casos en que la Procuraduría ha aceptado la denuncia, la respuesta más común ha sido que la acción gubernamental que se cuestiona se realizó de manera adecuada, incluso sin revisarlo. En casi todos los casos, como resultado de la falta de atención a la denuncia ciudadana, la OSC tuvo que recurrir a la vía judicial y, en varios de los litigios se ha mostrado que la respuesta de la Profepa había sido insuficiente y/o inadecuada.

El patrón en las respuestas de la Profepa no ha variado en las distintas administraciones; de los nueve procesos que analicé, ocho no fueron atendidos y el único que se atendió fue porque se presentaron más de mil denuncias y se acompañaron de una fuerte movilización ciudadana, de difusión en medios de comunicación y de juicios de amparo en tribunales. En los casos en que la Profepa decide suspender o sancionar, la OSC ha dado seguimiento para mostrar que la procuraduría difícilmente logra que se cumplan las sanciones; o la decisión de suspender se toma tan tarde que deja de tener efecto en detener o mitigar el daño ambiental.

Sin duda, la insuficiencia presupuestal ha sido un fuerte obstáculo para que la Profepa cumpla con sus funciones, pero existen otras condiciones que explican la ineficiencia de la denuncia ciudadana. Debido a que la procuraduría es una instancia desconcentrada y su titular es designado/a por el presidente de la República, se esperaría que actuara de manera autónoma de la Semarnat, sin embargo, más bien tiende a alinear sus decisiones a las de la DGIRA, instancia de la Semarnat que evalúa y autoriza los proyectos. El hecho de que sea la misma Secretaría la que autoriza los proyectos y vigila y/o sanciona las faltas se convierte en un

impedimento relevante que repercute en la protección del medio ambiente, entorpeciendo ambas vías que, en teoría, están abiertas para la incidencia ciudadana. Adicionalmente, en varias ocasiones se han designado procuradores por criterios políticos o partidistas que no cumplen el perfil y no tienen experiencia para ejercer el puesto; además de que, con frecuencia, se ha cambiado a los titulares a nivel federal o en las delegaciones regionales, con consecuencias en la gestión y en el retraso de los procesos.

Desde el año 1996 se establece en la LGEEPA la posibilidad de que la ciudadanía opine sobre los proyectos que se presentan para solicitar AIA; mediante una consulta pública o recurso de revisión del PEIA, pero, los resultados de la investigación muestran que muchos problemas normativos y operativos de este mecanismo. Al final, las decisiones sobre las AIA son tomadas exclusivamente por personal de la DGIRA, porque no tienen obligación de considerar ni las opiniones de los participantes, ni los dictámenes de otras instancias de la propia dependencia. Cuando las decisiones tienden a ser tomadas por una sola instancia aumenta el riesgo de que se alineen con intereses particulares o de proyectos del propio gobierno federal o estatales, aunque puedan tener efectos perjudiciales para las comunidades y para el medio ambiente. Mediante su intenso monitoreo, CEMDA ha corroborado que la dependencia casi nunca niega autorización de proyectos a instancias de la APF o a gobiernos estatales. Estas condiciones de la toma de decisiones pesan mucho en los procesos de incidencia, resulta casi imposible que tengan éxito las luchas y los esfuerzos de la sociedad civil para evitar autorizaciones inadecuadas y detener proyectos que tendrán impacto negativo en el medio ambiente.

Aunque se supone que la consulta pública es accesible a cualquier ciudadano/a, en la práctica se reduce a muy pocos actores sociales. El análisis del caso destaca la necesidad de que las OSC o grupos sociales cuenten con recursos muy especializados para participar, como serían personal que esté pendiente de las publicaciones de la Gaceta Ecológica, que de manera cotidiana realice solicitudes de información sobre los proyectos que solicitan AIA, que interprete la información y elabore recomendaciones. El trabajo para dar seguimiento y revisar los proyectos que se someten a evaluación es intenso -CEMDA llega a revisar un promedio de 400 al año-, e identificar las deficiencias y los riesgos para el medio ambiente.

Además de actividades de incidencia para exigir mejoras, CEMDA ha insistido en que la Semarnat debe exigir a los promoventes de proyectos que utilicen criterios científicos en sus MIA, un punto que ha sido incorporado en las nuevas tendencias del enfoque de PP, con mayor razón en el caso de asuntos ambientales que son complejos y multifactoriales; además de subrayar que la Semarnat no acepte proyectos fragmentados porque no es posible evaluar sus efectos.

Cuando las OSC están atentas a los proyectos que están solicitando AIA aportan otros beneficios a la sociedad con sus esfuerzos de difusión de información, así como la exigencia

a la autoridad para que cumpla sus obligaciones de transparencia. En este tema, una mejor gestión gubernamental tendría incidencia en la disminución de la conflictividad social y en que no se sature la vía judicial, pero también en que el gobierno cumpla los acuerdos internacionales, particularmente el principio 10 del Acuerdo de Río, el Acuerdo de Escazú y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, respecto al derecho a la consulta a pueblos afectados.

Si al gobierno le interesara incorporar la PC para que la toma de decisiones sea incluyente, podría hacer mejoras al PEIA modificando el RIA; pero no lo ha hecho ni tampoco ha enviado al Legislativo alguna propuesta para modificar los criterios en la LGEEPA. Por su parte, el Legislativo no ha atendido la demanda de promover alguna iniciativa para impulsar cambios normativos, en general, los/las legisladores han sido poco activos/as en temas de medio ambiente porque no es un tema que se haya politizado.

iv) La vía del Acuerdo de Cooperación Ambiental del TLC-TEMEC.

Las OSC utilizan algunas vías internacionales para tratar de incidir en decisiones internas; particularmente para que los organismos²⁴⁷ revisen casos y hagan recomendaciones al gobierno mexicano que, junto con la difusión pública de la información, pueden servir para ejercer presión e influencia en decisiones sobre asuntos públicos. En el estudio revisé la vía disponible en la CCA del TLCAN (ahora TMEC) para que la ciudadanía comunique al Secretariado sobre alguna decisión de gobierno que se considera desapegada a la normatividad y solicite que un comité de expertos elabore una investigación y un expediente de hechos o reporte. Este procedimiento no implica sanciones de carácter económico, pero posiblemente sí moral porque el Secretariado solicita al gobierno mexicano explicaciones sobre la cuestión y puede hacer recomendaciones.

Esta vía se ha utilizado desde que se puso en práctica el TLCAN y cada vez lo utilizan más OSC mexicanas. En los primeros procesos que analizo, el gobierno atendió la solicitud de información del Secretariado y también las recomendaciones, aunque no las de largo plazo; posteriormente, la sanción moral fue perdiendo importancia y, tanto las solicitudes de información, como las recomendaciones de los expertos, se han atendido con menos consistencia. El análisis de esta vía muestra, principalmente, la poca importancia que el gobierno mexicano le atribuye a las OSC como interlocutores en PP, sus actitudes y respuestas a varios de los procesos exponen el desconocimiento del papel que a nivel internacional se le adjudica a la SCO y de los compromisos internacionales que ha adquirido el gobierno mexicano²⁴⁸; además de las propias normas para promover la PC que en están

²⁴⁷ De derechos humanos, de acceso a la justicia y de protección del medio ambiente.

²⁴⁸ En la declaración de la Conferencia Mundial de derechos humanos de la ONU en Viena (1993) se reconoce el papel central de las OSC en el desarrollo y en la realización de los derechos humanos, así como la importancia del diálogo y cooperación entre gobiernos y las OSC, y se convoca a los gobiernos a fortalecer la presencia de

vigentes en México desde los ochenta y de la Ley de Fomento a OSC del 2004, entre otros instrumentos.

v) La vía del diálogo

El diálogo entre OSC y actores gubernamentales, por tratarse de un medio fundamental, podría considerarse una de las principales vías en la relación inter sectorial para la incidencia en PP. De acuerdo con la literatura académica, en México se percibe cierta apertura en las instancias de gobierno a dialogar con la ciudadanía a partir del año 2000; pero, la experiencia de los actores y el análisis de los procesos de la OSC en este estudio de caso muestra que no se trata de una apertura de carácter institucional, sino de una práctica que puede o no llevarse a cabo, dependiendo principalmente de la voluntad de los actores gubernamentales y, en menor medida, de los esfuerzos que realicen las OSC. En otras palabras, se trata de un cambio de forma, en el fondo, el diálogo con OSC sigue siendo una práctica reducida y discrecional.

En el estudio exploro sobre dos modalidades de diálogo intersectorial: la colaboración y la exigencia o demanda. La apertura se percibe solo en la modalidad de la colaboración; como resultado de años de trabajo de incidencia de parte de las OSC y de que el gobierno ha tenido que aceptar que necesita el apoyo de expertos y conocedores de la realidad en el terreno para elaborar políticas acordes con sus compromisos; en algunas situaciones, la necesidad gubernamental coincide con el interés de las OSC de promover políticas que protejan al medio ambiente y el propio gobierno propicia esa colaboración. En esos casos, se invita a las OSC por su *expertise*; estas tienen claro que se trata de espacios restringidos y esporádicos, pero, como muestra el estudio, aprovechan estas coyunturas para influir en los procesos y para hacer extensiva la convocatoria, integrando a otras OSC, grupos sociales o comunidades y realizando acciones de coordinación para incluir otras voces.

La relativa apertura al diálogo de parte de las dependencias es también resultado de que el gobierno ha adquirido algunos compromisos, por ejemplo, el gobierno abierto. No analizo de manera específica el diálogo mediante el esquema de gobierno abierto porque no ha sido frecuente para CEMDA, ya que depende de que las instancias de gobierno convoquen y coordinen. Pero en el estudio surgió una experiencia de participación de CEMDA en un evento de gobierno abierto que refuerza lo encontrado por otras OSC y estudiosos del tema:

OSC con mecanismos que les permitan constituirse e incidir en los asuntos públicos, incluso mediante leyes que los obliguen a fomentar sus actividades. El Plan de Acción de Accra en 2008 (OCDE y el BM) recomienda a los gobiernos crear marcos y mecanismos legales que propicien el derecho y la libertad de asociación y la participación ciudadana en procesos de toma de decisiones. En el año 2011, los jefes de estado de los países de la OCDE, entre ellos México, firmaron en Busán la Alianza para la cooperación eficaz y el desarrollo, cuyo Principio 22 los compromete a reconocer la vital importancia de las OSC en la promoción del enfoque de derechos, su participación en las políticas y alianzas para el desarrollo y en la fiscalización de su puesta en práctica.

se trata de ejercicios de simulación, solo con fines de cumplir protocolos y que no se derivan de la convicción de la necesidad de la PC. Aunque las OSC saben que será temporal, y posiblemente no se le dé seguimiento, no desaprovechan la apertura de espacios, porque les permite, al menos, expresar sus preocupaciones y valorar si existen algunos funcionarios interesados. Consideran también que, aunque el diálogo no sea con los funcionarios, esos eventos presentan oportunidades para conectar con otras OSC o grupos que tienen preocupaciones similares y establecer alianzas para futuras acciones.

La apertura para dialogar con actores sociales depende fundamentalmente de la voluntad y la convicción de los funcionarios. Igual que en otros estudios sobre PC en la gestión ambiental²⁴⁹, en este caso se encontró mayor apertura durante la administración 1994 – 2000, a diferencia de lo que sucedía en otros sectores y niveles de gobierno. En ese periodo, CEMDA y otras OSC pudieron dialogar e incidir en varios asuntos, particularmente, en la elaboración de la LGEEPA. Pero el diálogo no fluyó de la misma manera en los casos en que la OSC señaló errores de implementación de las normas o en situaciones de conflicto. En las siguientes administraciones se fue dando una cerrazón paulatina y también una mayor simulación; pero esta postura ha sido más evidente durante la administración de López Obrador.

La dinámica resulta distinta cuando son las OSC u otros grupos sociales los que intentan propiciar el diálogo, generalmente para exponer un problema y externar una demanda o exigencia. En estos casos, también es menos difícil que se les abren las puertas a las OSC que han obtenido reconocimiento de parte de los actores gubernamentales, porque permanece la visión de que los ciudadanos que se organizan tienen que mostrar qué y a quiénes representan y quiénes los reconocen, aun cuando defiendan causas de interés público como los derechos humanos o el medio ambiente. Además del problema del reconocimiento, existen otros impedimentos para que las autoridades dialoguen, uno de ellos, que los funcionarios no asumen el diálogo con la ciudadanía como parte de sus obligaciones, todavía lo consideran como una prebenda que pueden otorgar o no.

En varias de los casos, por distintas vías, las decisiones de los funcionarios de la Semarnat y del Legislativo reflejan una visión economista a favor de grupos particulares o del mercado y alejada de la protección del medio ambiente y del interés general²⁵⁰. La dinámica de participación en espacios como el Comarnat ilustra claramente este problema, en el capítulo de resultados se pueden ver otros ejemplos; durante los procesos de diálogo en torno al tema de la siembra de soya transgénica (2012 a 2015), cuando Conabio y Conanp emitieron opiniones técnicas que coincidían con la posición de las OSC de no aprobar el proyecto y

²⁴⁹ Véase Tovar, 2010 y Azuela, 2006, por ejemplo.

²⁵⁰ Entendido como “la dimensión de la actividad humana que se considera que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes” (Parsons, 2007: 37), pero también como una causa de interés común para la sociedad y no solo para los grupos que la impulsan.

DGIRA, en lugar de utilizar ese respaldo para posicionarse en contra de la aprobación, modificó el reglamento interno para que estas opiniones no fueran vinculantes y emitió una opinión contraria y a favor de las exportaciones de granos transgénicos²⁵¹; otro ejemplo, cuando se aprobó en el Legislativo la Ley Monsanto, en la discusión se esperaba la presentación de los resultados del reporte del Secretariado del CCA, pero no se permitió.

Las decisiones tomadas con este enfoque dejan de lado la obligación estatal de proteger los recursos naturales y facilitar la PC porque, como señalan los/as entrevistados/as de la OSC, al priorizar objetivos económicos como “dogma de fe,” los funcionarios aceptan solo argumentos sobre cuestiones técnicas, sin vislumbrar los asuntos socioambientales y/o culturales. Se alejan también de la adopción de los principios constitucionales y de acuerdos internacionales en materia de derechos humanos y medio ambiente y, eliminan de facto la PC. La debilidad de la autoridad reguladora y su necesidad de mostrar resultados de desarrollo con una visión de “progreso económico” dificulta el entorno en el que tienen que operar las OSC ambientalistas (Aspinwall, 2019: 31).

La apertura de procesos de diálogo depende también de qué tan politizado se encuentre el tema, esto es, los funcionarios o los legisladores se interesan por abrir espacios de diálogo cuando se trata de temas que les pueden generar alguna ganancia política. Es también común que los intervalos se extiendan y los procesos se alarguen sin que los tomadores de decisiones presenten respuestas. Prolongar el proceso, hacerlo intenso y complicado para cansar a los participantes, sigue siendo una estrategia para desalentar la actividad ciudadana.

La vía del diálogo, cuando el gobierno no la concibe como colaboración, ha resultado más difícil para las OSC y poco fructífera. Uno de los ejemplos que expongo en el Capítulo 5 son las acciones de incidencia que CEMDA y un grupo amplio de OSC llevan a cabo desde el año 1999 para demandar mejoras al PEIA; se ha construido un diálogo entre actores no gubernamentales y solo en una ocasión fue posible que el gobierno facilitara un foro de discusión, en donde quedó de manifiesto que no son los actores privados sino los funcionarios de DGIRA los que defienden un PEIA defectuoso; este incipiente ejercicio no tuvo relevancia porque el gobierno no se interesó por darle seguimiento.

Las condiciones desfavorables para el diálogo conducen al desánimo de la SCO, CEMDA ha pasado por periodos en que prefiere dejar de impulsar este tipo de espacios. En este sentido, se ilustra lo que señala Gargarella y otros estudiosos: a pesar de que actualmente tenemos más claridad sobre los problemas y sobre cómo podrían combatirse y, contrario a lo que se había planteado hace dos o tres décadas, la vida política tiende a suceder afuera de las instituciones democráticas; se desperdicia tanta energía cívica por falta de espacios públicos

²⁵¹ Posteriormente, CEMDA recurrió a la vía judicial e incluso, utilizó el argumento de los estudios que habían presentado estas instancias para el amparo que eventualmente ganaron en tribunales.

(Barber, 1984). En el Capítulo 4 reviso literatura sobre el activismo ambiental que muestra la tendencia a nivel internacional de pasar del activismo de incidencia mediante vías más institucionalizadas, en donde la difusión y la movilización son parte de sus estrategias, a la organización y movilización de resistencia por no encontrar ningún sentido al activismo a través de la interlocución con los funcionarios públicos.

vi) La vía judicial

En México, varias OSC de incidencia realizan litigio estratégico, al menos desde los años noventa, llevando asuntos de interés público ante a tribunales nacionales e internacionales para evidenciar problemas de las PP y, especialmente, patrones de violación de derechos humanos, con fines de obtener argumentación para exigir al gobierno mexicano el cumplimiento de sus obligaciones y generando, al mismo tiempo, debate público sobre temas de urgencia. El mayor activismo socio legal, a partir de década del 2010, más que un efecto de las reformas en la materia, como señalan algunos estudios, se explica por la propia inercia del activismo socio legal y como una reacción al incremento de los casos de violación de derechos humanos, de la ineficiencia de las vías administrativas para atender demandas ciudadanas y de la inactividad de las instancias del legislativo para proveer normatividad suficiente para evitar problemas que actualmente se están llevando a tribunales. Ante los litigios de OSC, el Poder Judicial ha manifestado una posición pasiva, con respuestas tardías e irregulares; se ha tenido que recorrer un largo camino para que los tribunales acepten las demandas y empiecen a elaborar argumentación que pueda derivar en cambios de decisiones importantes o servir para la incidencia política en la APF y en el Legislativo.

Igual que en otros temas relacionados con intereses difusos, el rechazo por no reconocer el interés legítimo de los/las demandantes ha sido un obstáculo para que prosperen las denuncias judiciales en el tema ambiental. A pesar de que desde 1996 se cuenta con un dispositivo en la LGEEPA para que las personas afectadas por alguna obra o acción recurran a la vía judicial; antes del año 2018, solo en un proceso de CEMDA -en el año 2001- se obtuvo una resolución judicial sustentada en el Art. 180 de la LGEEPA para reconocer el interés legítimo de la comunidad que demandó. Como se rechazaban las demandas sin entrar al tema sustantivo o ingresaban como asuntos procesales y de legalidad, apenas en los 2018 y 2020 la SCJN resolvió procesos que proveen de suficiente argumentación respecto a quién o quiénes pueden en México defender los derechos humanos y acceder a la justicia ambiental.

Mientras que para algunos estudiosos la recurrencia de asuntos públicos en los tribunales se percibe como la intervención de un poder que podría ofrecer mayor imparcialidad y apego a la ley en las decisiones, otros perciben riesgos de la judicialización de la política. Los resultados de este y otros estudios muestran algunos riesgos en ese sentido, sobre todo porque en el sistema político mexicano se interponen muchos litigios que no pudieron resolverse por las vías administrativas. Adicionalmente, en México, la judicialización de la política sucede

en condiciones difíciles para las OSC, pero también para los jueces; de acuerdo con los resultados del análisis, los jueces no están capacitados para argumentar sobre asuntos de interés público como los ambientales, en general no cuentan con una visión progresista y no aplican estándares internacionales de derechos humanos, ni se aplica la obligatoriedad para que utilicen jurisprudencia nacional e internacional; frente a esto, no se han desarrollado protocolos para la atención de este tipo de litigios que facilitaría el desempeño judicial en dichas condiciones.

Otro elemento importante es que se trata de una vía restringida para ciertas OSC u actores sociales, las que cuentan con los recursos necesarios para llevar a cabo litigios y darles seguimiento. Para la mayor parte de las OSC que trabajan en diversos temas, recurrir a la vía judicial implica un costo elevado, porque necesitan contar con recursos para pagar personal profesional; por lo general tienen que presentar demandas en más de una ocasión y ante distintos tribunales y darles seguimiento durante varios años, el rango de los procesos analizados en el estudio de caso va de los dos a los ocho años. Se suman a estas tareas la necesidad constante de monitorear actividades gubernamentales y judiciales, poder acceder y revisar información gubernamental completa y de manera oportuna; y, conducir, de manera paralela otras acciones de presión para promover la causa, ni el litigio ni ninguna otra vía es única en los procesos de incidencia de las OSC.

Las reformas a la ley de amparo y a la Constitución, junto con el trabajo de las OSC de llevar casos a tribunales, en el largo plazo han contribuido a un cambio de visión institucional e individual de quienes toman decisiones relacionadas con la defensa de los derechos humanos y del medio ambiente. Sin embargo, a partir de las reformas no se crearon mejores instrumentos para la defensa jurídica de asuntos públicos y el amparo sigue siendo la herramienta que se utiliza con mayor frecuencia, aunque fue diseñada para litigar sobre asuntos privados y presenta problemas cuando se trata de denuncias sobre intereses colectivos o difusos. Por el tipo de agravios, resulta más difícil para los/as denunciantes cumplir con el requisito de probar el daño que ocasiona la acción y, para los jueces determinarlo. Pero, el impedimento principal es que, aun logrando sentencias favorables mediante amparo, se trata de una resolución sobre un agravio personal y directo de determinado acto que solo protege a los individuos o a las comunidades o colectivos que interpusieron la demanda y no se extiende a otros actores que pudieran haber sido afectados por esa misma obra u otras similares que no son parte del litigio.

Igual que en otros temas, en el ambiental, varias resoluciones reflejan la renuencia de parte de los jueces a reconocer problemas de legislación o de operación de las autoridades administrativas, las OSC tienen que presentar los casos más de una vez o interponer recurso de nulidad para lograr que se revisen y se reconozcan los actos denunciados. Aun después de varios procesos, es común que los jueces no argumenten ni emitan resolución sobre los problemas sustantivos de las demandas, sino que solo den trámite de salida al proceso.

Aunque nueve de los diez casos revisados obtuvieron resolución, solo en uno se tocaron todos sus aspectos y se presentó argumentación sobre el tema sustantivo.

Por lo general, la vía judicial en México no ha conducido a la reparación de los daños al medio ambiente o a aminorar conflictos sociales²⁵², en parte porque pocas sentencias se cumplen, por falta de seguimiento de parte de las distintas autoridades y porque no se aplica la norma de sancionar a los jueces que no dan seguimiento a sus resoluciones. Las OSC han tratado de dar seguimiento y de fortalecer a las comunidades para que lo puedan hacer, pero resulta una tarea titánica para la sociedad, no solo por las actividades técnicas, sino porque las vías para el diálogo no están abiertas y se tienen que incorporar estrategias de difusión y de movilización social.

En estas condiciones, muy pocas sentencias han proporcionado elementos importantes para la mejora normativa y operativa y, estas no han sido retomados por los poderes correspondientes. En algunos procesos, como el de las concesiones mineras, aunque los/las denunciante(s) exijan la revisión de la inconstitucionalidad de la Ley Minera, que sustenta la entrega de concesiones, los/las jueces se han limitado a ordenar que se suspenda determinada concesión, sin emitir argumentos sobre la constitucionalidad de la Ley. De esta manera, las OSC y las comunidades tienen que pelear caso por caso sin obtener material consistente que les proporcione argumentos que faciliten su trabajo de incidencia por otras vías para exigir la modificación de la Ley Minera.

El estudio de caso evidencia uno de los riesgos que menciona Nosetto (2014: 112), que la judicialización no sea legítima, por ejemplo, que no se limite a establecer, con base en la leyes y tratados internacionales, los resultados esperables de la política; que el poder judicial no establezca instancias consultivas con los demás poderes o que no intervenga en la definición técnica en materia de planificación presupuestaria y diseño de los mecanismos.

A los casi 28 años de trabajo, en 2020 CEMDA obtuvo la primera resolución judicial que expone con claridad quién o quiénes podemos interponer recursos legales para defender el medio ambiente en México. Se trata de la sentencia de la demanda contra el proyecto de Ampliación del Puerto de Veracruz que tuvo como precedente una resolución del año 2018 (promovida por un grupo de ciudadanos/as con asesoría de una abogada particular). Ambas sentencias proveen argumentación amplia suficiente para que el Ejecutivo y el Legislativo elaboren normas y procedimientos respecto al interés legítimo en procesos relacionados con asuntos públicos o de intereses difusos. En algunos países se han llevado a cabo acciones para reducir los riesgos de que el Poder Judicial tenga que estar tomando decisiones políticas

²⁵² En el caso de La Parota, de algunos proyectos mineros y del Acueducto Independencia, a pesar de las sentencias a favor, algunos proyectos no se han detenido y en otros casos los defensores han sufrido represalias, como encarcelamiento, amenazas, secuestros, desapariciones y hasta la muerte.

de manera rutinaria²⁵³, porque las decisiones judiciales han conducido a que los legisladores provean marcos normativos completos en temas relevantes de las distintas áreas de políticas públicas.

Coincido con Nosseto en que la judicialización de la política produce mejores resultados en algunos temas y casos, pero que en otros solo juega un papel simbólico. Añado que también puede producir resultados favorables para algunas OSC y no para otras, dependiendo de los objetivos que persiguen; las OSC tienen sus propios retos y estrategias sobre cómo usar los casos (perdidos o ganados), cómo y cuánto involucrar a las comunidades en los procesos judiciales. En el caso de muchas OSC que no tienen como objetivo hacer litigio estratégico, pero han tenido que recurrir al amparo para exigir derechos sociales básicos, como el suministro de medicamentos, los resultados son muy pobres, en el mejor de los casos, que el/la juez exija a las autoridades de salud que se le suministre el medicamento a la persona amparada. Para CEMDA y otras OSC que utilizan la vía judicial con fines estratégicos; esto es, plantean procesos para conseguir interpretaciones en el ámbito judicial y administrativo e ir constituyendo precedentes, que podrían traducirse en reformas legales (Rodríguez, 2007: 189), los resultados son útiles (no favorables) en todos los procesos.

Aunque una de las habilidades de las OSC que realizan litigio estratégico sea la abogacía y recurran con frecuencia a la vía judicial, en casi ninguno de sus procesos de incidencia la denuncia judicial y ninguna otra se utilizan como único recurso o como el fundamental; las estrategias de incidencia se integran por distintas vías y recursos. Incluso cuando las denuncias se llevan por petición de alguna comunidad o colectivo; la OSC elabora una estrategia con estos actores, más allá del recurso judicial y utiliza las resoluciones como argumentos para continuar llevando a cabo incidencia en política pública. En este sentido, sería importante revisar el uso de algunos términos que se han extendido en la academia; por ejemplo, tener claro que hablar de activismo socio legal no se reduce exclusivamente al uso de la vía judicial, sino de la inclusión del litigio como herramienta de las estrategias de incidencia. Igualmente, el concepto de estructura de oportunidades legales puede reducir el trabajo de incidencia a actividades judiciales o conducir a otro tipo de fragmentación del conjunto de OSC de incidencia. Esta situación se ilustra con el caso de la defensa de los comuneros contra la construcción de la presa La Parota, en donde, más que la resolución judicial, fue la movilización social la que obligó a la Semarnat a suspender la AIA.

La politización de los jueces y la posibilidad de que la proliferación de litigios repercuta en su legitimidad ha sido claro en varios procesos en México. El estudio de caso muestra la existencia de contradicciones en los procesos judiciales, posiciones políticas, avances en la

²⁵³ En el texto menciono Alemania, Brasil, Argentina, El Salvador y otros ejemplos en donde se ha elaborado normatividad específica para el reconocimiento de interés legítimo en casos de intereses difusos y reformas legislativas a leyes mineras.

interpretación y resolución de los asuntos, pero también retrocesos importantes; además de acciones de obstrucción de la justicia como serían la emisión de resoluciones confusas hasta el extravío de pruebas en los expedientes de las denuncias, como sucedió en 2021 en el caso de la denuncia de CEMDA contra el proyecto del Tren Maya. En varias sentencias se percibe la tendencia a defender intereses políticos y no jurídicos, incluso, las OSC han atestiguado que los proyectos gubernamentales y los megaproyectos privados se defienden a toda costa.

Pasando a conclusiones generales, los resultados de la investigación dejan claro que el Estado mexicano no ha adquirido la autonomía y las capacidades requeridas para ejecutar su proyecto político democrático y cumplir con sus funciones y atribuciones. Mediante el estudio de caso fue posible responder a mis preguntas de investigación y contribuir a un mejor conocimiento de los procesos de incidencia de las OSC; sobre las dinámicas entre OSC y gobierno, las formas de interacción, las vías posibles para la incidencia y sus condiciones en términos de si posibilitan u obstruyen los esfuerzos ciudadanos.

El análisis del trabajo de una OSC como CEMDA, con amplia trayectoria de trabajo y fuertes capacidades para la incidencia en la gestión ambiental, muestra que las instituciones y los actores gubernamentales carecen de disponibilidad (capacidades estatales) para promover y coordinar la interacción con las OSC y para incorporar otras visiones en las PP, factor principal para entender la cerrazón y los obstáculos que encuentran continuamente las OSC y otros grupos sociales. Además, las instancias y agentes de gobierno tienen nula disposición participativa, especialmente por la ausencia de receptividad, de reconocimiento y de reglas claras que pudieran dar legitimidad a los distintos actores. La dinámica de la interacción entre la OSC y el gobierno refleja la permanencia de rasgos del corporativismo, particularismo, deficiencias normativas y, en otros casos, la defectuosa implementación de las normas; esto es, factores de disponibilidad y de disposición.

Por otra parte, contrario a lo que suponía, que en el tema ambiental podría presentarse concordancia entre el interés público y el interés gubernamental – más que en otros temas–, por tanto, se presentarían menos obstáculos para la incidencia de las OSC; el estudio de caso muestra que el gobierno mexicano no tiene el sentido de urgencia ni la disposición de responder a la exigencia de la SCO, ni se siente presionado por realizar acciones para combatir el cambio climático ni por las obligaciones para la defensa de los recursos naturales que ha adquirido mediante acuerdos internacionales. Esto es, aunque el interés público concierte a la autoridad, (Rabotnikof, 2008), el gobierno mexicano no está interesado ni se ocupa de los problemas ambientales que sí son objeto de interés público.

Las seis vías analizadas operan también en otras áreas de la APF y en gobiernos estatales, algunas con características similares como los consejos ciudadanos o los comités de normalización y, otras con algunas variantes como el diálogo, las vías administrativas y la judicial; por las que transitan varias de las OSC de incidencia enfocadas a temas como

política social, derechos humanos, seguridad, equidad de género, rendición de cuentas, transparencia, anticorrupción, protección de personas migrantes, de consumidores y otras más. El espectro de instancias de PC en México es estrecho y más bien uniforme, de manera que estas son vías generalizadas y frecuentes en los gobiernos, quizá faltaría considerar los mecanismos de protección de derechos humanos, las mesas de búsqueda de personas desaparecidas, etc., que son también foros para el diálogo, o algunos espacios más locales como los comités escolares, que podrían presentar características distintas.

Debido a que decidí orientar la investigación al trabajo de incidencia de CEMDA en la APF, no analicé otra vía disponible en el área de política medio ambiental en la que también participa CEMDA y sobre la que da cuenta varios estudios de caso: el procedimiento de ordenamiento ecológico territorial. Es posible que este procedimiento presente condiciones distintas, por llevarse a cabo en los niveles nacional, regional, estatal y municipal y porque se prevé en la norma la participación de comunidades.

Como también refiero en el texto, muchas OSC apuestan a promover espacios colaborativos, sinergias intersectoriales o estrategias sándwich de interacción, en donde las acciones de los gobiernos empujen desde arriba y los de la sociedad civil (organizada de alguna manera) empuje desde abajo hacia objetivos concretos y consensuados. Pero en México, como efecto de la desconfianza gubernamental a las instancias autónomas, tenemos muy pocos ejemplos de este tipo de iniciativas, en el capítulo 2 identifiqué algunos de los pocos programas de gobierno en los que la SCO ha participado en diseño e implementación. Se trata de ejercicios de poca duración porque se eliminan con los cambios de administraciones o se van modificando poco a poco para desdibujar el papel de las OSC, aunque se hayan constituido mediante compromisos e instrumentos legales. Además, generalmente se orientan a la prestación de servicios o al desarrollo comunitario y no a promover prácticas de monitoreo ciudadano o de evaluación de programas de gobierno. En el estudio de caso se analiza un ejemplo en que fue posible crear una alianza para trabajar colaborativamente, pero solo después de un proceso largo y conflictivo y por un periodo muy corto.

En varios asuntos, la relación que se establece para la toma de decisiones en temas ambientales, es generalmente triádica, en el sentido de que intervienen actores sociales, políticos y económicos y contamos con estudios de casos particulares que explican la dinámica entre los tres actores²⁵⁴. En este estudio no se aprecia este tipo de interacciones porque desde que CEMDA se constituyó decidió orientar su trabajo al fortalecimiento, consolidación, armonización, aplicación y cumplimiento efectivo del sistema jurídico-ambiental vigente y enfocar su trabajo a monitorear las acciones de gobierno y exigir a los tomadores de decisiones proveer de la normatividad suficiente y aplicarla de manera adecuada. Por tanto, CEMDA no contempla entre sus acciones la interacción con actores que

²⁵⁴ Véase Azuela, 2006 y Montes de Oca, 2019a.

representen intereses privados o de confrontación a agentes del mercado, como serían los promoventes de los proyectos presentados para obtener autorización respecto a la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA), u otros grupos interesados en proponer normas o acciones con fines particulares. Sin embargo, la OSC atestigua la dinámica de gobierno con representantes del sector privado, en varios de los procesos es clara la posición de los agentes de gobierno defendiendo intereses del mercado (dueños de minas, promoventes de proyectos, empresas reguladas en términos de protección ambiental, etc.) sin atender las opiniones de las OSC, la academia, las comunidades y otros actores sociales.

Las distintas vías de incidencia presentan posibilidades y desventajas, lo que depende de la institucionalización en términos de la suficiente o insuficiente regulación y también de la disposición de los actores de gobierno. Aunque el texto está ordenado en función de las seis vías de incidencia y en el supuesto de que cada vía podría ser suficientes para la PC, la propia descripción de los procesos a lo largo del texto deja claro que las OSC necesitan complementar sus estrategias y que, gran parte de las acciones se hacen en colaboración con otras OSC y actores sociales.

En cada proceso conducen acciones por diversas vías y crean interacciones entre ellas, por ejemplo, aprovechando los espacios como los consejos o comités para obtener información que puedan utilizar por la vía judicial y potencializando la difusión de la información y los avances con otros actores sociales y con la sociedad en general. Por otra parte, no es posible identificar si estas estrategias -conjunto de vías y acciones- acompañadas o no de movilización social o de apoyo de grupos de base- son determinantes para el avance en sus objetivos. Otros estudios de caso de procesos de incidencia de OSC han mostrado que se pueden lograr los objetivos propuestos sin necesidad de realizar acciones de movilización o sin contar con una base social de apoyo, porque pueden intervenir otros factores como la temporalidad, las alianzas políticas, los antecedentes, las tendencias mundiales, etc.²⁵⁵

La participación de las OSC apunta a añadir valor a la gestión pública con su *expertise*, pero también por su conocimiento de lo que sucede en el terreno a partir de la ejecución de los proyectos y lo efectos que tienen en las comunidades en donde se realizan. En otras palabras, estas aportaciones, tanto en el tema ambiental, como en otros asuntos, muestran la capacidad de las OSC de hacer posible “lo que estaba destinado a no hacerse” (Gargarella, 2021) y, los resultados ilustran cómo estos esfuerzos ciudadanos se desperdician porque, en la mayoría de los casos, la autoridad no los considera.

En los resultados que he reportado, según vía de incidencia, se puede apreciar la relevancia del trabajo de la OSC y de las coaliciones sociales, pero vale la pena destacar dos de ellas

²⁵⁵ Véase, Verduzco, 2016b.

por su importancia para el fortalecimiento de la ciudadanía y de la democracia²⁵⁶: el potencial del monitoreo ciudadano, al que algunos autores refieren como el cuarto poder, frente a la ausencia de rendición de cuentas y de transparencia de las instancias gubernamentales (Compte, 2008: 64); y, el desarrollo de estrategias de difusión de parte de organizaciones como CEMDA, que llevan a mesas de debate de amplio alcance temas de interés público que, de otra manera no se tratarían. Independientemente de que estas capacidades tengan efectos o no en modificaciones de PP, inciden en el fortalecimiento de la ciudadanía y de la democracia, al impulsar canales que van moldeando cambios de visiones de la ciudadanía y de los tomadores de decisiones; y que, en el largo plazo, pueden conducir a cambios estructurales.

²⁵⁶ En el Anexo I se señalan muchas acciones relacionadas con este trabajo para cada caso.

Referencias

Libros y artículos

- Aguilar, Luis F. (1992): El estudio de las políticas públicas, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.
- Aguilar, Luis F. (2006): Gobernanza y gestión pública, Fondo de Cultura Económica, México.
- Aguilar, Luis F. (2007): “El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza”, en Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Reforma y Democracia, núm. 39, octubre, Caracas, 5 - 32.
- Alexander, Jeffrey (2018): La esfera civil, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, España.
- Alonso, Guillermo V. (2007), “Elementos para el análisis de capacidades estatales”, en Capacidades estatales, instituciones y política social, Guillermo V. Alonso (ed.), Buenos Aires, Prometeo Libros Editorial.
- Andrews, Kenneth T. y Bob Edwards (2004): “Advocay Organizations in the U. S. Political Process”, en Annual Review of Sociology, núm. 30, agosto, California, 479–506.
- Arango Morales, Xóchitl A. (2013): “Código de ética para legisladores en México”. Demanda ciudadana. Ponencia presentada en el Congreso REDIPAL virtual, VI Red de investigadores parlamentarios en línea, enero-agosto 2013, LXII Legislatura, Cámara de Diputados, México.
- Arellano, David y Enrique Cabrero (2005): “La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público”, en Gestión y Política Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. XIV, núm. 3, julio-diciembre, 599-618.
- Arellano Gault, David (2019): Minicurso de administración pública y políticas públicas. webinar <https://www.youtube.com/watch?v=VCqu4mgI2zU>
- Ariño Villaroya, Antonio (2004): Asociacionismo, ciudadanía y bienestar social, en Revista de Sociología, Universidad de Valencia, España, 85 – 110.

- Arnstein, Sherry, R. (1969): The Ladder of Citizen Participation, en Journal of the American Institute of Planners, Vol. 35, núm. 4, julio, 216-224.
- Aspinwall, Marc (2020): “Cómo las oportunidades legales condicionan la movilización entre los movimientos ambientales” en Perfiles latinoamericanos, núm. 28 (56), Flacso, México.
- Avritzer, Leonardo (1999): “El nuevo asociacionismo latinoamericano y sus formas públicas: propuestas para un diseño institucional” en Olvera, Alberto, La sociedad civil. De la Teoría a la realidad, el Colegio de México, México, 305 – 337.
- Avritzer, Leonardo y Boaventura de Sousa Santos (2003): “Para ampliar el canon democrático”, en Revista Crítica de Ciencias Sociales, Portugal, Eurozine, 1-62.
- Azuela de la Cueva, Antonio (2006): Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México y Ed. Fontamara, México.
- Azuela de la Cueva, Antonio (2017): “Public Participation and Legal Standing” o “Mexican High Courts and Environmental Conflicts, en Zataludis, Thanos (Coord.), *Land Law and Urban Policy in Context - Essays on the Contributions of Patrick McAuslan*, Ed. Routledge, Londres.
- Barber, Benjamin R. (1984): Democracia fuerte. Editorial Almuzara, Ed. 2004, España.
- Becker, Howard (2009): Trucos del oficio: cómo conducir una investigación social en ciencias sociales, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Béjar Algazi, Luisa B. (2017): El proceso legislativo en México la participación de la sociedad civil organizada en el Congreso de la Unión, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bizberg, Ilan (1990): “La crisis del corporativismo mexicano”, en Foro Internacional, Vol. XXX – 4, abril – junio, El Colegio de México, México, 695 – 735.
- Bonamusa, Margarita y Rodrigo Villar (1998): “Estructura de oportunidades políticas y advocacy: elementos para un modelo político del tercer sector”, Red de investigaciones sobre el tercer sector en América Latina, abril-mayo, Brasil.
- Bourdieu, Pierre y Loic Wacquant (1995): Respuesta por una antropología reflexiva. Editorial Grijalbo, México.

- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Nuria Cunill Grau (1999): *O Público Nao-Estatal*. CLAD-Fundación Getulio Vargas, Brasil.
- Brugué, Quim, Joan Font y Ricard Gomá (2001): Participación y democracia: asociaciones y poder local, Universidad Autónoma de Barcelona.
- Cabrero Enrique (2000): “Usos y costumbres de la hechura de pp en México. Límites de la policies sciences en contextos cultural y políticamente diferentes”, en *Gestión y política pública*, segundo semestre, Año/Vol 9, núm. 002, México, 180-229.
- Cadena-Roa, J. (2021): Representación. Prontuario de la Democracia, abril. <https://prontuario-democracia.sociales.unam.mx/representacion/>
- Calhoun Craig (1993): “Civil Society and the Public Sphere,” en *Public Culture*, núm. 5, invierno, 267-80.
- Cancino, Miguel Ángel (2009): Algunas reflexiones en torno a la regulación de la evaluación de impacto ambiental, Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales CEJA, México. <http://www.ceja.org.mx>
- Canto Chac, Manuel (2004): “La disputa teórica sobre las organizaciones civiles. Un asunto político ideológico”, en Cadena Roa, Jorge (Comp.), *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 50 – 71.
- Canto Chac, Manuel (2008): “Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo”, en *Política y Cultura*, otoño, núm. 30, México, 9 - 37.
- Cantú Ramos, Gabriela (2019): “Responsividad democrática. Distintas aproximaciones a un concepto con un amplio potencial”, en *Política y Gobierno*, Vol. 26, núm. 2, Ciudad de México julio – diciembre, 237 -259.
- Cantú Ramos, Gabriela (2021): “Responsividad”, en *Prontuario de la democracia*, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Cárdenas Cabello, Fernando (2021): “Política ambiental del gobierno de México. Una aproximación desde el pensamiento complejo”, en *Ecoscience International Journal*, Vol. 3, núm. 4, Morelos, México, marzo, 67-76.

- Carpenter, Daniel y David Moss (2014): Preventing Regulatory Capture. Special Interest Influence and How to Limit it, Cambridge University Press, Nueva York.
- Castells, Manuel (2018): Ruptura, la crisis de la democracia liberal, Alianza Editorial, España.
- CCiudadano Construcción y Articulación de lo Público (2016): Los medios de defensa jurídica para la ciudadanía en México. Análisis de casos, CIESAS, noviembre.
- Cejudo, Guillermo (2016): Democracia y burocracia, en Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, núm. 35. Instituto Nacional Electoral, México.
- Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2021): Contenido y alcance del derecho humano a un medio ambiente sano, en Cuadernos de Jurisprudencia, núm 3, 2ª. Edición, México.
- Centro Mexicano de Derecho Ambiental, Unión de Grupos Ambientalistas y Centro de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable (2000): La sociedad civil, el sector privado y el Estado ante la evaluación de impacto ambiental, México.
- Centro Mexicano de Derecho Ambiental, Fundar Centro de Análisis e Investigación y Colectivo por la Transparencia, *et al.* (s/f): La transparencia, el acceso a la información y la participación en el procedimiento de impacto ambiental en México: propuestas para su fortalecimiento, México.
- Centro Mexicano de Derecho Ambiental (2020): Informe sobre la situación de las personas defensoras de los derechos humanos ambientales en México, México.
- Centro Mexicano de Derecho Ambiental (2021): Informe sobre la situación de las personas defensoras de los derechos humanos ambientales en México, México.
- Cerrillo Martínez, Agustín (2005): “La gobernanza hoy: introducción”, en La gobernanza hoy, 10 textos de referencia. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 11-35.
- Chaguaceda, Armando, Johanna Cilano y Cheryl Alvarez (2017): “Ciudadanía inquieta, contexto, actores, agendas e incidencia pública de organizaciones civiles en Baja California, Guanajuato y Veracruz”, en Observatorio académico del desarrollo social y humano en Guanajuato, 59 – 91.

- Chaguaceda, Armando (2019): Mexico: Political Change and Delegative Democracy Users Working Paper, The Varieties of Democracy Institute, University of Gothenburg, junio.
- Cohen y Arato (2000): Sociedad civil y teoría política, Fondo de Cultura Económica, México.
- Compte, Guillem (2008): Accountable Democracy: Citizens as the 4th Power of Government, Social Science Research Network. www.accountabledemocracy.org
- Corporación Latinobarómetro (2021): Informe 2020, Chile.
- Crozier, Michael, Samuel Huntington y Joji Watanuki (1973): “The Crisis of Democracy”, Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission, New York University Press.
- Cruz, Parceró, Juan Antonio (2017): “Los derechos sociales y sus garantías: un esquema para repensar la justiciabilidad”, en, Hacia una teoría constitucional de los derechos humanos. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, 195-226.
- Cunill Grau, Nuria (1997): Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social, CLAD/Nueva Sociedad, Venezuela.
- Cunill Grau, Nuria (2009): “El mercado en el Estado”, en Revista Nueva Sociedad, núm. 221, mayo-junio.
- Dagnino, Evelina (Coord.) (2002): Sociedad civil, gobernabilidad y democratización en América Latina. Fondo de Cultura Económica, México.
- Dagnino, Evelina (2006): “Sociedad civil, participación y ciudadanía: ¿de qué estamos hablando?”, en Isunza, Ernesto y Alberto Olvera (Coords.), Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social, CIESAS, Universidad Veracruzana, Miguel Ángel Porrúa y Conocer para decidir, México, 223 - 242
- Dahl, Robert (1971): Poliarquía: participación y oposición, New Haven, Yale University Press.
- Dahl, Robert (1999): La democracia: una guía para los ciudadanos, Ed. Taurus, España.

- Dahl, Robert (2004): La democracia. POSTData 10, Diciembre/2004, ISSN 1515-209X, (págs. 11-55). Publicado originalmente en Encyclopaedia Britannica (edición 2004).
- De Buen Richkarday, Bertha Helena (2012): Potencial de los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana para la incidencia en políticas públicas ambientales en México, Tesis de Maestría en Desarrollo Urbano, El Colegio de México, México.
- De Tocqueville, Alexis (1835): La democracia en América, Alianza Editorial, México.
- Del Castillo Del Valle Alberto (2009): Ley de amparo comentada, Ediciones jurídicas Alma, México.
- Del Valle-Cárdenas, Beatriz, Ofelia Andrea Valdés-Rodríguez, Cecilia Conde y Leonel Zavañeta-Lizárraga (2020): “Las organizaciones de la sociedad civil y su papel en la adaptación al cambio climático en México”, en Revista Mexicana de Investigación Educativa, Vol.25, núm.87, Ciudad de México, octubre-diciembre, 1149 – 1182.
- Delamata, Gabriela (2013a): “Movimientos sociales, activismo constitucional y narrativa democrática en la Argentina contemporánea”, en Sociologías, Vol. 15, núm. 32, enero-abril, 2013, Universidade Federal do Rio Grande do Sul Porto Alegre, Brasil, 148 – 180.
- Delamata, Gabriela (2013b): “Amanecer y progreso de un repertorio social activista de derechos bajo la democracia recuperada”, en Revista SAAP, Vol. 7, núm. 2, noviembre, Argentina, 307 -315.
- Della Porta, Donatella y Mario Diani (2006): Social Movements. An Introduction. Blackwell Publishing, Victoria, Australia.
- Diamond, Larry (1997): “Repensar la sociedad civil”, en Revista Metapolítica, Vol. 1, núm. 2, junio, 185 – 198.
- Díaz Aldret, Ana (2017): “Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas”, en Gestión y Política Pública, Vol. XXVI. Núm. 2, Primer semestre, 341- 379.
- Elster, Jon (1999): Alquimias de la mente. La racionalidad y las emociones. Barcelona: Paidós, 2002.
- Epp, Charles R. (1998): *The Rights Revolution. Lawyers, Activists and Supreme Court in comparative Perspective*, University of Chicago Press, Chicago.

- Espinosa Jácome, Víctor Augusto (2018): “La regulación del *lobbying*: una tarea pendiente en Ecuador”, en Revista de la Facultad de Jurisprudencia, Universidad Católica del Ecuador, núm. 4, 53-86.
- Favela Gavia, Margarita (2000): La estructura de oportunidades políticas de los movimientos sociales en sistemas políticos cerrados: examen del caso mexicano, Ponencia presentada durante la reunión de Latin American Studies Association, Miami, Florida.
- Fernández de Buján, Antonio (2021): Contribuciones al estudio del derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano, Editorial Dykinson, S. L., Madrid.
- Font, Joan, Ismael Blanco, Ricard Gomá y Marina Jarque (2000): “Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica”, XIV Concurso de Ensayos del CLAD “Administración Pública y Ciudadanía”, Caracas, 113-140.
- Fowler, Alan (2000): “Civil Society, NGDOs and Social Development: Changing the Rules of the Game”, United Nations Research Institute for Social Development, *Occasional Paper*, núm. 1, Génova, Suiza.
- Fox, Jonathan (2016): “El reto de la movilización de la sociedad y la transparencia en el territorio”, ponencia presentada en la Conferencia Internacional ¿Cómo construir la paz en los territorios? Los retos de la paz territorial, de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Bogotá, 29 de febrero.
- Fundar Centro de análisis e investigación, A. C., *et al.* (Grupo de organizaciones que impulsan el parlamento abierto) (2017): Diagnóstico de parlamento abierto en México, México D.F.
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación A. C., Sociedad de Historia Natural Niparájá A. C. y Pronatura Noroeste A. C. (2020): Cuidar lo que importa. Presupuesto para el patrimonio natural. Una mirada al presupuesto para las Áreas Naturales Protegidas. México.
- Fung, Anthon y Erik Olin Wright (Eds.) (2003): Democracia en profundidad: nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Política y Sociales, Bogotá.
- García Chediak, Rosa (2017): “Incidir en el ámbito estructural ¿meta pendiente o terreno vedado? experiencias de México y Ecuador en el sector energético”, en Estudios

- Latioamericanos, Revista de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 161-181.
- Gargarella, Roberto (2016): “Lo ‘viejo’ del ‘nuevo’ constitucionalismo”, en La desigualdad. Seminario en Latinoamérica de teoría constitucional y política, SELA 2015. Librería Ediciones, Buenos Aires, 191-219.
- Gargarella, Roberto (2021): El derecho como conversación entre iguales, Conferencia en Seminario de Derecho, Política y Sociedad, Universidad del Salvador, Argentina, 21 de junio, 2021. <https://www.youtube.com/watch?v=qB3KM1j03IE>
- Gerring, John (2004): “What is a case study and what is it good for?”, en The American Political Science Review, Vol. 98, núm. 2, American Political Science Association mayo, 341-354.
- Giddens, Anthony (1999): La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia. Taurus, Madrid.
- Golub, Stephen (s/f): Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Contribuciones de la sociedad civil a la independencia judicial, Biblioteca Virtual, Estados Unidos.
- Gómez Valle, José de Jesús (2008) “El cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución”, en Espiral, núm. 42, 97-124.
- González Oropeza, Manuel y Marcos del Rosario Rodríguez (2019): El interés legítimo, naturaleza y alcance, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Greenpeace México (1997): Ampliación y destrucción del Puerto de Veracruz, Revista Este País, núm. 70, enero.
- Grindle, Merilee S. (1996): Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa, Cambridge, Cambridge University Press.
- Guadarrama, Gloria (2014): “Relaciones cooperativas entre Estado y organizaciones civiles en México: incentivos y obstáculos para la concertación en torno a proyectos sociales”, en Sara Gordon y Rodrigo Tirado (Eds.), El rendimiento social de las organizaciones, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 101 – 144.
- Guber, Rosana (2001): La etnografía, método, campo y reflexividad, Editorial Norma, Bogotá.

- Guevara Sanginés, Alejandro (2005): Política ambiental en México. Génesis, desarrollo y perspectivas, en ICE Revista de Economía, núm. 821, marzo abril, México, 163- 175.
- Gurza Lavalle, Adrián y Ernesto Isunza Vera (2010): “Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación”, en Isunza Vera, Ernesto y Adrián Gurza Lavalle (Coords.), La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social. Publicaciones de la Casa Chata, México, D. F.
- Gurza Lavalle, Adrián y Ernesto Isunza Vera (2015): “Representación y participación en la crítica democrática”, en Revista Desacatos, núm. 49, septiembre – diciembre, Centro de Investigación y Estudios Superiores de Antropología Social, México, 10 – 27.
- Heclo, Hugh. (1978). “Issue networks and the Executive Establishment”. The new American Political System, pp 87-107, 115-124. Edited by Anthony King. Washington, D.C. American Enterprise Institute. in Daniel C. McCool (1995). Public Policy Theories, Models, and Concepts: an anthology. Prentice Hall, 268-287.
- Heclo, Hugh (1974): Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance. Yale University Press, EEUU.
- Hernández, Mara y Luz Paula Parra (2011): La sociedad civil organizada en un congreso sin mayorías. Aprendizajes y recomendaciones para un cabildeo ciudadano efectivo, Centro de Colaboración Cívica, México, DF.
- Hevia de la Jara, Felipe, *et al.* (2009): Construcción de línea base para posteriores evaluaciones de impacto sobre la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil en instancias públicas de deliberación existentes en la administración pública federal en 2008, Centro de Contraloría Social y Estudios para la Construcción Democrática. CIESAS.
- Hevia de la Jara, Felipe y Ernesto Isunza Vera (2010): “La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México”, en Olvera Alberto (Coord.), La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México, México, Publicaciones La Casa Chata, 59 – 128.
- Hevia, Felipe, Samana Vergara-Lope y Homero Avila Landa (2011): “Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal”, en Perfiles Latinoamericanos núm. 38, FLACSO, México, julio – diciembre, 65 -88.

- Hevia de la Jara, Felipe (2012): “Para medir la participación. Construcción y validación del cuestionario de conductas de participación”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, Año LVII, núm. 215, mayo-agosto, 35-67.
- Hevia de la Jara, Felipe (2015): “Construcción de capacidades estatales y patrones de relación Gobierno-ciudadanos en México: un análisis del nivel subnacional”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 62, junio, 109-134.
- Hevia de la Jara, Felipe (2017): Ciclo de Conferencias “Premios de Investigación de la Academia Mexicana de las Ciencias, Centro de Investigación y Estudios de Antropología Social, Ciudad de México <https://www.youtube.com/watch?v=ekMAYhYdzIc>
- Hirst, P. (1994): *Associative Democracy*. Londres: Polity Press; Hirst, P. (1995). "Can Secondary Associations Enhance Democratic Governance?", en Cohen, J., Rogers, J. (Ed.). *Associations and Democracy*. Londres, Verso, 101-113.
- Hopkins, Bruce R. (1992): *Charity, Advocacy and the Law*, New York.
- Howlett, Michael y Jeremy Rayner (2006): “Understanding the historical turn in the policy science: a critique to stochastic, narrative, path dependency and process-sequencing models of policy making overtime”, en *Policy Science* núm. 39, Springer, 1-18.
- Huntington, Samuel (1991): “Democracy’s Third Wave”, en *Journal of Democracy*, Vol. 2, núm. 2, John Hopkins University Press, EEUU, 1991.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2022): *The Global State of Democracy 2022, Forging Social Contracts in a Time of Discontent*, Suecia.
- Ippólito-O’Donell, Gabriela (2010): “Sociedad civil, organizaciones de la sociedad civil y democratización en la Argentina, en Sorj, Bernardo (Comp.) *Usos, abusos y desafíos de la sociedad civil en América Latina*, SXXI Editores, Argentina, 17-60.
- Jiménez Sánchez, Manuel (2005): *El impacto político de los movimientos sociales. Un estudio de protesta ambiental en España*, Colección Monografías, núm. 214, SXXI, Madrid.
- Juárez, Clara, Felipe Hevia, Ana López Ricoy y Laura Freyermoth (Coords.) (2017): *Entre el activismo y la intervención: el trabajo de organizaciones de la sociedad civil y su*

incidencia para la salud de las mujeres indígenas en México, Alternativas y Capacidades, México.

Kickert, W. J. Klijn, E. y Koppenjan, J. N. (Eds.) (1997): “Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector, London Sage.

Kooiman, J. (Coord.) (1993): “Modern Governance: New Government - Society Interactions”, London Sage.

Labastida Martín del Campo, Julio y Miguel Armando López Leyva (2004): “México: una transición prolongada (1988-1996/97)”, en Revista Mexicana de Sociología, año 66, núm. 4, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, octubre - diciembre México, D. F., 749-806.

Lechner, Norbert (1994): La (problemática) invocación a la sociedad civil”, Ponencia presentada al VIII Encuentro Internacional de Ciencias Sociales en el marco de la Feria Internacional del Libro, Guadalajara.

Leiras, Marcelo (2007): “La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas”, en Acuña, Carlos y Ariana Vacchiere (Comps.) La incidencia política de la sociedad civil, Siglo XXI, Argentina, 17 – 66.

Lester M. Salamon, Helmut K. Anheier, Regina List, Stefan Toepler y S. Wojciech Sokolowski (1999): La sociedad civil global. Las dimensiones del sector no lucrativo. Proyecto de estudio comparativo del sector no lucrativo de la Universidad Johns Hopkins, Fundación Bancomer.

Levitsky, Stevens y Daniel Ziblatt (2018): ¿Cómo mueren las democracias?, Ed. Ariel, México.

Linz, Juan L. y Alfred Stepan (1996): *Problems of democratic transition and consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore London.

Maldonado, Claudia y Amparo Cassar (2007): “Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política”, en Documentos de trabajo CIDE, núm. 207, México.

March, James, y Olsen, Johan (1997): El redescubrimiento de las instituciones. De la teoría organizacional a la ciencia política, Fondo de Cultura Económica, México.

- Martínez Allier, Joan (2011): *El ecologismo de los pobres*, Ed. Icaria, Barcelona.
- Martínez Carmona, Carlos Arturo (2018): “Campo de movimiento social; explorando sus regularidades. El caso del movimiento homosexual mexicano”, en *Revista Mexicana de Estudios de los Movimientos Sociales*, Vol. 2, núm. 2, julio-diciembre.
- Martínez Espinoza, Manuel Ignacio (2019): *Políticas sociales y participación en México. El caso del programa de comedores comunitarios*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Martínez, Martha (s/f): “Fundaciones dirigidas por políticos”, en *Periódico Reforma*, México <https://gruporeforma.reforma.com/libre/offlines/pdf/archivos/ref/Filantropia.pdf?Rdm=>
- Massieu Trigo, Yolanda Cristina y Adelita San Vicente Tello (2006): “El proceso de aprobación de la ley de bioseguridad: política a la mexicana e interés nacional”, en *El Cotidiano*, Vol. 21, núm. 136, marzo-abril, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, México, 39 - 51.
- McAdam, Dough (1996), "Political Opportunities: Conceptual Origins, Current Problems, Future Directions", en Dough McAdam, John McCarthy, y Mayer Zald (Eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, Cambridge, Cambridge University Press.
- McKinley, Andrés (2016): “Consideraciones clave para el debate sobre la minería metálica en El Salvador”, en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Vol. 42, Universidad de Costa Rica, 45-62.
- Merino Huerta, Mauricio (1997): *La participación ciudadana en la democracia. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, núm. 4, Instituto Federal Electoral, México.
- México Evalúa, A. C. (2021): *Observatorio de la Suprema Corte de Justicia. Diagnóstico de la Transparencia Procesal*, México.
- Monsiváis Carrillo, Alejandro (2014): “Hablar de política. Democracia deliberativa y participación discursiva en México”, en “*Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* Universidad Nacional Autónoma de México, Nueva Época, Año LX, núm. 223, enero-abril de 2015, 27-60.
- Montes de Oca Barrera, Laura Beatriz (2014): “¿Innovaciones democráticas? Análisis del Consejo Consultivo de telecomunicaciones en México”, en *Revista Mexicana de*

Sociología 76, Universidad Nacional Autónoma de México, núm. 2, abril junio, México 287-320.

Montes de Oca Barrera, Laura (Coord.) (2019): El quehacer de las organizaciones sociales en México. Sistematización de experiencias sobre incidencia y cambio. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Montes de Oca Barrera, Laura, 2019^a: Comida chatarra: entre la gobernanza y la simulación, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.

Montes de Oca Barrera, Laura y Alberto Rojas Rueda (2019): “Representantes ciudadanos e innovaciones institucionales frente al déficit democrático en México. El caso de los consejos consultivos para el desarrollo sustentable”, en Cadena Roa, Jorge y López Leyva Miguel Armando (Coords.) El malestar con la representación en México, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 411-440.

Morales, Diego R. (2010): “¿Qué es el litigio estratégico en derechos humanos?”, en Nexos, julio, México <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/%C2%BFque-es-el-litigio-estrategico-en-derechos-humanos/>.

Morgenstern, Orly (2022): “La Laguna Nichupté, un paraíso en peligro constante”, en Gatopardo, 8 de agosto, México. <https://gatopardo.com/noticias-actuales/laguna-nichupte/>

Morlino, Leonardo (2007a): “Explicar la calidad democrática: ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias?”, en Revista de Ciencia Política, Vol. 27, núm. 2, Universidad de Chile, 3 – 22.

Morlino, Leonardo, 2007b: “Explicar la calidad democrática: ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias?”, en Revista de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, Vol. 27, núm. 2, 3-22.

Morlino, Leonardo, 2012: Changes for Democracy. Actors, Structures, Processes. Oxford: OUP.

Morlino, Leonardo (2014): La calidad de las democracias en América Latina, Informe para IDEA Internacional, Costa Rica.

Morlino, Leonardo (2015): “Transiciones democráticas: entre cuestiones teóricas y las conclusiones empíricas”, en Revista Española de Ciencia Política, Vol. 39, noviembre, 17 - 42.

- Morlino, Leonardo y Manuel Alcántara Sáez (2013): *Calidad de la democracia entre líderes y partidos. La calidad del liderazgo político en los países andinos*, Colección Temas de la democracia, Instituto Federal Electoral, México.
- Munck, Gerardo (2016): “What is democracy? A reconceptualization of the quality of democracy”, en *Democratization*, Vol. 23, núm. 1, Routledge, 1 – 26.
- Najam, Adil (1996): “*The 3C’s of NGO-Government Relations. Confrontation, complementarity, collaboration*”. Ponencia presentada a la Segunda Conferencia Internacional de la International Society for Third Sector Research (ISTR). Julio 18-21, México.
- Nieto Morales, Fernando (2019): “Tramitología, legados autoritarios y desconfianza administrativa”, en Millán, René (Coord.) *Desempeño institucional y agentes políticos en México*, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 243 – 261.
- North, Douglas (1990): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Traducción de Agustín Bárcena. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nosetto, Luciano (2014): Reflexiones teóricas sobre la judicialización de la política argentina, en “Documentos y aportes en Administración Pública y Gestión Estatal”, vol. 14, núm. 23, Universidad Nacional del Litoral Santa Fe, Argentina, 93-123.
- O’Donell, Guillermo, Phillip C. Schmitter y Lawrence Whitehead (1986): *Transitions from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives*, Vol. 3, John Hopkins University Press, Baltimore.
- O’Donell, Guillermo (1997): ¿Democracia delegativa? En *Contrapuntos Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Ed Paidós, Buenos Aires, 287- 314.
- O’Donell Guillermo (2004): “Acerca del Estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para discusión”. Texto preparado para el proyecto *La democracia en América Latina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*.
- Olvera, Alberto (1999): *La sociedad civil. De la teoría a la realidad*. El Colegio de México.
- Olvera, Alberto, Fernando Celis y Amado Nervo (2003): *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, Fondo de Cultura Económica.

- Olvera, Alberto (2009): La participación ciudadana y sus retos en México. Un breve estudio del desarrollo de la cultura y de las instituciones participativas y diagnóstico de su problemática actual, con propuestas para hacer funcionales las instancias de participación democrática. Texto elaborado para consultoría a la Secretaría de Gobernación, México, diciembre.
- Olvera, A., Shankland, A., Squella, A., Svampa, M., & Vallejo, C. (2012): Participación Política en América Latina. *Anuario de Derechos Humanos*, (8), 69 - 99.
- Olvera (2020): charla virtual, Gobierno y Análisis Político, A. C., México, 25 junio. <https://www.youtube.com/watch?v=n5x045c5Su0>
- Organización de las Naciones Unidas (1992): Declaración de Río Sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, Brasil, 3 y 4 de junio.
- Organización de las Naciones Unidas (2007): El litigio estratégico en México: la aplicación de los derechos humanos a nivel práctico. Experiencias de la sociedad civil, Oficina del Alto Comisionado, México.
- Organización de las Naciones Unidas (2016): “Declaración del Grupo de trabajo de Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos al final de su visita a México Ciudad de México”, 7 de septiembre, Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, México https://hchr.org.mx/relatorias_grupos/declaracion-del-grupo-de-trabajo-de-naciones-unidas-sobre-empresas-y-derechos-humanos-al-final-de-su-visita-a-mexico-ciudad-de-mexico-7-de-septiembre-de-2016/
- Organización de las Naciones Unidas (2022): Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, Escazú, Costa Rica. Acuerdo de Escazú del año 2018.
- Oszlak, Oscar y Guillermo O’Donell (1976): “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, en *Redes*, Vol. 2, núm. 4, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, 99-128.
- Ovalle Favela, José (2013): “Legitimación en las acciones colectivas”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Vol. 46, núm. 138, septiembre – diciembre, México, 1057 – 1092.

- Oxhorn, Philip (2003): Cuando la democracia no es tan democrática. La exclusión social y los límites de la esfera pública en América Latina, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*, Vol. 46, núm. 187, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 131 – 176.
- Pagani, María Laura y Mariel Alejandra Payo (2015): “Definiciones, alcances y desafíos de la participación ciudadana y en la articulación de las políticas públicas. Algunas consideraciones en el ámbito de la provincia de Buenos Aires”, en *Estudios sobre gestión pública*, Expertos en gestión pública, Buenos Aires, 97 – 120.
- Parés, Marc y March Hug (2013): “Evaluando la participación institucional: la ‘temperatura’ de la deliberación y sus consecuencias”, en *Política y Sociedad*, 50, núm. 3, Cataluña, 565-594.
- Parés, Marc (2017): Repensar la participación de la ciudadanía en el mundo local, Serie Bienestar y Ciudadanía 1, Diputación de Barcelona, España, julio.
- Parsons, Waynes (2007): Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. Flacso, México.
- Pateman, Carole (1970): *Participation and Democracy Theory*, Cambridge University Press.
- Peter Hall (1993): *El gobierno de la economía*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Pierson, Paul (2000): “Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics”, en *American Political Science Review*, Vol. 94, núm. 2, Harvard University. Junio.
- Przeworski, Adam (2022): *Crisis de la democracia. ¿A dónde puede llevarnos el desgaste institucional y la polarización?*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2017): *Análisis de la estructura y operación de los Consejos consultivos para el desarrollo sustentable de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2011 – 2016*, México.
- Puente, Khemvirg e Issa Luna Pla (2018): *Transparencia y apertura de la Cámara de Diputados de México. Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto. Resumen ejecutivo*, México, Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos-unam.

- Rabotnikof, Nora (2008): “Lo público hoy: lugares, lógicas y expectativas”, en *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 32, septiembre, Flacso Ecuador, 37 -48.
- Ragin, Charles C. (2000): *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*. SAGE Publications, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Roa Roa, Jorge Ernesto (2021): “La ciudadanía dentro de la sala de máquinas del constitucionalismo transformador latinoamericano”, en *Revista del Estado de Derecho*, Universidad Externado, núm. 49, mayo – agosto, Colombia, 35 - 58
- Roberts, Nancy (2010): “Direct Citizen Participation: Challenges and Dilemmas”, en Nancy Roberts (Ed.), *The Age of Direct Citizen Participation*, Nueva York, Routledge, 3-18.
- Rodríguez Bribiesca Priscila (2017): “Litigio estratégico en derecho ambiental”, en Organización de las Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México, *Litigio estratégico en México: la aplicación de los derechos humanos a nivel práctico. Experiencias de la sociedad civil*, México 187 – 202.
- Rofman, Adriana y Carolina Flogia (2015): “La participación ciudadana local en la historia argentina reciente (de los '90 a la actualidad): asistencia, movilización, institucionalización”, en *Revista Estado y políticas públicas*, FLACSO, Argentina.
- Romero, Jorge Javier (1999): Estudio Introductorio, en “Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías.” En: Powell, Walter y DiMaggio, Paul (compiladores), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma del Estado de México, Fondo de Cultura Económica, México.
- Rusconi, Gian (1985): “Problemas actuales de teoría política”, en *Cuadernos de Teoría Política*, núm. 2, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Sabatier, Paul. A. y Jenkins-Smith, Hank. C. (1993): “The Advocacy Coalition Framework: assessment, Revisions and Implications for Scholars and Practitioners”, en P. A. Sabatier y Jenkins-Smith, H. C. (Eds.), *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press, 211-246.
- Schedler, Andreas Ed. (2006): *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*. Londres y Colorado: Lynne Rienner Publishers.

- Schumaker, Paul D. (1975): "Policy Responsiveness to Protest-group Demands", en *The Journal of Politics* 3, Vol. 2, University of Chicago Press, Estados Unidos, 488-521.
- Sckopol, Theda (1989): El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual, Zona Abierta, Núm. 50, Madrid, Editorial Pablo Iglesias.
- Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (1996): Expediente final de hechos: "Proyecto de muelle de cruceros turísticos en Cozumel, Quintana Roo", México.
- Secretariado de la Comisión de Cooperación Ambiental del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (2004): Informe Maíz y biodiversidad. Efectos del maíz transgénico en México.
- Smith, Graham (2009): *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Sol Arriaza, Ricardo (2012): Los desafíos de la PC en el Estado democrático de derecho, San José, FLACSO.
- Solis Delgadillo, Diego (2017): Hacia una definición del concepto de grupos de interés, en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 25, Flacso México, 83 - 101.
- Sommano Ventura, María Fernanda (2005): "Más allá del voto: modos de participación política no electoral en México", en *Foro Internacional*, Vol. XLV, núm. 1, enero-marzo, El Colegio de México, A.C. México, 65-88.
- Sorj, Bernardo (Comp.) (2010): *Usos, abusos y desafíos de la sociedad civil en América Latina*, Siglo XXI, Argentina.
- Stake E. Robert (1998): *Investigación con estudio de casos*, Morata, 2ª. Ed., Madrid.
- Stepan, Alfred (2000): "Religion, Democracy and the 'Twin Tolerations'" en, *Project Muse, Scholarly Journals*, núm. 4, octubre, 36-57.
- Subirats, Joan (1992): *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Ministerio para las administraciones públicas, Madrid.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2013): "Protocolo de actuación para migrantes", en *Compromiso, Órgano informativo del Poder Judicial de la Federación*, Año 12, núm. 147, México, septiembre.

- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2013): Sentencia de amparo en revisión. Caso de consulta a pueblos indígenas en materia de impacto ambiental. Construcción del “Acueducto Independencia”, el cual pretende trasvasar el agua del Río Yaqui (que por decreto presidencial pertenece a la Tribu Yaqui) a la ciudad de Hermosillo, Sonora. 8 de mayo, México. https://www.escrib.net.org/sites/default/files/Sentencia%20SCJN%20%28Acueducto%20Independencia%29_0.pdf
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2018): Sentencia por Tala de manglar de la Laguna de Carpintero por construcción de parque ecológico, Amparo en revisión 307/2016, México [AR-307-2016-181107.pdf \(scjn.gob.mx\)](https://www.scjn.gob.mx/AR-307-2016-181107.pdf)
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2021): Amparo de Revisión. Caso Ampliación del Puerto de Veracruz 54/221. <https://www.catalogoderechoshumanos.com/amparo-en-revision-54-2021/>.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación y Centro de Estudios Constitucionales (2020): Contenido y alcance del derecho humano a un medio ambiente sano, Cuadernos de Jurisprudencia, Núm. 3, 2ª. Edición, junio.
- Tapia Álvarez, Mónica (2010): “Organizaciones de la sociedad civil y políticas públicas” en, Méndez, José Luis, Los grandes problemas de México, Políticas Públicas XIII, El Colegio de México, México, 412 – 446.
- Tapia Álvarez, Mónica, Beatriz Campillo C., Susana Cruickshank S, Giovana Morales S. (2010): Manual de incidencia en políticas públicas, Alternativas y Capacidades, México.
- Tarrés, María Luisa (1998): Género y cultura en América Latina. Cultura y participación política, México, El Colegio de México, UNESCO.
- Tarrow, Sidney (1994): Power in Movement: Collective Action, Social Movements and Politics, Cambridge University Press.
- Tetreault, Darcy, Heliodoro Ochoa García y Eduardo Hernández González (2012): Conflictos socioambientales y alternativas de la sociedad civil, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, Guadalajara.
- The Institute of Varieties of Democracy (2020): Autocratizations Surges, Resistance Grows. Democracy Report, marzo 2020, Suecia.

- Tilly, Charles (1978): *From Mobilization to Revolution*, University of Michigan.
- Toledo Manzur, Víctor, David Garrido y Narciso Barrera Bassols (2014): “Conflictos socioambientales, resistencias ciudadanas y violencia neoliberal en México”, en *Revista Ecología Política, Cuadernos de Debate Internacional*, Barcelona, 46 (41), 115-124.
- Toledo Manzur, Víctor (2018): Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional de Agroecología, Córdoba, España, mayo.
- Torres, Blanca (1999): “Las ONG ambientalistas en las relaciones México-Estados Unidos, Foro Internacional XXXIX-4, El Colegio de México, 453-478.
- Torre-Schaub, Marta (2020): "Nuevos desarrollos de los litigios climáticos: tendencias, oportunidades y obstáculos", en Álvarez Carreño, Santiago (Coord.), *Litigios climáticos y justicia: luces y sombras*, Murcia, Laborum Ed., 140-165.
- Tovar Zamora, Citlali (2018): “Participación ciudadana en el sector ambiental: la evolución de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable desde las voces de sus actores”, en Cordourier Real, Carlos Román y Aguilar López, Jesús, Coordinadores, *Participación ciudadana y sociedad civil en el proceso de democratización*, Universidad de Guanajuato, México, 203 – 226.
- Vargas-Hernández, José G. (2006): “Nuevos movimientos sociales ambientales en México”, en *Revista Venezolana de Ciencias Sociales*, Vol. 10, núm. 1, enero-junio, Universidad Nacional Experimental Rafael María Baralt Cabimas, Venezuela, 37-54.
- Verba, Sydney *et al.* (1998): *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Verduzco Igartúa, Gustavo (2001): “La evolución del tercer sector y el problema de su significado en la relación entre lo público y lo privado”, en *Estudios Sociológicos*, enero-abril, año/Vol. XIX, núm. 001, El Colegio de México, México, 27 – 48.
- Verduzco Igartúa, Gustavo (2003): *Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México*, El Colegio de México.
- Verduzco, María Isabel y Mónica Tapia (2012): *Organizaciones de la sociedad civil: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas públicas*, Alternativas y Capacidades, A. C., México.

- Verduzco, María Isabel (2016): “Gestación y aprobación de la Ley Nacional de Ejecución Penal, CCIudadano, CIESAS, México.
- Verduzco, María Isabel y Raúl Díaz Estrada (2015): Financiamiento del gobierno federal para las organizaciones de la sociedad civil: ¿cómo se asignan los fondos públicos?, Alternativas y Capacidades, A. C., México.
- Von Beyme, K (1986): Los grupos de presión en la democracia, Ed, Belgrano, Buenos Aires.
- Walton, Grant W. (2016): “Gramsci’s activists: How local civil society is shaped by the anticorruption industry, political society and translocal encounters”, en *Political Geography*, núm. 53, Australia, 10 -19.
- Wang, XiaoHu. 2001. Assessing Public Participation in U.S. Cities. Public Performance and Management Review 24(4), Reino Unido, 322–36.
- Weiner, Myron (1971): Crises and sequences in political development, Princeton, Princeton University Press, New Jersey.
- Welp, Yanina y Laurence Whitehead (2011): Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina, FLACSO, México.
- Woldenberg, José (2006): Después de la transición: gobernabilidad, espacio público y derechos, Aguilar, León y Cal Editores, México.
- Yang, Kaifeng y Sanja Pandey (2011): “Further Dissecting the Black Box of Citizen Participation: When Does Citizen Involvement Lead to Good Outcomes?” en, Public Administration Review, noviembre-diciembre, Universidad de Florida.
- Zaremborg, Gisela, Marcela Torres Wong y Valeria Guarneros-Meza (2018): Descifrando el desorden: instituciones participativas y conflictos en torno a megaproyectos en México, en América Latina, Hoy, Ediciones Universidad de salamanca junio, 81-102.
- Ziccardi, Alicia (2012): “Espacio público y participación ciudadana. El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México”, en Gestión y Política Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 187-226.
- Zurbruggen, Cristina (2011): “La utilidad del análisis de redes de políticas públicas”, en Nueva Epoca, núm. 66, Año 24, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, mayo – agosto, México, 181- 208.

Foros

Seminario Universitario de Sociedad, Medio Ambiente e Instituciones de la Universidad Nacional Autónoma de México, “La nueva NOM001: impostergable necesidad de regular las descargas de los cuerpos en los cuerpos de agua, 21 de septiembre del 2021 <https://www.youtube.com/watch?v=pWlp1GRHxT4>

Seminario “Autonomía e independencias judiciales: división de poderes y democracia”, El Poder Judicial y la Sociedad civil ¿sana convivencia? (Mesa 4), Cámara de Diputados, México, 15 de junio de 2021 <https://comsocnoticias.diputados.gob.mx/comunicacion/index.php/galerias/seminario-autonomia-e-independencias-judiciales-division-de-poderes-y-democracia-mesa-4-el-poder-judicial-y-la-sociedad-civil-sana-convivencia-#gsc.tab=0>

Documentos oficiales:

Secretaría de Gobernación, 1983, Ley de Planeación, Diario Oficial de la Federación, 5 de enero. Disponible en línea: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo103489.pdf>

_____, 2004, Ley General de Desarrollo Social, 20 de enero, Diario Oficial de la Federación. Disponible en línea: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo83185.pdf>

_____, 2004, Ley Federal de Fomento a las Actividades que Realizan las Organizaciones de la Sociedad Civil, 9 de febrero. Disponible en línea: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo5435.pdf>

_____, 2013, Ley del Impuesto sobre la Renta, 11 de diciembre, Diario Oficial de la Federación. Disponible en línea en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo25.pdf>

_____, Ley de Amparo, reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 2 de abril. Disponible en línea: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo6028.pdf>

_____, Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental, 1996, Diario Oficial de la Federación, 13 de diciembre. Disponible en línea: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4906682&fecha=13/12/1996#gsc.tab=0

_____, Ley Federal sobre Metrología y Normalización, 1992, Diario Oficial de la Federación, 1º de julio. Disponible en línea:

<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/107522/LEYFEDERALSOBREMETROLOGIAYNORMALIZACION.pdf>

Cámara de Diputados Ley de Infraestructura de Calidad, 1º. de julio de 2020. Disponible en línea: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LICal_010720.pdf

_____ Ley General de Vida Silvestre, 20 de mayo del 2021. Disponible en línea: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/146_200521.pdf

_____ Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, 5 de junio de 2018. Disponible en línea:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/493529/Ley_General_de_Desarrollo_Forestal_Sustentable.pdf

Secretaría de Gobernación. Ley General de Desarrollo Rural Sustentable, 2001, Diario Oficial de la Federación, 7 de diciembre. Disponible en línea: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo13100.pdf>

_____ Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, 2013, Diario Oficial de la Federación, 7 de junio. Disponible en línea: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo82069.pdf>

Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 2012, Reforma al Código Federal de Procedimientos Civiles, 9 de abril. Disponible en línea: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfArticuladoFast.aspx?q=HyhCeKoVXreNENmIWqWmGT7u9kaY8E8ynJkmFitRNN6f2nIjYUhrSCPR8+xYB1mfStVcBeLQISE+BD9WYJtgQ==>

Secretaría de Gobernación (2017): Lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación 11 de agosto. México

Otros sitios de internet

Centro Mexicano de Derecho Ambiental www.cemda.org.mx

Comisión de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil www.corresponsabilidad.gob.mx

Comisión para la Cooperación Ambiental del Tratado de Libre Comercio de América del Norte TLCAN – TMEC www.cec.org

[Demanda colectiva del maíz http://demandacolectivamaiz.mx/](http://demandacolectivamaiz.mx/)

[Observatorio de conflictos socioambientales de la Universidad Iberoamericana, México](http://www.ocsaibero.mx)
www.ocsaibero.mx

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales Unidad de Transparencia
www.semarnat.gob.mx

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Plataforma de consulta y localización de información jurídica <https://bj.scjn.gob.mx/>

Tribunales Agrarios México (2016): “Intereses difusos o colectivos. Su tutela mediante el juicio de amparo indirecto, en Semanario Judicial de la Federación, Décima Epoca, 23 de septiembre, México. www.tribunalesagrarios.gob.mx/ta/?p=1484

Comisión Nacional de Mejora Regulatoria. www.conamer.gob.mx

Entrevistas²⁵⁷

Gustavo Alanís Ortega. Abogado. Fundador y presidente del Centro Mexicano de Derecho Ambiental. Fechas de entrevistas: 11 de mayo, 26 de mayo, 16 de agosto del 2021 y 16 de marzo del 2022.

Gabriel Calvillo Díaz, Abogado. Fue secretario técnico de la Oficina del Procurador de 1994 al 2000, Director General de Delitos y Litigio y Subprocurador Jurídico de la Profepa del 2016 al 2018. Fecha de entrevista: 30 de abril del 2022.

Miguel Angel Cancino Aguilar. Abogado y académico. Fue Subprocurador Jurídico de la Profepa de 1992 al 2001, posteriormente ocupó cargos de Director General de Inspección Industrial y de Director Jurídico Consultivo. Fue Subprocurador de la Procuraduría de Ambiente y Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México del 2002 al 2005, coordinador de asesores del Subsecretario de Gestión para la Profepa del 2007 al 2011 y Procurador de la misma del 2011 al 2018. Fecha de entrevista: 13 de mayo del 2022.

Julia Carabias Lillo, doctora en Biología y académica. Fue presidente del Instituto Nacional de Ecología y Titular de la Semarnat de 1994 al 2000. Es presidente y fundadora del Centro Interdisciplinario de Biodiversidad y Ambiente (CeIBA) y ha sido consejera ciudadana en los consejos consultivos de la Semarnat por varios periodos. Fecha de entrevista: 18 de junio del 2021.

Mateo Castillo Ceja. Doctor en sustentabilidad y académico. Fue Titular de la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia de la Semarnat del año 2006 al 2012. Fecha de entrevista: 2 de febrero del 2022.

²⁵⁷ De su curriculum vitae solo nombro lo que es relevante para la investigación.

Andrea Cerami. Abogado, trabajó en el CEMDA como abogado, del año 2010 al 2016 y como Gerente de Derechos Humanos y Medio Ambiente del 2016 al 2021. Fecha de entrevista: 31 de agosto del 2021.

Bertha Helena De Buen Richkarday. Maestra en Desarrollo Urbano, directora general Adjunta de Etnia y Género de la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia de la Semarnat (2004 al 2008) y directora de Participación y Atención Ciudadana de la misma Unidad en la Semarnat, de 2008 al 2015. Actualmente es directora Comisionada de la Dirección General del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. Fecha de la entrevista: 28 de octubre del 2021.

Ursula Garzón Aragón. Abogada de Cemda desde el año 2011 y de 2016 y, hasta la fecha, Gerente de Defensa. Fecha de la entrevista: 15 de junio del 2022.

Xavier Martínez Esponda. Fue director de la Oficina Regional Golfo del CEMDA (hasta el 2019) y actualmente es director operativo de CEMDA. Fecha de entrevistas: 11 de mayo, 26 de agosto del 2021 y 16 de marzo del 2022.

María Elena Mesta Fernández. Abogada, trabajo en CEMDA como directora ejecutiva del 1993 al 2002. Colaboró en la Profepa y en la primera área de Participación Ciudadana de la Semarnap. Actualmente colabora en redes y organizaciones de sociedad civil y se mantiene como miembro honorario del CEMDA. Fecha de entrevista: 9 de noviembre del 2021.

Dora Patricia Uribe Jiménez. Abogada, directora del Comité para la Protección de Recursos Naturales en Cozumel, Q.R. en los noventa y coordinadora de participación ciudadana en de la Red de OSC de la Isla Cozumel. Fecha de la entrevista: Fecha de entrevista: 15 de julio de 2021.

Anaid Velasco. Abogada, trabaja en CEMDA como abogada desde el año 2005 y de 2016 a la fecha, es Gerente de Investigación. Fecha de la entrevista: 6 de septiembre del 2021.

ANEXO I. Catálogo de casos de procesos de incidencia que CEMDA ha conducido o participado.

Año(s)	Causa	Vía(s) utilizada(s)	Actores que acompañan	Respuesta/s o avances
Caso 1 1995	Mortandad masiva de aves nativas y migratorias en presa Silva, San Francisco del Rincón, Guanajuato. Murieron entre 20 y 40 mil aves en 1994.	Denuncia popular en la Profepa Solicitud de Reporte al Secretariado de la CCAAN (Artículo 13).	CEMDA <i>The National Audobon Society</i> Grupo de los Cien	Grupo internacional de expertos elaboró informe y recomendaciones. El gobierno mexicano respondió que los peticionarios no presentaron actas constitutivas ni agotaron recursos legales disponibles en México. Atendió recomendaciones de corto plazo y, en 1998, la zona se declaró ANP. No atendió las otras recomendaciones y la mortandad volvió a elevarse.
Caso 2 1995-96	Detener construcción del primer muelle comercial en la Isla de Cozumel, autorizado por Semarnat mediante PEIA inadecuado.	Denuncia popular ante Profepa. Petición ciudadana ante el CCAAN (Art. 14) para que realizara un expediente de hechos. Diversas solicitudes para dialogar con funcionarios.	CEMDA Comité de Preservación por los Recursos Naturales Amplia movilización social en Cozumel y varias acciones de impacto en medios a nivel nacional e internacional. Participación de Asociación de Buzos y de varios expertos ambientalistas de otros países.	Profepa respondió que las acciones se habían realizado con legalidad Al informe de la CCA, el gobierno mexicano respondió que peticionarios no presentaron actas constitutivas, ni mostraron afectación directa. El Secretariado elaboró expediente de hechos. Semarnat tuvo que suspender la autorización y solicitar una nueva MIA, de la que solo autorizó algunos componentes del primer proyecto e impuso más condicionantes. Posteriormente, se creó el ANP Parque Nacional Arrecifes de Cozumel Se crearon dos fideicomisos público-privados para la gestión, con participación de OSC local. Se abrió proceso para elaborar ordenamiento territorial de la isla.
Caso 3 1997	En 1995, de manera unilateral, la Semarnat emitió un acuerdo para simplificar trámites para la presentación de la MIA a las industrias.	Se interpusieron dos amparos en contra del acuerdo	CEMDA, Unión de Grupos Ambientalistas, Greenpeace, Consejo para la Defensa de la Costa del Pacífico.	El juez declaró improcedente la denuncia por no existir interés jurídico. De acuerdo con resolución, en esa fecha no existía ningún instrumento eficaz para la defensa ambiental.
Caso 4 1999 a la fecha	Modificaciones a LGEEPA para mejorar el <u>PEIA</u> . Contiene lagunas y deficiencias y su aplicación	Desde 1999, en varias fechas se hicieron reuniones, foros y talleres con OSC, legisladores	Las acciones de incidencia han sido continuas y con	Desde 1996, no se ha modificado ni la norma ni el procedimiento. La DGIRA ha sido la principal oponente.

	conduce a una alta incidencia de juicios y de conflictividad socioambiental.	y con funcionarios de Semarnat. Se elaboraron y difundieron estudios y propuestas para mejorar el PEIA. En 2017 se hicieron propuestas para financiar cambios de PEIA en el PEF. En 2017, CEMDA emitió opinión ante la CIDH en un caso de Colombia vs Honduras relacionado con el tema. 2022 nueva campaña para promover cambios al PEIA.	participación de varias OSC y académicos. En 2015 se integró el Grupo de incidencia sobre el PEIA	En un foro organizado por Semarnat, durante sexenio 2012-2018, representantes del sector privado señalaron que no se oponían a cambios, pero que necesitaba que fueran claras las reglas.
Caso 5 2001 - 02	La AIA del Hotel Mayan Palace en Cancún violaba el Programa de Ordenamiento Ecológico y afectaba a la comunidad. Solo se podían autorizar 700 cuartos, se autorizaron 2800.	Denuncia ciudadana en la Profepa. Recurso ante TFJA. Amparo para solicitar revocación de AIA.	CEMDA Ciudadanos/as de la zona.	La Profepa desestimó el interés jurídico de los denunciantes. Tribunal ordenó a Semarnat emitir una nueva AIA. Semarnat respondió que era imposible porque la obra estaba terminada. El juez anuló sentencia del Tribunal, su sentencia deja tesis sobre el concepto de comunidad en la LGEEPA (art. 180). Basta el comprobante de domicilio de la zona para mostrar que la obra puede afectarles directamente. Sería ilegal desechar el recurso y exigir que se demuestre daño. Se modificó la obra.
Caso 6 2003	Iniciativa de Ley General de Forestal Sustentable	Colaboración con Ejecutivo (Conafor) para la elaboración de iniciativa de ley	Varias OSC convocadas que integran un grupo de trabajo	Fue posible incluir en la norma criterios promovidos por las OSC y organizaciones y comunidades forestales.
Caso 7 2003	Proceso de elaboración de la NOM022, para protección jurídica del manglar.	Colaboración en grupo de trabajo en el Comarnat.	CEMDA y otras OSC	

Caso 10 2004	El gobierno estaba permitiendo la importación de maíz genéticamente modificado, a pesar de que existía una moratoria para la importación.	Denuncia ante la Profepa. Exigencia a Sagarpa, Semarnat, SE y a la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad y Organismos Genéticamente Modificados la suspensión de los permisos y la ampliación del régimen de protección especial. Solicitud al Secretariado del CCA realizar un reporte (Art. 13).	En la solicitud al Secretariado, además de CEMDA, participaron: Greenpeace, la Unión de Grupos Ambientalistas y 21 comunidades indígenas de Oaxaca.	La Profepa se declaró incompetente para atender esta solicitud y no reconoció a las OSC como denunciantes. El Secretariado realizó reporte, recomendando al gobierno mexicano mantener la moratoria a la siembra comercial, reducir al mínimo las importaciones y etiquetar los costales importados de manera clara y con advertencias a los campesinos. El movimiento social contra la importación de semillas genéticamente modificadas continúa.
Caso 11 2005-08	Suspensión de construcción de terminal de gas Chevron en isla, cerca de Ensenada. Había riesgo para la Colonia <i>Mérgulo de Xantus</i> , un ave en peligro de extinción, por ruido e iluminación.	Se interpusieron tres recursos de revisión de la MIA ante Semarnat.	CEMDA	En tres años, la Semarnat no resolvió y la empresa decidió cancelar el proyecto.
Caso 12 2005	Revertir Programa de Desarrollo Urbano de Cuernavaca por irregular	Se interpuso amparo		Se emitió sentencia y se logró revertir.
Caso 13 2007-09	Detener la construcción ilegal de conjunto de proyecto habitacional de Grupo Ara, que afecta acuífero de Chalco y Amecameca.	Se documentó que el proyecto no contaba con los permisos Se presentaron demandas en tribunales.	CEMDA Vecinos	En 2007 los vecinos de Chalco obtuvieron sentencias favorables. La resolución fue apelada por la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado. En 2008 se obtuvo otra sentencia favorable para la cancelación del proyecto y volvió a ser apelada por gobierno estatal.

Caso 14 2007-08	El proyecto de construcción de carretera Lerma Tres Marías Cuernavaca podría ocasionar impactos ambientales en comunidades y al ANP del Corredor Biológico Chichinautzin (COBIO), las Ciénegas de Lerma y El Parque Otomí Mexica.	Se presentaron más de 60 solicitudes de información, la Semarnat y otras autoridades ocultaron información. Se documentó el problema. Acciones de diálogo y exigencia. Recurso legal para comunidades.	Comunidades de la región CEMDA coordinó el monitoreo de información para documentar el caso. Varias OSC y comunidades solicitaron reunión de información. Los recursos legales no fueron elaborados por CEMDA.	Se obtuvo la información necesaria que no se había difundido y se documentó el problema, de manera que las comunidades afectadas lo conocieran. En 2008 la construcción de la carretera estaba autorizada.
Caso 1 2007-08	Promover agenda sobre cambio climático y seguridad nacional en el Legislativo.	Acuerdo de las OSC con Cámara de Diputados y el PNUD. Se realizaron dos talleres y varias reuniones.	PNUD CEMDA Centro de Colaboración Cívica Centro Mario Molina Centro de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable	Se elaboró y acordó una lista de actividades, se priorizaron 229 acciones para el Legislativo, ya sea como propuestas o modificaciones a reglamentos para la mitigación y adaptación al CC incluyendo cambios al presupuesto y a la gestión política.
Caso 16 2008	Dialogar sobre la Ley de promoción y desarrollo de bioenergéticos, que se aprobó en febrero.	Jornadas de reflexión sobre Biocombustibles y propuestas para el desarrollo de bioenergía en el país.	FLACSO Asociación Nacional de Empresas del Campo CEMDA Fundación Heinrich Böll Greenpeace OXFAM Red Mexicana de Bioenergía	No se integraron en la ley aprobada elementos para transitar a la bioenergía.
Caso 17 2007-08	Evitar que Semarnat no promueva reforma del artículo 60 TER de la Ley General de Vida Silvestre, porque eliminaría criterios necesarios para la protección de manglares.	Promover que el INE realizara una consulta pública. Promover cambio de categoría de protección a los manglares en NOM 059	Junto con Observatorio Ciudadano de Vigilancia Ambiental (OCVA)	Artículo 60 quedó como lo propusieron las OSC. No se siguieron las demás propuestas.
Caso 18 2008	La Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de Morelos construyó en el año 2007, sin contar con AIA, una carretera de	Denuncia ante la Profepa Juicio de amparo contra resolución de Profepa	CEMDA	Profepa se negó a atender la denuncia. El juez ordenó a la Profepa realizar un estudio y emitir una resolución legal.

	más de 8 km en el ANP Corredor Biológico Chichinautzin			Ordenó la demolición de la carretera y la restauración del daño.
Caso 19 2008	Proteger tortugas marinas en Akumal	Presentación de estudio a Dirección de Vida Silvestre de Semarnat	CEMDA Centro Akumal	Se incluyeron en algunos programas de la Dirección acciones derivadas del estudio.
Caso 20 2010	Participación en la actualización de la NOM 059 protección de especies en riesgo	Por invitación a participar en el Comarnat.		
Caso 21 2011- 14	En 2010 el pueblo wixarika supo que se habían otorgado 78 concesiones mineras en su territorio, incluyendo el ANP y en 2013 se realizaban actividades de exploración, aún sin AIA	Se creó la Coalición en Defensa de Wirikuta Solicitaron a la SE la suspensión de concesiones. Entrega de comunicado al presidente Calderón Se presentaron varios litigios por la suspensión de las concesiones. Queja ante CNDH. Amplia campaña de difusión y apoyo ciudadano en medios.	Coalición en Defensa de Wirikuta Tamatsima Wahaa. Pueblo Wixarica Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza Amplia coalición de ciudadanos y organizaciones CEMDA acompañó en procesos legales entre 2011 y 2014.	En 2011, la SCJN resolvió suspender la extracción de mineras, a favor del pueblo wixarika. En 2013 se obtuvo suspensión de cualquier actividad de exploración o explotación minera. 2014 se suspendieron 78 concesiones mineras en el territorio. La CNDH emitió recomendación a favor del pueblo wixarika.
Caso 22 2011 -15 2022	Defensa del Parque Nacional Cabo Pulmo en BCS frente a varios proyectos turísticos: Cabo Cortés Nuevo proyecto Cabo Dorado Nuevo proyecto Cabo Pelícanos.	Solicitud a Semarnat de anular AIA del proyecto Cabo Cortés Reuniones con la Conanp Exigencia de consulta y reunión popular Presentaron observaciones técnicas. Se interpuso litigio a nivel local. Se incluyó en Petición a CAA 2013.	Coalición Cabo Pulmo Vive. Movilización ciudadana Amplia campaña de difusión. CEMDA hizo cargo de acciones judiciales.	En 2012 se suspendió la AIA de Cabo Cortés En este caso fue una cancelación definitiva porque el promovente desistió. Se logró sentencia para que autoridad local elabore POEL. En 2022, la comunidad empezó la movilización contra otro proyecto autorizado por la Semarnat.
Caso 23 2011	Reformas a la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable	CEMDA colaboró con grupo promotor		Se reformó ley
Caso 24 2012	Para proteger Playa Balandra en BCS.	Solicitar la creación de ANP con acceso público.	Con coalición de OSC.	Se decretó ANP municipal
Caso 25 2012 - 15	Detener autorización de la Sagarpa para la siembra de soya transgénica	Denuncia ante la Profepa.	Un amplio grupo de OSC y otras organizaciones.	Para otorgar AIA, Semarnat omitió atender opiniones de Conabio, INE y Conanp.

	en comunidades indígenas de los estados de Campeche y Yucatán. Provoca daños a productores y exportadores de miel y ponen en riesgo su derecho al trabajo por la posible contaminación del polen transgénico en las mieles que exportan. Se argumentó la ilegalidad de los permisos porque la Ley de Biodiversidad no contempla principio precautorio.	Carta solicitud de suspensión de permisos a Sagarpa Entrega de petición ciudadana con firmas recabadas vía Change. Audiencias en la CIDH. Amparo para reparación de daño a comunidades de apicultores por posible contaminación de sus productos. Se interpuso recurso de revisión de la resolución del amparo.	Los apicultores interponen amparo con asesoría de CEMDA.	No se reconoció el interés legítimo de los denunciantes. Se resolvió que la Sagarpa estaba facultada para otorgar permiso sin consultar. Después de varios amparos y recursos de revisión, en 2015 se emitió sentencia a favor de los pueblos mayas, reconociendo su interés jurídico como personas morales. La sentencia señala que las comunidades deben ser consultadas. Fue el primer resultado jurídico vs organismos genéticamente modificados. En 2016 inició consulta, pero se interrumpió. No se han implementado las acciones que dicta la sentencia y no hay más herramientas para presionar.
Caso 26 2012	Colaborar en elaboración de indicadores de derecho al medio ambiente sano para la ONU	Con equipo de trabajo del Alto Comisionado de Naciones Unidas		
Caso 27 2012 - 15	Promoción de arquitectura financiera para atender necesidades de mitigación y adaptación al cambio climático, incluyendo presupuesto federal. Se retomaron acciones iniciadas en 2007/2008.	Elaboración de estudio de arquitectura financiera para cambio climático en México.	Grupo de trabajo convocado por OSC.	Se logró incluir en las reglas de operación del Fondo para el cambio climático, mecanismos de transparencia, eficiencia en el gasto y priorización de acciones a financiar.
Caso 28 2012-19	Detener proyecto Presa Las Cruces de la CFE en Río San Pedro (Nayarit), por realizarse en territorio sagrado wixárika y porque amenaza la zona de manglar Marismas Nacionales, además de violar derecho a la participación, consulta, territorio y medio ambiente sano. La CFE comenzó la obra en 2012 sin AIA, en 2014 la Semarnat le otorgó autorización.	Estrategia conjunta para la defensa del territorio Denuncia ante la Profepa Amparo para la comunidad Se elaboró estudio que muestra que la construcción de la presa no es viable y, en 2019 la coalición de OSC volvió a solicitar la suspensión del proyecto.	Pueblo wixárika Otros pueblos y otras OSC CEMDA y AIDA elaboraron defensa judicial SuMar-Voces por la Naturaleza AC elaboró estudio.	La Profepa no detuvo la obra. Los recursos judiciales no se resolvieron. Se mantuvo el proyecto en el programa de obras e inversiones del sector eléctrico 2012-2026 y el gobierno de López Obrador está considerando reactivar la construcción.

Caso 29 2012- 13	Ilegalidad en la construcción de un centro comercial en Puerto Morelos, QR (Dragon Mart).	Se presentaron denuncias ciudadanas en Profepa por otorgar permisos de uso de cambio de suelo, desmonte y remoción de duna costera y de selva. Se interpone recurso de nulidad porque en su visita de inspección, la Profepa omitió observar aspectos de la obra. Se interpusieron amparos contra Profepa.	CEMDA y vecinos	Profepa respondió que había concluido procedimientos de investigación. Se obtuvo sentencia en 2014 y se clausuró el proyecto Dagron Mart.
Caso 30 2011 - 21	Lucha del pueblo yaqui para detener Acueducto Independencia, proyecto del gobierno estatal, autorizado en 2011 y avalado por distintas administraciones estatales y federales.	Controversia constitucional contra actos y omisiones de las autoridades, se exigió suspensión de actividades. Recurso de revisión porque no se consideró principio precautorio. Reuniones con autoridades Misión de observación de consulta. Litigio en CIDH y en Sistema de Naciones Unidas. Queja en la CNDH y en la Comisión Estatal Defensa legal de defensores detenidos. En 2016 CEMDA asesoró para litigio legal por derecho al agua y a la consulta.	Pueblo yaqui CEMDA asesorando y elaborando litigios. Decenas de OSC para monitorear las acciones. El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM elaboró guía metodológica para que la comunidad diera seguimiento a sentencias.	La SCJN negó el amparo. Se negó el recurso de revisión del amparo, por considerar que el denunciante no había probado afectación y señalando que sí se había considerado principio precautorio en la AIA. El proyecto se puso en marcha en 2014. Posteriormente, se logró amparo que reconoce el derecho al pueblo indígena a la consulta del PEIA y se ordena a la autoridad realizarla. Detención ilegal de varios defensores. La CNDH señaló que se había violado debido proceso y el derecho a la consulta. El Acueducto está en operación y se mantiene el nivel de conflictividad social.
Caso 31 2013	Detener proyecto de energía eólica en Cozumel	Se solicitó la negativa a AIA del proyecto Parque Eólico en Cozumel por tratarse de la zona de humedales protegidos.		La Semarnat negó la AIA al proyecto.
Caso 32 2013	Promover una Norma de eficiencia Energética Vehicular	Reuniones de diálogo	CEMDA promovió y tuvo reuniones	Se elaboró la Norma de Eficiencia Energética Vehicular

Caso 33 2013 - 20	Protección del Parque Nacional Sistema Arrecifal Veracruz SAV frente al proyecto y obras de ampliación del Puerto de Veracruz. El proyecto se anunció en 2013, pero desde 1994 se venían autorizando MIA y realizando obras que causaron varios daños. De 2004 a 2017 se habían autorizado 14 MIA. CEMDA inició litigios en 2015	Denuncia ante Profepa Recopilación y revisión de las 14 MIA autorizadas por Semarnat, para mostrar la ilegalidad del PEIA: la falta de información científica, la fragmentación del proyecto y la imposibilidad de evaluarlo integralmente. Investigación y documentación del desempeño de Conanp desde 2001 para mostrar que su trabajo había sido deficiente y había omitido expedir planes de manejo de la ANP. Publicación de Guía Ciudadana para el Monitoreo y Vigilancia de las ANP. Varias publicaciones sobre el problema en PNSAV. En 2017 se denunció ante la Profepa. Entrega de petición ciudadana vía Change al Comisionado Conanp. Queja ante CNDH Litigios del año 2015 al 2020. Solicitud de inscribir el Sistema Nacional Arrecifal Veracruz en Registro Montreux para que fuera visitado por expertos RAMSAR. <i>amicus curiae</i> en amparo de la defensa.	Greenpeace y OSC locales realizaron acciones de incidencia en 1997. Ciudadanos/as interpusieron juicio de amparo en 2012. Numerosas tareas de documentación y difusión, en alianza con Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA), la Asamblea Veracruzana de Iniciativas y Defensa Ambiental, LAVIDA, investigadores del Instituto de Ecología, INECOL y de la Universidad Veracruzana. El trabajo de los académicos fue relevante para proveer contenido científico sobre la zona y los daños. Entre otras, foros, exhibiciones y un video documental. Campaña ciudadana. Entre 2015 y 2020, junto con AIDA, se interpusieron amparos y quejas o recursos de revisión.	No se obtuvo respuesta de ProfepaB En 2016, la CNDH emitió recomendación para que Conanp emitiera programas de manejo en ANP (en ese año más de 30% de las ANP no tenían plan de manejo). Se logró una importante alianza con OSC locales, nacionales e internacionales, con académicos, asociaciones de buzos y de pescadores. Se ha abierto un debate público sobre el tema de la riqueza arrecifal en el Golfo de México y se ha modificado la visión que se tenía, tanto en la sociedad como en los tomadores de decisiones. Los litigios fueron sobrepasados en varias ocasiones. En 2020 se obtuvo sentencia favorable que abona en varios temas (Anexo II)
Caso 34 2014 - 21	Informar sobre la fatalidad del activismo ambiental y hacer visible el trabajo de personas defensoras del medio ambiente.	Desde el año 2001 registra eventos de agresiones a defensores del medio ambiente	CEMDA	Cada año logra tener mayor difusión en medios de comunicación.

		Solicitud al Secretariado del CCA reporte sobre mortandad de tortuga.		Es el primer caso ante TMEC. El gobierno mexicano solicitó prórroga para aceptar que se realice investigación y reporte.
Caso 37 2015 2017	Iniciativa de Ley General de Aguas Ley de derecho al agua, Art. 40 Constitucional	Se elaboraron y presentaron documentos sobre limitaciones y recomendaciones a la ley. Asesoría legal. Reuniones con actores del Ejecutivo. Participación en grupo de trabajo de Comisión de Recursos Hidráulicos de Congreso.		
Caso 38 2015 2015- 2018 2021 2022	Contra la inconstitucionalidad que se deriva de la Ley Minera: en el procedimiento inspección y vigilancia en caso de concesiones mineras. Por violación a la autodeterminación de los pueblos y el control de los recursos naturales. Por falta de consulta pública.	Amparo para el pueblo maseual contra concesiones mineras. Caso mina Fierro del Toro. Amparo del pueblo maseual Nuevo amparo contra la concesión a tres minas en tres municipios.	Pueblo maseual, Sierra nororiental del Estado de Puebla acompañado por CEMDA. Instituciones académicas, OSC y expertos acompañaron demanda y presentación de <i>amicus curiae</i>	En 2018 se emitió resolución, ordenando a la SE dejar sin efecto la concesión minera relativa al amparo. Aunque no se declaró la inconstitucionalidad de la Ley Minera, fue importante que se discutiera en SCJN y señalara que la actividad conlleva afectaciones a los ecosistemas y a sus habitantes. Destacó la obligación de consultar a las comunidades. Se resolvió que las concesiones violaron derechos a la consulta y consentimiento previo de parte de los pueblos. Se cancelaron las concesiones. No se confirmó inconstitucionalidad de la Ley Minera. Nueva sentencia, con resultado similar.
Caso 39 2015	Energía Eólica del Sur. Acompañamiento a comunidad zapoteca.	Investigación, documentación y asesoría legal. Amparo para la comunidad Entrega de petición con firmas recopiladas por Change Talleres sobre consulta a la comunidad. Monitoreo de los PEIA	CEMDA comunidad El proyecto ha sido objetado por varios amparos.	Se ganó amparo de suspensión. La comunidad y organizaciones locales continuaron el seguimiento a los litigios y procesos con acompañamiento de varios actores sociales.

		Conferencias y comunicados de prensa.		
Caso 40 2015	Ley de transición energética	CEMDA participó en el proceso de ley	Grupo de trabajo	
Caso 41 2015	Proteger los manglares en Niputché, Cancún, ante la construcción de proyecto inmobiliario autorizado por la Semarnat en 2005 y promovido por Fonatur. En 2019 se confirmó sentencia que obliga a Fonatur a restaurar (no se ha hecho).	Denuncia ciudadana en Profepa por la tala de manglar y la remoción de duna costera y otros daños. Para 2016 se habían presentado más de 16 juicios de amparo, entre ellos, el que condujo CEMDA. CEMDA interpuso amparo de revisión porque no se ha ejecutado la sentencia y un juzgado la había declarado como cumplida.	Coalición Salvemos Tajamar Greenpeace La tierra, nuestra casa Grupo ecologista Mayab	En 2016 el juez de Distrito otorgó suspensión temporal de los trabajos de desmonte y relleno. Se sobreseyó el recurso de revisión del amparo otorgado para Tajamar, con lo que se canceló el proyecto y se obligó a Fonatur a convertir el área en un parque. El juez exige a Semarnat revocar AIA. En 2017 el tribunal ordenó la restitución del manglar y que NO se emita una nueva autorización para el proyecto denominado Malecón Turístico Tajamar Cancún en la zona. Profepa ordena multa por \$1,056,860 pesos y la clausura definitiva al proyecto inmobiliario Ynfinity, así como la restauración de 14,160.86 metros cuadrados de un ecosistema costero. Se decretó la zona como ANP, a través de un convenio entre CEMDA, Fonatur y Golf and Resorts. La primera se comprometió a desistirse del caso del desarrollo de la tercera etapa y Fonatur cedió un área para conservación.
Caso 42 2016 2017 2018	El programa Modernización Sustentable de la Agricultura Tradicional MasAgro sustituye el patrimonio biocultural, al desincentivar la siembra de maíz nativo.	Queja ante la CNDH contra programa. CEMDA y presentó estudio en Instituto de Ecología UNAM Dos demandas de amparo por acciones y omisiones de las autoridades federales y locales para la protección del maíz y la agrobiodiversidad nativa.	Grupo Vicente Guerrero de comunidades de Tlaxcala Comunidad Yuhmu del municipio de Ixtenco.	La Sexta Visitaduría de la CNDH ocurrió en inconsistencias en la atención a esta queja. Juez admite demanda.
Caso 43 2016	Varios proyectos turísticos ilegales y tala de manglar en ANP de municipios de Quintana Roo.	CEMDA acompañó a los habitantes de las comunidades, se presentaron 58 denuncias populares	Comunidades.	Hasta donde supieron, la Profepa clausuró nueve actividades/proyectos y se sancionó a cuatro infractores.

Caso 44 2016	Ley General de Biodiversidad	Análisis y comentarios sobre la iniciativa de Ley General de Biodiversidad. Informe del Experto Relator en materia de derechos humanos y medio ambiente.	CEMDA coordinó opiniones y posturas institucionales para la preparación del Informe.	
Caso 45 2016	Participación en la actualización de NOM 044 y de la Norma de Calidad de Combustibles 016	Colaboración en grupo de trabajo. Taller para medios de comunicación sobre la NOM016 Combustibles y calidad del aire.	Grupo de trabajo	Se logró que se programara revisión de NOM042 para 2017. Se aprobó NOM016 con mejores estándares de calidad.
Caso 46 2016	Participación en mesas de trabajo para la creación de ANP Reserva de la Biósfera Caribe Mexicano y en la revisión del decreto	CEMDA aportó recomendaciones para su creación.	Un amplio grupo de actores.	Se creó el ANP Reserva de la Biósfera Caribe mexicano
Caso 47 2017	En 2016, la CRE emitió NOM sobre contenido de etanol en gasolinas, permitiendo hasta 10% de etanol. La emisión fue ilegal, no habían concluido las discusiones en los grupos de trabajo, no se había presentado una Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR), ni realizado todos los estudios técnicos o científicos.	Participación en grupo de trabajo Varias actividades de incidencia de OSC y académicos. Envío de carta a la CRE, con copia al presidente de la República, al Titular de Semarnat y al de la Secretaría de Energía. Elaboración y publicación de documento de información. Demanda de amparo contra el Acuerdo modificatorio a la <i>NOM-016-CRE-2016, Especificaciones de calidad de los petrolíferos</i> En 2018 se hizo petición en CDHDF en evento público	CEMDA, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP), Greenpeace México, El Poder del Consumidor A.C., Fundación Tláloc, Transita Seguro México y Consultor en calidad del aire y cambio climático y expertos. El Poder del Consumidor Académicos del Instituto Nacional de Salud Pública	SCJN emitió sentencia en 2017, exigiendo la ratificación en un plazo de 180 días. En septiembre de 2020, la CRE publicó nuevo acuerdo de la NOM, en el que se revirtió la modificación sobre el contenido de etanol en gasolinas, dejando el máximo permitido de etanol en 5.8% en volumen. Para hacerse sancionable en marzo del 2021.

Caso 48 2017 2018	Derogar Ley Forestal y promulgar nueva	La iniciativa se empezó a promover en 2016 Se promovió que hubiera consulta pública para la reforma En 2017 se retomó el proceso.	Coalición de OSC	Se agotó periodo legislativo y quedaron pendientes resoluciones En junio 2018 se publicó nueva ley
Caso 49 2017	Buscar reparación de daño ocasionado por contaminación de Pemex en comunidades de Tabasco	Denuncia ante Profepa Ante apelación de Profepa, se presentó denuncia judicial, con base en la LFRA, solicitando que las acciones se acompañaran por una organización internacional especializada en remediación de ecosistemas por hidrocarburos.	Con comunidades de campesinos y pescadores.	Profepa apeló la denuncia. Se logró sentencia a favor de comunidades. El juez exigió a la Profepa realizar una nueva investigación y, de ser el caso, sancionar a responsables. Fue la primera sentencia de Poder Judicial de la Federación sobre violación del derecho al medio ambiente sano en relación con la industria petrolera.
Caso 50 2017 2018	Protección del Sistema Arrecifal de los Tuxtlas. Desde 2008, la Semarnat y la Conanp habían iniciado proceso administrativo para convertir en ANP, pero lo interrumpían.	Elaboración de estudio sobre la importancia del área. Se exigió continuar con el procedimiento para el decreto. Se entregaron peticiones ciudadanas a Semarnat recolectadas por Change. Monitoreo de las acciones de la Conanp en Reserva, con recomendaciones.	CEMDA elaboró estudio y el monitoreo y coordinó las demás acciones.	No se modificó el estatus del área.
Caso 51 2017 – 2019	Detener proyecto de Mineral La Pitalla en Baja California Sur por deficiencias en la MIA.	Denuncia popular Campaña comunicación TV y radio	CEMDA	Largo proceso de revisión, la Semarnat no autorizó el proyecto. En 2019 la empresa volvió a solicitar AIA.
Caso 52 2017 2018 2022	Proyecto minero Los Cardones, ubicado en las faldas del ANP Reserva de la Biósfera Sierra La Laguna, BCS. Exigencia de comunidades y OSC para la cancelación del proyecto. Exigencia pública a Semarnat para que cancele AIA.	Amparo Nuevas denuncias no concluidas Se le solicitó directamente al presidente López Obrador	CEMDA y comunidades	Fue la primera sentencia que declaró nulo un proyecto de minería a cielo abierto en BCS. La empresa impugnó la sentencia y mantuvo el permiso vigente. El presidente prometió que se haría consulta, no se hizo. A octubre de 2022 Semarnat no ha revocado AIA al proyecto.

Caso 53 2017	Monitoreo de proyectos presentados para AIA, con fines de identificar los que serían improcedentes.	Se trata de una actividad cotidiana de CEMDA, participando en la consulta o recurso de revisión del PEIA. Generalmente no se reporta como actividad en los informes.	CEMDA	En el informe 2017 se reporta como logro porque se negaron AIA a dos proyectos de los objetados por CEMDA: Bosques de Pajemé, en Valle de Bravo y Minera Caballo Blanco, en Veracruz (proyecto que se ha presentado en varias ocasiones).
Caso 54 2017-21	La NOM no se había revisado en 25 años, OSC y academia promovieron en el Comarnat que se revisara. El proceso inició en el año 2017.	Participación en el Grupo de Trabajo del Comarnat de la Semarnat.	Grupo de trabajo convocado	Fue posible que se elaborara una nueva NOM001 con estándares de calidad y que ganara la votación en el Comarnat. Se publicó en el año 2021.
Caso 55 2018	Calidad del aire en principales ciudades del país. Carta al Consejo Consultivo de la CNDH externando preocupación porque la Comisión no había atendido varias quejas ni emitido recomendaciones en temas ambientales.	En 2013n se había interpuesto queja ante la CNDH contra el Estado mexicano por mala calidad del aire	CEMDA Bicitekas Fundación Tlaloc El Poder del Consumidor Red por los derechos de la infancia CTSEmbarq	La CNDH no atendió la queja. CEMDA y otras OSC se reunieron con el Consejo de la Comisión quienes expresaron que exigirían la atención a los asuntos ambientales.
Caso 56 2018- 2019	Exigencia para que el gobierno mexicano ratificara el Acuerdo de Escazú.	Alianza con OSC Conversatorios, foros en el Senado de la República, eventos y conferencias de prensa. Presentación de propuestas para la implementación del Acuerdo.	Coalición de OSC	Se ratificó en el año 2020.
Caso 57 2019 - 21	Exigir acciones a los gobiernos municipales de los estados de Baja California y Baja California para regular uso desmedido de plásticos	Campaña de comunicación Participación en Programa de Ordenamiento Ecológico Denuncia judicial contra gobierno municipal.	Alianza Desplastificate CEMDA Cómo Vamos La Paz y otras OSC	La Ley se había reformado en 2018 pero no estaba teniendo efecto. Se continúa el monitoreo y acciones de exigencia.

Caso 58 2020	Protección del ANP Yum Balam En 2018 el municipio Lázaro Cárdenas promovió controversia constitucional contra la federación por considerar que utiliza instrumentos de planeación para usurpar competencias del municipio.	El ANP Yum Balam, creada en 1994 no tenía plan de manejo. Por varios años, OSC y comunidad impulsaron la elaboración de Plan de Manejo. La Conanp coordinó el proceso de PC y se elaboró el plan de manejo que se publicó en el año 2018.	CEMDA CEMDA y la Asociación Interamericana de Defensa del Ambiente presentaron <i>amicus curiae</i> para argumentar a favor de la Federación.	En 2021, la SCJN emitió resolución a favor de la Conanp y por mantener el Plan de Manejo.
Caso 59 2021	Contra Reforma del 2021 de la Ley de la Industria Eléctrica por ser contraria a derecho a la salud y al medio ambiente sano.	Denuncia de amparo	CEMDA	La resolución fue favorable, pero no se alcanzó mayoría para declarar inconstitucional la reforma. Se interpusieron nuevos amparos.
Caso 60 2020	Revisar proyecto de Tren Maya, Tramo 2	Se han interpuesto una serie de amparos	CEMDA interpuso uno de los amparos	Se logró la suspensión definitiva de Tramo 2 No se ha cumplido la sentencia.
Caso 61 2021	Deforestación en manglar en Dos Bocas para la construcción de refinería e irregularidad en la AIA, la MIA se presentó de manera fragmentada y no incluye proyectos asociados.	Denuncia ante la Agencia de Seguridad, Energía y Medio Ambiente por destrucción o desmonte de vegetación sin tener autorización de cambio de uso de suelo forestal, ni de impacto ambiental.	Además de los litigios de CEMDA, varias OSC han presentado amparos.	ASEA confirmó que sí se removió vegetación y que se impusieron sanciones a terceros en un predio que es propiedad de Pemex.
Caso 62 2021	No se ha elaborado en México una Ley General de Agua.	Demanda de amparo para que el Legislativo cumpla con la obligación de emitir la Ley. Demanda de amparo	Amplia y continua movilización social de grupos, OSC y comunidades. Amparo: CEMDA, Pueblos Unidos de la Cuenca Antigua y Grupo Gema del Mayab, AC.	
Caso 63 2022	Campaña para la ciudadanía sobre la importancia de luchar por el derecho al agua.	Campaña pública Ser Agua	Coordina: El Día Después Participan varias OSC, coaliciones y defensores.	Los primeros meses se orientó a difusión hacia la ciudadanía en general.

ANEXO II. Casos seleccionados para el análisis sobre la vía judicial²⁵⁸

Ilegalidad de acuerdo emitido por la Semarnap para simplificar trámites del PEIA (Caso 3, Anexo I)		
Acciones y fechas	Narración de eventos	Resoluciones y consecuencias
1996 Amparo por ilegalidad del acuerdo. 1997 Amparo	En 1995 la Semarnap emitió un acuerdo para simplificar trámites para la presentación de la MIA a las industrias; solo presentando un informe preventivo.	Las dos demandas se declararon improcedentes por no reconocer el interés legítimo de las OSC demandantes. Se consideró que no representan a una colectividad y la LGEEPA (Art. 180) no reconoce ni asigna un interés individual exclusivo, sino colectivo.
Improcedencia en la AIA para la construcción de hotel en Cancún (Caso 5, Anexo I)		
2001 – 2002 Recurso en TFJA Amparo solicitando la revocación de la AIA	Con la AIA, la Semarnat violó el Programa de Ordenamiento Ecológico afectando a la comunidad. Solo podían autorizarse 700 cuartos y se autorizaron 2,800.	Se había denunciado ante la Profepa, pero la instancia había negado el interés jurídico de los/las demandantes. El Tribunal ordenó a Semarnat emitir una nueva AIA, esta respondió que no era posible porque la obra estaba terminada y el Tribunal lo aceptó. Amparo contra resolución de Tribunal, la obra no estaba terminada. El juez anuló la sentencia de Tribunal. La aceptación de la demanda dejó tesis sobre el concepto de comunidad en la LGEEPA (art. 180): es suficiente mostrar comprobante de domicilio de la zona para que se considere persona afectada directamente ²⁵⁹ . No se puede desechar el recurso ni exigir al demandante que demuestre daño ²⁶⁰ .
Defensa de comuneros afectados por proyecto Presa La Parota, Guerrero (Caso 8, Anexo I)		
2004 a 2008 Amparo contra la AIA del proyecto y en defensa de las tierras. Recurso de revisión del amparo	La construcción, a cargo de CFE, inició en 2003. Cerca de 25 mil personas deberían ser desplazadas, los comuneros alegaron que no fueron notificados y que se ocultó información y no tuvieron derecho a consulta	El Poder Judicial desechó el amparo por considerar que los comuneros no tienen interés jurídico. Resolvió que la AIA y los títulos de concesión no afectan derechos de los comuneros. En 2006, por el movimiento social, la Semarnat revocó la AIA y el proyecto hidroeléctrico fue suspendido por un año. En 2008, el juez resolvió que el amparo agrario no es vía para defender medio ambiente, si no se acude a juicio con autoridad de núcleo agrario. Hasta el año 2020 no había certeza respecto a si se suspendía definitivamente.

²⁵⁸ En todos los casos, la OSC realizó diversas acciones de manera previa o paralela con el litigio, en el marco de una estrategia de incidencia (véase Anexo I).

²⁵⁹ En 2000, en la resolución de litigio contra la construcción de una tienda en el Casino La Selva de Cuernavaca, el Tribunal aceptó el interés jurídico del demandante declarando que un individuo que habita en el municipio es miembro de la comunidad afectada.

²⁶⁰ En ese mismo año, la resolución de una demanda contra el Parque Xcaret ratificó que no es presupuesto procesal demostrar el daño individual o al medio ambiente.

Construcción de carretera sin AIA en ANP (Caso 18, Anexo I)		
2008 Amparo contra Profepa por negarse a atender demanda ciudadana.	La carretera de más de 8 km fue construida por la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de Morelos en 2007, sin contar con AIA, en el ANP Corredor Biológico Chichinautzin.	El juez ordenó a la Profepa realizar un estudio del asunto y emitir una resolución legal. Ordenó a la Secretaría la demolición de la carretera y la restauración del daño.
Pueblo yaqui contra la construcción del acueducto Independencia (Caso 30, Anexo I)		
2011 Juicio de amparo Recurso de revisión de parte de Semarnat Recurso de reclamación (2013) La SCJN atrae el caso y emite sentencia	Porque Semarnat otorgó AIA sin consultar a la comunidad ni considerar varios principios de protección del medio ambiente, entre otros, el derecho al agua del pueblo yaqui. Por autoridades del pueblo yaqui porque el ministro instructor no consideró de manera adecuada la aplicación del principio precautorio	Se otorgó amparo. La Semarnat interpuso recurso de revisión apelando que los demandantes no probaron su personalidad jurídica como autoridades del pueblo yaqui, ni como representantes de dicha comunidad agraria. Que no probaron que la obra ocasionaría daños y que la AIA se otorgó de acuerdo con la norma y atendiendo al principio precautorio. La Corte negó nuevamente las medidas cautelares porque la suspensión de la obra podría ocasionar un mayor daño a la sociedad y porque los riesgos ya habían sido evaluados por la AIA (SCJN, 2021: 35). Se otorgó amparo al pueblo yaqui, se exigió a la autoridad reponer el proceso de AIA, consultar a la comunidad afectada y obtener su consentimiento. Respecto a la disposición de agua, se señala que la afectación, más que derivar de la autorización, podría generarse durante la operación. Con la sentencia, el acueducto quedó sin permiso para construirse y operar, pero el proyecto continuó y no se llevó a cabo el proceso de consulta. Posteriormente se detuvo ilegalmente a defensores. En 2022, se obtuvieron consentimientos de algunas autoridades del pueblo.
Wirikuta, defensa del territorio del pueblo wixarika (Caso 21, Anexo I)		
2011-2012 Amparo Recurso de revisión	Contra las concesiones mineras ilegales en territorio del pueblo wixarika, por afectaciones al patrimonio cultural, el libre acceso, conservación y disfrute del territorio sagrado, además de la falta de consulta. Porque la resolución había sido un agravio al suponer que el patrimonio de los pueblos se define por los derechos agrarios, contrario a la Constitución y al Art 169 de la OIT.	Se negó el amparo por considerar que las concesiones no afectaban los bienes agrarios y que los demandantes no tienen titularidad reconocida del territorio de Wirikuta. A pesar de que se menciona en la sentencia que, desde 2007, se reconoce la “Ruta histórico-cultura del pueblo huichol” en dicho territorio. En la resolución de 2012, el juez indicó que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran; que las autoridades suspendan nuevas concesiones mineras dentro del territorio sagrado Wirikuta y que se suspendan todas las concesiones en el municipio de Real de Catorce. En 2014 se logró la orden de suspensión de concesiones en territorio sagrado de Wirikuta y se habían suspendido 78 concesiones.
Ilegalidad en permisos para la siembra de soya genéticamente modificada (Caso 25, Anexo II)		
2012 – 2015	Sagarpa autorizó la siembra de soya transgénica en comunidades indígenas. Se demandó por los daños ocasionados a productores y exportadores	La primera resolución ordenó la suspensión de los permisos.

Apicultores de pueblos mayas interponen amparo	de miel de los estados de Campeche y Yucatán y porque se pone en riesgo su derecho al trabajo por la contaminación del polen en las mieles que exportan. Además de denunciar violaciones al derecho al medio ambiente sano y a la consulta. La AIA fue ilegal porque la Ley de Biodiversidad no contempla el principio precautorio y en la decisión, la Semarnat omitió dictamen de Conabio, INE y Conanp.	Las autoridades demandadas interpusieron recursos de revisión, señalando que los demandantes no tenían interés jurídico y que la Sagarpa estaba facultada para otorgar permiso sin consultar. En 2015 la SCJN atrajo el caso, reconoció interés jurídico de los/las denunciante y emitió sentencia a favor de los pueblos mayas, exigiendo hacer consulta a las comunidades. Se trató del primer resultado jurídico que reconoce la posibilidad de impacto negativo de los organismos genéticamente modificados. En 2016 inició consulta, pero se interrumpió. No se han implementado las acciones que dicta la sentencia.
Construcción de centro comercial en zona de manglar, Cancún (Caso 29, Anexo I)		
2013- 2015 Recurso de nulidad ante TFJA Amparo contra Profepa Recurso de inconformidad	Contra la declaración de la Profepa (2012) de que había concluido los procedimientos de respuesta a la denuncia ciudadana; respecto al cambio de uso de suelo de terrenos forestales, del desmonte, remoción de duna costera y de selva. Demanda contra Profepa por varias omisiones en las visitas de inspección. En abril de 2014, la Profepa declaró que la sentencia estaba cumplida.	La resolución al recurso de revisión anuló el acto administrativo, ordenó a Profepa hacer tareas de inspección y vigilancia y verificar si el proyecto cumplía con las obligaciones en materia ambiental, especialmente, en lo relativo a la presentación de MIA a nivel federal. Pero la sentencia señalaba que la autoridad no vulneró la declaración de Río porque esta dice que en cuestiones ambientales se requiere participación ciudadana y los demandantes no proveyeron la información que ahora sí proveen. Resolución: las pruebas de parte de la Profepa sobre el cumplimiento de la sentencia son insuficientes, se revocó el acto impugnado. Se canceló el proyecto porque no contaba con AIA.
Inconstitucionalidad de Ley Minera²⁶¹ (Caso 38, Anexo I)		
2015 – 2022 Amparo del pueblo maseual contra concesión minera. 2020 amparo 2022	Por inconstitucionalidad de la Ley Minera, en el procedimiento de inspección y vigilancia, por violación de autodeterminación de los pueblos y por falta de consulta pública. Nuevo juicio de amparo contra otra concesión Nuevo juicio de amparo del pueblo maseual por la concesión de tres minas.	Se otorgó el amparo y se ordenó a la SE cancelar las concesiones por violación al derecho a la consulta y consentimiento previo de los pueblos. No se declaró inconstitucional la Ley Minera. Resolución en 2021: se otorgó el amparo y se ordenó cancelar las concesiones. Se destacó la violación al derecho de consulta de las comunidades. No se declaró la inconstitucionalidad de la Ley Minera. Resolución similar a la anterior.
Ampliación del Puerto de Veracruz (Caso 33, Anexo I)		
2015- 2022 Juicio de amparo contra Conanp, DGIRA y la	Vecinos del Puerto habían interpuesto amparos en 2012 y 2013. En 2015, CEMDA y AIDA, a nombre de ciudadanas del Puerto.	Los amparos no procedieron por falta de interés legítimo. En mayo 2016 se desechó la demanda por falta de interés legítimo, sin que se analizara la cuestión de fondo. No es suficiente ser habitante de la Ciudad de

²⁶¹ Estas acciones son solo parte del conjunto de litigios presentados para mostrar la inconstitucionalidad de la Ley Minera.

Delegación Semarnat Veracruz Otros recursos judiciales	Recurso de revisión. Segundo amparo en diciembre 2016. Recurso de queja, febrero de 2017. Por la relatividad de la sentencia y por negación de acceso a la justicia. En abril se amplió la demanda, presentando dos peritajes como muestra de los daños a los demandantes. Recurso de revisión de diciembre de 2021. Se solicita a la SCJN que atraiga el caso para revisión de amparo. Las obras realizadas han dejado daños irreparables en el SAV que es una amplia región del Golfo de México con más de 28 cuerpos arrecifales Muchos de los daños no se pueden reparar, si acaso, mitigar y restaurar algunas de sus funciones ecológicas. Se desmontó vegetación de manglar, se impactaron áreas de duna, se sepultaron arrecifes. El gobierno desincorporó la	Veracruz, se requiere mostrar una afectación real y no existe elemento alguno que distinga a las defensoras del resto de los habitantes. Se argumenta que, debido a que el proyecto se presentó de manera fragmentada (en 14 MIA), no es posible que la autoridad lo evalúe y autorice integralmente. Se volvió a desechar la demanda de amparo con los mismos argumentos. Sentencia octubre 2017: no se pueden desechar demandas sin analizar los casos, expone varios aspectos para el análisis de las posibles afectaciones al medio ambiente y daños a los quejosos. Cita Ley de Amparo y tesis de 2001: serán admisibles toda clase de pruebas, la facultad de las partes de presentar pruebas no es plena, solo debe cumplir con ciertos requerimientos. Se admite queja porque la resolución anterior fue incorrecta, se prejuzgó sobre prueba pericial ofrecida. Sentencia noviembre 2019 se resuelve sobreseer el juicio por falta de interés legítimo. No es idónea la credencial de elector para probar residencia (cita tesis). No procede el amparo porque no se prueba la afectación derivada de las obras del proyecto, no aporta datos sobre alguna afectación especial respecto a los servicios ambientales del ecosistema en cuestión. <u>Sentencia de febrero 2022</u>²⁶²: Juzgadores deben hacer interpretación más amplia de interés legítimo en cuestiones ambientales. Esta depende de la especial situación que guarda la persona o comunidad con el ecosistema que se estima vulnerado, particularmente con sus servicios ambientales. Adopta el concepto de entorno adyacente, como uno de los criterios para identificar la relación entre la persona y los servicios ambientales. Son beneficiarios ambientales quienes habitan o utilizan el entorno adyacente o las áreas de influencia del ecosistema. i) El análisis del interés legítimo se rige también por los principios de participación ciudadana y el de iniciativa pública (rol proactivo del Estado).
---	---	---

²⁶² La demanda en este caso también había sido sobreseída por falta de interés legítimo. En 2016 se interpuso recurso de revisión y el caso fue atraído por la SCJN quien dictó una sentencia que se ha vuelto relevante. La denuncia fue contra la tala de manglar que realizó una empresa, sin AIA de la autoridad federal, para construir un parque en Tamaulipas. Además de reconocer y ampliar la argumentación sobre el interés legítimo de la ciudadanía en asuntos ambientales, se obligó a las autoridades estatales a revocar los permisos otorgados, se ordenó a la Conabio elaborar un proyecto y un plan para la recuperación de la zona de manglar en la Laguna; que la Semarnat, la empresa y las autoridades locales elaboren convenio de financiamiento y que la Profepa vigile su cumplimiento. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en Revisión 307/2016, Primera Sala, Min. Norma Lucía Piña Hernández, sentencia de 14 de noviembre de 2018, México. La sentencia de febrero de 2022 retoma tesis de la Sentencia del caso de Laguna del Carpintero (Ministra Piña, 2018) y tesis de 2013 sobre la afectación.

	porción norte del SAV diciendo que los arrecifes estaban muertos, aunque la opinión de expertos académicos fue contraria. Como solución reubicaron colonias coralinas.	ii) El papel del juzgador debe ser activo para allegarse de elementos para determinar el daño ambiental. iii) La credencial de elector y la constancia de residencia son documentos probatorios de residencia. iv) Se obtuvo también tesis sobre la obligación de que se evalúen los proyectos de manera integral y no fragmentada, que los promoventes presenten información completa y basada en información científica. La denuncia señalaba que, desde el año 2004, las autoridades habían sido omisas en realizar una evaluación de impacto ambiental completa y adecuada, lo que impedía evaluar daños sinérgicos y acumulativos. Se revocó la sentencia anterior y se concedió el amparo. Las autoridades deben cancelar las autorizaciones y solo emitir otras si se analiza el proyecto en su conjunto, con base en información científica. Debe también presentar un plan para mitigar y restaurar daños el área de arrecifes y otros daños La sentencia señala que todavía no es posible medir el daño, pero que, al no suspender a tiempo, se generó mayor daño. Con sentencia entran actores que no estaban en la ecuación Consejo asesor de Consejo Conanp y peritos de comisión Ramsar.
Colaboración en litigio sobre atribuciones federales en ANP Yum Balam Isla de Holbox (Caso 58, Anexo I)		
2020 – 2021 Presentación de <i>amicus curiae</i> en juicio de controversia del municipio vs la Federación	En 2018 el municipio promovió controversia constitucional contra federación por considerar que utilizó el Plan de Manejo del ANP como instrumento para usurpar competencias del municipio. En 2020 CEMDA y AIDA interpusieron <i>amicus curiae</i>.	La SCJN consideró la información proveída en el <i>amicus curiae</i> En 2021 se resolvió a favor de Semarnat, con argumentos sobre la protección del derecho humano al medio ambiente sano y las funciones ecológicas esenciales de las áreas naturales protegidas. Relevante que la Corte refiera a la sentencia de Laguna de Carpintero como antecedente.