

Cómo las oportunidades legales condicionan la movilización entre los movimientos ambientales

How legal opportunity conditions mobilization among environmental movements

Mark Aspinwall*

Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial
(CC BY-NC) 4.0 Internacional

Perfiles Latinoamericanos, 28(56) | 2020 | e-ISSN: 2309-4982

DOI: <http://doi.org/10.18504/pl2856-002-2020>

Recibido: 8 de abril de 2019

Aceptado: 30 de septiembre de 2019

Resumen

En este artículo examino diferencias importantes en las estructuras de oportunidad legal entre México y Brasil, y en particular cómo ellas afectan las estrategias de movilización legal de las ONG ambientalistas. En México dicha estructura crea un sistema de autoayuda que conduce a estrategias de alianza social, en las que las ONG se unen, crean conocimiento legal de valor agregado y escogen instituciones públicas para litigar. En contraste, dicha estructura en Brasil es un sistema activista. Esto es, que el Estado actúa en representación de las ONG, lo que conduce a una estrategia dependiente del Estado, en la que ellas confían en instituciones activistas para avanzar litigios en su representación. Estas diferencias tienen fuertes implicaciones en las estrategias de movilización. Todo ello lo ejemplifico con una breve revisión de casos ambientales destacados en ambos países.

Palabras clave: movilización legal, movimientos ambientales, estructura de oportunidad, México, Brasil.

Abstract

In this paper I examine essential differences in the legal opportunity structures in Mexico and Brazil, and in particular how they affect the legal mobilization strategy of environmental public interest NGOs. I find that the Mexican legal opportunity structure creates a “self-help” system, leading to “social alliance” strategies, where NGOs build alliances, create value-added legal knowledge, and select among state institutions to bring litigation. The Brazilian legal opportunity structure is an “activist” system. This means that the State acts on behalf of environmental NGOs, leading to a “statist dependent” strategy by NGOs, who rely on activist institutions to take forward litigation on their behalf. Differences in the legal opportunity structure therefore have significant implications in terms of mobilization strategies. I illustrate these differences with a brief review of important environmental cases in both countries.

Keywords: legal mobilization, environmental movements, opportunity structure, Mexico, Brazil.

* Doctor en Relaciones Internacionales por la London School of Economics and Political Science. Profesor-Investigador de la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas | mark.aspinwall@cide.edu

Introducción

El desarrollo en América Latina es un proceso sumamente contencioso. Los megaproyectos que se inician en sectores como turismo, minería, energía, transporte y comunicación suelen ocasionar un impacto en las comunidades cercanas a ellos; sin embargo, la participación de estas en los procesos de planeación y diseño es mínima, a pesar de que sus derechos se afectan profundamente. Aunque múltiples países poseen instituciones y procedimientos para proteger los derechos de dichas comunidades, la distancia entre estas y las instituciones de justicia es muy grande (Velasco, Cerami, Aragón, De la Fuente & Cravioto, 2012). Mucha gente carece de recursos y habilidades legales, de organización y comunicación; otras más son pobres, aisladas y marginadas, al tiempo que las instituciones del Estado suelen proteger los intereses económicos de los inversionistas.

El problema se agrava cada vez más dadas las crecientes presiones de inversión, pero, al mismo tiempo, el concepto de derechos ya es más amplio e incluye ahora el de la consulta, el derecho a un ambiente sano y otros por igual importantes. Así, hay grupos de la sociedad civil que actúan en favor de las comunidades vulnerables, y hay una intensa presión desde las organizaciones de la sociedad civil (ONG) y las organizaciones internacionales para vincular los derechos humanos al problema del cambio climático. En teoría, la fortaleza de los derechos humanos y el funcionamiento de las normas e instituciones domésticas pueden blindar a las poblaciones vulnerables de los efectos nocivos de los megaproyectos.

Pero persisten los problemas sin atender a pesar de su trascendencia para la salud democrática y las relaciones Estado-sociedad. Una variable que podría ofrecer un resultado relevante en la defensa de los derechos humanos y la protección del medio ambiente es la estructura de oportunidad legal (EOL). Esta se refiere a las instituciones formales y normatividad legal, las cuales permiten que las ONG y las comunidades cuenten con las herramientas necesarias para hacer frente a las prácticas injustas a través de instituciones y normas, con el propósito de demandar que los gobiernos cumplan con sus deberes y compromisos legales y normativos (Hilson, 2002; McCann, 1998; Vanhala, 2011, 2012). Es decir, la EOL interviene en la forma en que la sociedad civil se moviliza para demandar justicia.

En este artículo se describen dos tipos de movilización que dependen de las EOL, los cuales difieren en cómo, entre los miembros del movimiento, se crean alianzas y se toman acciones. Al primer tipo lo he nombrado *alianzas sociales*, y este se caracteriza porque las ONG crean alianzas entre sí, según el

caso; seleccionan vías para las querellas legales, y emprenden actividades de apoyo como las educativas y de entrenamiento. Al segundo tipo lo he llamado *dependiente del Estado*. En este las ONG buscan por separado agencias gubernamentales para presentar querellas contra otras agencias; en este segundo tipo las ONG invierten menos en actividades legales y más en activismo y labores políticas. El éxito de ambas estrategias es relativo y depende de la habilidad para explotar oportunidades en la EOL, más aún cuando esta condiciona en gran parte los recursos. En la EOL puede haber aliados poderosos y simpatizantes con la causa, pero en ocasiones puede ser indiscernible respecto a los recursos disponibles para las ONG.

En este sentido, mi objetivo consiste en analizar un paso crucial en el proceso de demandar justicia, específicamente en cuanto a los efectos del diseño de las EOL en las estrategias de movilización. Mi hipótesis es que ese diseño tendrá efectos observables en cómo las ONG se organizan, actúan y forman estrategias de movilización de acuerdo a la EOL. En otras palabras, la movilización es endógena a esta última. Ciertas EOL alientan la acción colectiva entre las ONG, y otras alientan una forma de clientelismo. Por ello, metodológicamente los casos son las EOL y las ONG, no los sistemas nacionales o los megaproyectos en sí.

Ejemplifico mis afirmaciones con proyectos importantes en México y Brasil. Al ser los países más grandes de América Latina, ambos con presiones de desarrollo y comunidades sumamente vulnerables, han atraído la inversión del sector privado en proyectos de explotación de recursos naturales a gran escala e industria turística, así como construcción de infraestructura por parte del sector público. Son también los que han recibido más inversión extranjera directa (IED) en años recientes en América Latina: aproximadamente cien mil millones de USD anuales entre los dos países, según datos de UNCTAD.¹ En 2018, recibieron dos terceras partes de la IED regional (ECLAC, 2019, p. 22), y han creado estrategias de zonas económicas especiales para alentarla. Además, aunque América Latina carece de inversión pública efectiva, entre los periodos 2002-2006 y 2012-2016, esta inversión creció de 2.8% a 3.9% del PIB en América Latina, de acuerdo a los datos del BID (Armendáriz & Carrasco 2019). Asimismo, en ambos países, varios megaproyectos fueron desafiados por las ONG, las cuales han crecido en relevancia. El Global Think Tank Ranking afirma que las ONG ambientales de México y Brasil se encuentran entre las más destacadas en el mundo (McGann, 2019, pp. 126-127).

La intención empírica de este artículo es contribuir a la teoría de movilización legal a partir de ejemplos de los dos países mencionados, en particular en

¹ Recuperado de <https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=2117>

relación con las estrategias de movilización. Metodológicamente, el artículo se enfoca en casos destacados de movilización social en contra de megaproyectos, debido a que el estudio de casos permite identificar unidades de análisis, preguntas de investigación e interpretar hallazgos (Yin, 2014; Levy, 2008). Con todo ello busco afirmar el efecto de distintas EOL sobre las estrategias de movimientos sociales. También reviso la literatura secundaria más significativa, informes públicos de agencias nacionales e internacionales, entrevistas, e información de movimientos sociales y de medios de comunicación. Estos casos, en sí mismos, no son sistemáticos o suficientemente representativos para alcanzar conclusiones definitivas, pero nos ayudan a obtener algunas inferencias acerca de las estrategias endógenas de movilización. En los siguientes apartados empiezo por describir el problema, dar algunas definiciones, y revisar de forma breve la literatura sobre la movilización legal. Asimismo, describo y analizo los distintos tipos de EOL de México y Brasil, y examino ejemplos de estrategias de las ONG para contrarrestar megaproyectos importantes.

Cumplimiento ambiental y movilización legal

El cumplimiento es un aspecto central del manejo de megaproyectos: requiere que los desarrolladores se apeguen a la planeación, impacto, evaluación y otros elementos del marco legal. No obstante, los problemas de cumplimiento son endémicos en América Latina, pues las autoridades comúnmente consideran que los beneficios de una nueva autopista, presa, planta manufacturera o desarrollo turístico, pesan más que el cumplimiento de la normatividad ambiental. A la luz del creciente nivel de inversión privada y pública, el resultado es que los procedimientos que evalúan cuidadosamente los riesgos y daños ambientales, así como las afectaciones a las comunidades, quedan de lado. Aunado a estos desafíos, está el asegurar la participación de las personas afectadas por el proyecto, las cuales con frecuencia carecen de información adecuada sobre él, y son excluidas de los procesos de planeación y evaluación de impactos (O’Faircheallaigh, 2012; Morgan, 2012; Lostarnau, 2011; Wright & Tomaselli, 2019).

Las Manifestaciones de Impacto Ambiental (MIA) son parte del proceso para asegurar que los megaproyectos cumplan con normas ambientales. Su propósito es reportar los efectos esperados de los proyectos tanto en el sistema ecológico como en la sociedad afectada. Sin embargo, las MIA regularmente se basan en evidencia científica sesgada o se elaboran con métodos incompletos, lo que pasa por alto el riesgo ambiental y constantemente otorga el beneficio de la duda a los desarrolladores. Los líderes eluden su responsabilidad de pro-

veer información completa y oportuna a las partes afectadas y de involucrarlas en procesos de consulta. Las agencias reguladoras son débiles, tanto en financiamiento como en personal y están influenciadas por expectativas públicas de progreso económico y el deseo político de mostrar “resultados” de desarrollo (Gutiérrez & Del Pozo, 2019; Hanna *et al.*, 2016; Mello, 2019). Es en este complicado entorno en el que operan las ONG.

La teoría de movilización legal se refiere a las querellas basadas en la ley que presentan actores de la sociedad civil contra instituciones formales (McCann, 1998; Vanhala, 2011, 2012; Andersen, 2005). Su movilización está condicionada por la estructura de oportunidad y por los recursos disponibles. La *estructura de oportunidad* es un concepto desarrollado en los estudios de movilización social para entender cómo la apertura de las instituciones (es decir, el acceso a ellas por parte de la sociedad civil) afecta las demandas sociales y la participación en procesos políticos (Tilly & Tarrow, 2007). Los *recursos*, otro concepto de los análisis sociológicos y de los movimientos sociales, pueden ser materiales, humanos, de capacidad organizacional, morales y culturales (Edwards, McCarthy & Mataic, 2019).

Tanto la estructura de oportunidad como los recursos han sido importados al estudio de la movilización legal. La perspectiva de la EOL sostiene que las querellas legales dependen, entre otros factores, de la apertura de las Cortes o de las agencias reguladoras (Hilson, 2002; Wilson & Rodríguez, 2006; DeFazio, 2012). Los recursos incluyen dinero, subvenciones legales y abogados, en otras palabras, una “estructura de apoyo” (*support structure*), y una “infraestructura de recursos” (*resource infrastructure*) para la defensa de derechos (Epp, 1998, 2009). Las EOL son con frecuencia entendidas como estructuras estáticas, exógenas y externas a las decisiones y acciones de los litigantes de interés público. Sin embargo, ellas condicionan las estrategias de las ONG con sustanciales efectos. En este contexto, aunque es cierto que las ONG tienen límites materiales y varias restricciones en cuanto a sus objetivos, identifico cómo las EOL supeditan las decisiones y estrategias de las ONG.

En América Latina, las EOL varían entre países; por ejemplo, hay variación en sus sistemas judiciales y en las capacidades y la voluntad de cumplimiento entre las agencias de supervisión. Estas diferencias crean cambios en las EOL para los movimientos ambientalistas (Velasco *et al.*, 2012), y la variación nos da una oportunidad de observar cómo aquellas afectan las estrategias de movilización. México y Brasil tienen distintas EOL, y mi argumento es que la EOL mexicana es de tipo *autoayuda*: las agencias que revisan las querellas no actúan en nombre de los querellantes, sino que se autoconciben como árbitros neutrales. Mientras que la EOL brasileña es de tipo *activista*: algunas agencias actúan directamente en representación de los querellantes frente a otros órganos del Estado.

Los dos tipos de EOL conducen a dos distintas estrategias de movilización. En el caso del tipo *autoayuda* se promueve una “alianza social”, en la que organizaciones ambientalistas generalmente trabajan en conjunto para promover querellas; es una estrategia de “litigación contra el Estado”. En el segundo caso, el tipo *activista*, los movimientos ambientalistas promueven una estrategia “dependiente del Estado”, dado que las poderosas querellas dirigidas por este desplazan la acción de los movimientos sociales. Por ello se trata de una estrategia de “litigación con el Estado” y, en consecuencia, existe menos oportunidad o incentivo para construir estrategias de movilización legal independientemente del poder de las agencias estatales.

En ambos casos, los movimientos actúan de manera consistente con las EOL (tabla 1). Los movimientos mexicanos poseen una panoplia más amplia de instituciones cuando deciden emprender acciones legales; sin embargo, la debilidad de México es la falta de un fiscal fuerte. En las siguientes secciones reviso las diferencias de las EOL para después analizar las estrategias de movilización.

Tabla 1. Variedades de EOL y estrategia

	<i>EOL</i>	<i>Estrategia</i>
México	Autoayuda: varias rutas institucionales posibles, pero ningún aliado entre actores estatales	Alianza social: acción colectiva entre las ONG; incentivos para llevar casos juntos
Brasil	Activista: el Estado lleva casos en representación de la sociedad civil	Dependiente: las ONG cooperan con agencias estatales, proporcionan información, pero no llevan casos por su propia cuenta

Fuente: Elaboración propia.

Estructuras de oportunidad legal

Desde la década de 1990, las EOL en México y Brasil se fortalecieron considerablemente debido a la creciente independencia de las Cortes (Magaloni, 2008; Domingo, 2005, p. 34; Ansolabehere, 2010) y a la creación de otras instituciones, como agencias de acceso a la información y comisiones de derechos humanos. Algunas instituciones internacionales forman parte de las EOL, por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), pero estas, en ambos países, tienden a usarse con menor frecuencia que las nacionales por razones de costo y tiempo.

Además de un marco institucional, las EOL incluyen sistemas normativos nacionales. Tanto en México como en Brasil se requieren MIA para muchos proyectos de desarrollo, y en los dos países existen procesos para ello, en teoría, relativamente fuertes (Hochstetler, 2018). No obstante, en uno y otro país el proceso para conseguir las licencias ambientales y las agencias de cumplimiento

son débiles debido al poder de actores de desarrollo tradicional (Azuela, 2006, p. 157; Van Rooij & McAllister, 2014; Entrevistas personales con García en 2015, Lopes en 2016, Cokelet en 2019 y Cerami en 2019). En el caso de México, los datos de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), más casos archivados en la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y las Cortes, dan cuenta de una capacidad limitada de hacer cumplir la legislación ambiental (Profepa, 2015). Estas conclusiones tienen mayor soporte en los hallazgos de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), creada por el acuerdo paralelo del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) (Aspinwall, 2014).

En México, los grandes proyectos como las autopistas, presas hidroeléctricas, desarrollos inmobiliarios y turísticos, minería y exploración petrolera requieren que se proporcione una MIA. La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) las otorga, pero las limitaciones de sus capacidades significan con frecuencia que están mal realizadas, y que usan información y datos incompletos y desactualizados. Los desarrolladores dejan las MIA para el final del proyecto, y las tratan como un mero detalle administrativo y no como un estudio contundente. Esto contraviene los lineamientos de la CIDH que requiere evaluaciones de impacto ambiental y social previas a otras aprobaciones (PODER *et al.*, 2017; Leyva *et al.*, 2018; De la Fuente, Olivera, Castillo & Guzmán, 2017; Velasco *et al.*, 2012).

El acceso a la justicia ambiental en México fue ampliado y mejorado por cambios legales que permiten denuncias ciudadanas, y vinculan el cumplimiento ambiental con los derechos humanos. No obstante, los procesos de notificación para las personas y comunidades afectadas no son adecuados, y la distancia entre la EOL y las comunidades más marginadas es enorme. En la SEMARNAT y en la Profepa falta conocimiento técnico por parte de los funcionarios, hay escasez de materiales, recursos técnicos y humanos, poco conocimiento de las reformas de derechos humanos, desinterés, corrupción y otros factores que, combinados, impiden la justicia (Garzón, 2015, pp. 231-232). Más aún, la SEMARNAT puede rechazar una solicitud de consulta prevista en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), porque no es un derecho garantizado. También puede descartar otras opiniones recabadas durante los procedimientos. A partir de 2014 (tras la reforma energética de 2013), la Secretaría de Energía tiene una nueva agencia, la Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial, cuya responsabilidad incluye hacer evaluaciones de impacto social. Sin embargo, como en la SEMARNAT, hay pocas personas dedicadas a las consultas y no hay programas de actualización o entrenamiento para los funcionarios dedicados a las consultas y evaluaciones.

El derecho a la consulta ha sido fortalecido por sentencias judiciales y opiniones de la CNDH, la cual fue creada en 1992. Adicionalmente, en 2013, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió que la SEMARNAT había violado el derecho de la tribu yaqui a ser consultada para un caso en Sonora (SCJN, 2013; Leyva, 2015; Gutiérrez & Del Pozo, 2019, pp. 64-65). Al mismo tiempo, la SCJN señaló que el *consentimiento* no era un requisito para avanzar con un proyecto (Gutiérrez & Del Pozo, 2019, p. 33). En 2014, la SCJN publicó protocolos para guiar agencias burocráticas que incluyeron información sobre derechos de comunidades indígenas, debido proceso y derechos procesales (SCJN, 2014). Por otro lado, la CNDH argumentaba en la Recomendación 56/2012, que el gobierno debe respetar los derechos colectivos del pueblo indígena a la consulta sobre el uso de sus tierras, identidad cultural, ambiente sano, y otros derechos. El sistema internacional, a través de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP, por su sigla en inglés), y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, también reconoce y protege a los pueblos indígenas como comunidades con derechos colectivos sobre su propio desarrollo, así como el derecho a la consulta (Gutiérrez & Del Pozo, 2019, p. 10; CIDH, 2015, párrs. 179-180).

Adicionalmente, la información sobre los megaproyectos solo se da a conocer en la *Gaceta Ecológica*, una publicación semanal de la SEMARNAT que, si bien está disponible en línea (y en las oficinas de esta dependencia), el hecho de que no haya una difusión amplia en medios de comunicación masiva y que no sea publicada en idiomas indígenas, significa que la información de los proyectos propuestos no está al alcance de los ciudadanos, y mucho menos para participar en procesos de consulta. De hecho, comúnmente las ONG no obtienen información de los proyectos mediante la SEMARNAT, sino a través del Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), donde pueden solicitar información de asuntos tales como proyectos de construcción planeados, los resultados de las MIA y otros de carácter administrativo (Aspinwall, 2014; Entrevista con Carrillo en 2019). Si los ciudadanos se enteran de las propuestas y deciden participar, entonces pueden solicitar una consulta pública en el proceso de la MIA, sujeta a aprobación de la SEMARNAT.

Otro cambio en la EOL mexicana ocurrió en 2011, cuando una reforma constitucional dispuso que las Cortes consideraran los temas de derechos humanos durante sus determinaciones. Es decir, la reforma las obligó a tomarse en serio los derechos en la resolución de casos (Entrevistas con Cerami en 2019; y Cokelet en 2019). Antes de la reforma de 2011, los daños tenían que probarse en un sentido territorial: que un proyecto afectaba un espacio geográfico y perjudicaba a la salud o el ambiente. Después de ella, el concepto de derechos

humanos se expandió para incluir derechos procedimentales (o debido proceso), en especial el derecho a la información, transparencia y participación.

La EOL mexicana también está determinada por reglas de *standing*; por ejemplo, las Cortes reciben casos de amparos en los cuales los derechos constitucionales de una persona están en peligro. Hasta hace poco tiempo, no permitían que grupos presentaran querellas basadas en derechos colectivos, lo que reservaban solo a individuos con una afectación directa. Desde 2013 se permite que los derechos colectivos sean defendidos mediante los amparos colectivos, lo cual permite que los movimientos representen mejor a las comunidades (Entrevista con Cerami en 2019).

Los elementos externos de la EOL mexicana incluyen a la CIDH y a la CCA. La primera también tiene jurisdicción sobre Brasil, no así la CCA, ya que este país carece de un acuerdo comercial que incluya el monitoreo ambiental. La regulación ambiental está vinculada con los derechos humanos mediante el artículo 13 de la Convención Americana, el cual establece el derecho de los individuos a la información. Adicionalmente, un protocolo sobre derechos económicos, sociales y culturales incluye el derecho a un medio ambiente sano. La Convención establece el derecho a participar en procesos regulatorios, incluyendo el monitoreo. Los derechos en cuestión más fáciles de mostrar son los procedimentales, en especial el referente a la información, la transparencia y la participación. La CIDH ha dictado que los Estados deben garantizar el acceso a la información, permitir la participación en instancias en las que se tomen decisiones relevantes, y permitir el acceso a los recursos judiciales (United Nations, 2013, p. 20).

Los grupos ambientalistas mexicanos prefieren recurrir a la CIDH porque emite recomendaciones y es más independiente de los Estados miembros (Entrevista con Cerami en 2019). No obstante, se debe decir que la CCA apoyó a las ONG en los primeros años del TLCAN. Las querellas son presentadas con fundamento en los artículos 14 y 15, cuando un individuo o un grupo considera que el gobierno ha fallado en hacer cumplir la ley ambiental (Pacheco-Vega, 2013; Dorn, 2007; Azuela, 2006). Tras esto, la CCA monitorea el cumplimiento de dicha legislación y responde a las quejas ciudadanas. Hasta 2018 un total de 45 casos han sido presentados contra México; en doce de ellos los expedientes de hechos fueron publicados; si bien están escritos en términos neutrales y legales, estos reportes pueden ser bastante condenatorios. A pesar de la falta de facultades para la resolución de disputas y la ausencia de un juicio en cuanto a los méritos de los argumentos, un expediente de hechos ayuda a enmarcar asuntos de derechos colectivos e individuales. La debilidad del proceso de denuncia ciudadana es que depende del acuerdo de los gobiernos, los cuales son, a su vez, los acusados.

Como mencioné arriba, Brasil es un caso de EOL *activista*, en el cual las agencias gubernamentales buscan activamente litigar contra otras agencias gubernamentales. A diferencia de la pasividad de las instituciones gubernamentales mexicanas que se limitan a proveer las vías para presentar casos, algunas agencias del gobierno brasileño son activistas aliadas. Esto es en particular cierto en el caso del fiscal público (Ministerio Público o MP).

Tanto Brasil como México cuentan con leyes fuertes, sin embargo, sus agencias están debilitadas por la falta de financiamiento y de recursos humanos, además de que están sujetas a presiones políticas. Las agencias de cumplimiento brasileñas fueron debilitadas en la década de 1990 por presiones políticas —el Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), a nivel federal; la Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB), en São Paulo, y SECTAM en Pará (esta última se conoce actualmente como SEMAS)— (McAllister, 2008, p. 31 y ss.). El declive fue evidente en términos de niveles de corrupción, financiamiento insuficiente, reducciones en salarios y recursos humanos, y una independencia reducida de las agencias de cumplimiento. El número de empleados en la agencia de cumplimiento del estado de São Paulo, en una década, disminuyó en un tercio desde inicios de 1990. Otros estados carecían de un número suficiente de agentes de cumplimiento. Las Cortes enfrentaron el problema de los atrasos en los casos y la falta de capacidad técnica en materia ambiental.

Aun así, al igual que en México, los procesos para otorgar permisos ambientales en Brasil son un tema alrededor del cual los activistas se movilizan. Las MIA deben tomar en cuenta el impacto socioambiental, incluidos el bienestar, la seguridad y la salud de la población (Hochstetler, 2011, p. 356). Aunque Brasil tiene un proceso de evaluación ambiental relativamente fuerte en comparación con otros países latinoamericanos, esto no ha resuelto el conflicto social porque muchos grupos de la sociedad civil creen que es inadecuado (Hochstetler, 2018; Bragagnolo *et al.*, 2017; Duarte, Dibo, Siqueira-Gay & Sánchez, 2017; Fonseca, Sánchez & Junqueira, 2017). La agencia que otorga las licencias y permisos, el IBAMA, que pertenece al Ministerio de Medio Ambiente, pone a disposición pública la información en su sitio de Internet, y los activistas pueden monitorear los procesos de evaluación de impacto. Aquellos a cargo de aprobar la MIA pueden requerir modificaciones o mejoras a los estudios, y los activistas pueden pedir al MP que realice investigaciones. Como en México, una de las razones de mayor peso para iniciar acciones legales es que las ONG y el MP rechacen los resultados del análisis de la MIA.

La diferencia más significativa entre las EOL de México y Brasil es la fuerte oficina del Ministerio Público de este segundo país (Peruzzotti & Smulovitz, 2006, pp. 20-21), y en menor medida su Defensoría Pública, la cual da ases-

ría y defensa legal a las personas en condición de marginación. El Ministerio Público es un protector de intereses generales, puede investigar daños a las comunidades y grupos afectados por las acciones públicas incluso en áreas como el consumo, el medio ambiente y el trabajo (Arancibia & Pouey, 2014, p. 205). Un paso clave en la creación de los poderes regulatorios del MP fue ganar independencia respecto de los Poderes Ejecutivos y Judiciales en la Constitución de 1988. Un segundo paso fue ganar la autoridad legal para iniciar demandas en casos de interés público difusos (McAllister, 2008, pp. 57 y ss.). Con la autoridad para presentar casos civiles y criminales por daño ambiental, el alcance de las acciones del MP fue extendido más allá de meramente representar a individuos débiles y marginados, a fin de actuar de igual modo en nombre del interés público.

En 2002 el MP, con alrededor de diez mil fiscales federales y estatales, creó oficinas especializadas en materia ambiental con dos mil fiscales. Esto no solo es mucho mayor que los seiscientos inspectores de la Profepa en México, sino que la autoridad para perseguir es mucho más fuerte en el MP. Con frecuencia, mediante “acuerdos de ajustes de conducta”, los casos se resuelven antes de llegar a las Cortes (Batista, 2006, p. 37; Van Rooij & McAllister, 2014, pp. 15-16).

Por su parte, los jueces en Brasil comenzaron a ser más conscientes y dieron mayor apoyo a los casos ambientales, al menos en los niveles más bajos. Aunque las Cortes son más conservadoras según se encuentren más arriba en la jerarquía, llegando hasta el Supremo Tribunal Federal (STF) (Brinks, 2011, p. 142). Los jueces en niveles más altos, sobre todo en el STF, suelen simpatizar menos con los reclamos de derechos. El STF toma en cuenta las implicaciones políticas y económicas de sus veredictos para el país, por lo tanto, evitan decisiones que expandan derechos. Brinks sostiene que el STF tiene un sesgo hacia el Poder Ejecutivo y el Estado (por encima de la sociedad civil) en sus veredictos, y que tiende a resolver en favor de las políticas gubernamentales (Brinks, 2011, p. 145). Kapiszewski (2011) afirma a su vez que el pragmatismo y el conservadurismo limitan el alcance de los veredictos del STF en materia de derechos, lo que abarca la adjudicación de derechos humanos y socioeconómicos.

Estrategias de movilización

Como ya se dijo arriba, las EOL impactan en las estrategias de movilización. Un obstáculo para la movilización legal es la escasez de abogados capacitados y experimentados que estén trabajando en las burocracias, en las Cortes y en las oficinas de fiscales públicos. Las debilidades en el otorgamiento de la MIA y los procesos de cumplimiento frustran a los activistas y complican las accio-

nes legales. Por otro lado, las ONG son vulnerables a la presión de cooptación por parte del gobierno y la iniciativa privada, y padecen de pocos recursos. En estos complicados entornos las estrategias de movilización se encuentran limitadas significativamente.

En este marco, la estrategia de las ONG mexicanas tiende a centrarse en construir alianzas con grupos y organizaciones de la comunidad afectada. Por ejemplo, el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA) busca vincularse con las autoridades gubernamentales y comunidades locales, explorando, en ocasiones, opciones de resolución de disputas alternativas con las empresas involucradas. Se asegura además de que los casos estén bien documentados y que la ley se aplique correctamente (Entrevistas con Garzón en 2016; Cerami en 2019). Otro ejemplo es Fundar, que, entre otros, trabaja temas de derechos humanos e industrias extractivas (Entrevista con Del Pozo en 2019). Por su parte, el Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER, por su sigla en inglés) se enfoca en fomentar la transparencia y rendición de cuentas de las empresas (Entrevista con Cokelet en 2019). Estas ONG trabajan con comunidades afectadas combinando investigación, monitoreo, educación y litigación estratégica.

Gracias a la reforma constitucional de 2011 y a la jurisprudencia mexicana e internacional, cada vez son más las ONG que pretenden vincular el cumplimiento con los derechos. El cambio de enfoque hacia los derechos ha intensificado el impacto de los movimientos ambientalistas porque les permite vincular el fracaso en hacer cumplir la ley con la violación de la Constitución y/o de los derechos humanos y de los indígenas. Estratégicamente, el vínculo entre derechos humanos y medio ambiente aumenta la probabilidad de que las querellas sean aceptadas y aumenta la exposición mediática (Entrevista con García en 2015).

El primer paso en un proceso legal es presentar una *denuncia popular* en Profepa —un procedimiento administrativo a través del cual los individuos o grupos denuncian la violación de la ley o faltas en el cumplimiento—, o una denuncia ante la CNDH, que tiene un vínculo con asuntos ambientales (Entrevistas con Garzón en 2015, y Cerami en 2019). El número de denuncias varía cada año, pero es una de las vías más usadas y un importante punto de acceso legal para la sociedad civil. Recientemente ha habido alrededor de siete mil denuncias anuales. De tal cantidad, un promedio de alrededor de la mitad son aceptadas por ser competencia de la Profepa (Profepa, 2015). La CNDH puede publicar hallazgos y recomendaciones relacionados con la observancia de derechos individuales y colectivos (Garzón, 2015, pp. 230-231). El siguiente paso es un juicio de amparo —90% de todas las acciones pasan por este— o uno de nulidad. El amparo ocurre cuando existe la sospecha de violaciones de derechos constitucionales. Más aún, la ley federal permite apelaciones (por ejem-

plo, en contra de un permiso otorgado), y una denuncia penal (que depende de la violación) puede presentarse ante la Procuraduría General de la República (PGR) o en la Profepa.

Los casos emblemáticos indican cómo los movimientos relacionan las MIA con los derechos de grupos indígenas, aunque cabe resaltar que tales casos no son pruebas contundentes de las estrategias de movilización. Sin embargo, representan ejemplos de patrones visibles en ambos países, y tienen cobertura mediática. El propósito metodológico es usarlos para ilustrar cómo la diferencia en diseño de las EOL puede llevar a los movimientos sociales a distintas estrategias. Lo anterior lo hago a través de la revisión de información de los propios movimientos, análisis de académicos, medios de comunicación, entrevistas con participantes, e informes públicos. Para otros casos vale la pena visitar a Wright & Tomaselli (2019) y Gutiérrez & Del Pozo (2019).

En el resto de esta sección, describo, para México y Brasil, los eventos destacados en los que un megaproyecto fue desafiado por varios movimientos sociales mediante estrategias que variaban mucho entre sí. Describo estas variaciones y las conecto a las EOL de los dos países.

El primero se refiere a una afectación al pueblo yaqui, en Sonora, México. El gobierno estatal había comenzado el proyecto Acueducto Independencia para desviar agua de la cuenca del río Yaqui hacia la ciudad de Hermosillo para resolver la escasez del líquido. Los yaquis fueron particularmente afectados y protestaron en contra de esta pérdida. En mayo de 2012, un juez federal les concedió un amparo para detener la construcción y anular la MIA, que había emitido la SEMARNAT en febrero de 2011.

El pueblo yaqui también presentó su queja ante la CNDH, misma que emitió un reporte en agosto de 2012 en el que recomendó a la SEMARNAT tomar en cuenta estándares internacionales de protección de derechos de las comunidades vulnerables y que las consultara para evitar los impactos negativos, entre otras observaciones (CNDH, 2012a, pp. 29-30). La CNDH declaró que el debido proceso había sido violado dado que no se había garantizado la participación ni la consulta (CNDH, 2012a, p. 26). Ni el juez ni la CNDH divulgaron la identidad de los quejosos. En 2013, la SCJN declaró nula la MIA y señaló que debía realizarse una nueva que tomara en cuenta la postura del pueblo yaqui. La sentencia mencionaba la necesidad de consulta previa al inicio de la planeación del proyecto, la cual fuera culturalmente adecuada —incluyendo formas tradicionales para la toma de decisiones—, informada —con información fácilmente disponible— y de buena fe, todo con el objetivo de alcanzar un acuerdo (SCJN, 2013, pp. 21-24).

Lo interesante de este caso es el trabajo de varias ONG. Una misión civil de observación (MCO) se conformó en 2013 con 23 organizaciones de la sociedad

civil y una red de 73 organizaciones de derechos humanos. El propósito era monitorear y documentar el cumplimiento de los derechos humanos e indígenas. La MCO produjo varios informes y comunicaciones (Navarro, 2013). El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, junto con varios expertos, preparó una guía metodológica para los yaquis, a fin de que pudieran revisar si se respetaban las sentencias relevantes y los estándares internacionales (MCO, 2014; Moreno, 2015; Pasillas, 2018). El CEMDA, entre otras ONG, hizo hincapié en la comunicación de violación de derechos y en el fortalecimiento del conocimiento de derechos entre los yaquis, mientras que el Centro de Colaboración Cívica destacaba maneras de mitigar tensiones (CEMDA, 2017; Centro de Colaboración Cívica, 2015-2016). Al mismo tiempo, varios grupos acompañaron a los yaquis tras los procesos legales, en tanto que otros se enfocaban en proveer información u otros recursos.

Otro caso fue el de Wirikuta, que también enfatizó en el vínculo entre el cumplimiento de la norma ambiental y los derechos humanos. Las autoridades federales habían concedido permisos de explotación minera en San Luis Potosí en tierras tradicionalmente ocupadas por el pueblo wixárika. Como respuesta, en 2010 el pueblo creó un Consejo Regional, y al mismo tiempo numerosas organizaciones crearon el Frente Salvemos Wirikuta Tamatzima Wa'ha, con el fin de asesorar y apoyar al Consejo Regional (Palma, 2013). La CNDH recibió una queja en noviembre de 2010 de parte del Frente ante los hallazgos de que las autoridades de los tres niveles de gobierno habían violado el derecho colectivo del pueblo wixárika a ser consultados y a participar, así como el uso y disfrute de tierras indígenas, identidad cultural, medio ambiente sano, agua limpia y potable y la salud de la población (CNDH, 2012b, pp. 1-2).

Diferentes miembros del Frente se especializan en materia legal, comunicacional y de relaciones públicas, que incluyen acciones a nivel de calle y cabildeo. Las ONG involucradas afirman que la mejor manera de resistir a los inversionistas es trabajar juntos, con cada organización aportando algo distinto. Afirman asimismo que cuanto más grande sea la red de apoyo, son mayores las posibilidades de resistir (Palma, 2013).

En Brasil las estrategias son diferentes, dado que el MP fue responsable de presentar alrededor del 97% de las demandas públicas medioambientales a lo largo de los primeros veinte años de su operación (Hochstetler & Keck, 2007, p. 56; Van Rooij & McAllister, 2014, p. 15; Batista, 2006, p. 43). Como ejemplo, entre 1984 y 2004, casi 37 000 investigaciones civiles fueron abiertas por el MP y más de cuatro mil acciones civiles se presentaron tan solo en el estado de São Paulo. El MP es autónomo y usa las demandas de acción legal y negociación para asegurar medidas de reparación del daño; y además de ser un foro para la justicia y un medio de resolución de conflictos, también es un

fiscal. Desempeña un papel activista a modo de una súper-ONG, es decir, el MP es tanto una EOL como un recurso estratégico. El resultado se refleja en las alianzas regularizadas entre el MP y la sociedad civil. El MP asimismo ayudó a transformar las Cortes de manera que “aumentaran su capacidad y voluntad para resolver casos ambientales y otros de interés público” (cita de McAllister, 2008, pp. 153-154; Van Rooij & McAllister, 2014, p. 15).

De ahí la enorme importancia del fenómeno descrito por Abers & Keck (2009, p. 291) como “la movilización del Estado” en Brasil, en la cual los activistas no están solamente en las ONG, sino también en las agencias gubernamentales, donde muchos simpatizan con los objetivos de la sociedad civil. Las estrategias de los movimientos ambientalistas brasileños consisten, por lo tanto, en comunicar y construir relaciones con los MP, ya que estos tienen el deber de abrir un caso una vez que se presenta una queja fidedigna. Las coaliciones y las alianzas son vitales para los movimientos en ambos países, pero mientras que las ONG mexicanas trabajan con socios de la sociedad civil y escogen vías para presentar querrelas, las ONG brasileñas trabajan con la oficina del MP, aprovechando su enorme capacidad y recursos. De hecho, la mayoría de los casos del MP se inician a partir de quejas ciudadanas (Van Rooij & McAllister, 2014, p. 15).

El caso de la presa Belo Monte muestra cómo la movilización legal conectó los movimientos ambientalistas con las agencias gubernamentales. Belo Monte es una presa en el estado de Pará cuyo propósito era generar energía para la región, y ha sido, quizás, el proyecto de desarrollo más tenso en la historia de Brasil, con altos niveles de resistencia por parte de las comunidades locales y de los movimientos de derechos humanos (Fainguelernt, 2013; Fearnside, 2017; Atkins, 2019). Es un caso paradigmático, pero ha habido cientos de otros proyectos. Hochstetler & Tranjan (2016) investigaron más de trescientos proyectos de energía, y encontraron que hubo una fuerte oposición y acción legal en los proyectos grandes, sobre todo en aquellos en los que había acción coordinada entre el Estado y los movimientos sociales.

En el caso de Belo Monte, el MP buscó garantizar el derecho de participación concentrándose en las obligaciones relacionadas con la MIA. Junto con un grupo de la sociedad civil, el Movimiento de los Afectados por la Presa (Movimiento dos Atingidos por Barragens), el MP inició casos que desafiaron el proceso de otorgamiento de permisos (Hochstetler, 2011, p. 359 y ss.; McAllister, 2008, pp. 159-160; Fearnside, 2017, p. 19). Ellos presentaron una serie de reclamos de derechos incluyendo el debido proceso (participación e información) y derechos a la tierra y a los medios de vida.

Los litigios fueron emprendidos principalmente por el MP (Fearnside, 2017, p. 21), en tanto que las ONG impulsaron acciones directas como ocupar sitios de la construcción. Diferentes movimientos contribuyeron a la oposi-

ción con distintos elementos, abarcando estrategias mediáticas y acciones directas. En cuatro ocasiones entre 2001 y 2009, las autoridades suspendieron los trabajos de la presa con el argumento, entre otras cosas, de que la MIA era inadecuada y que no habían existido consultas apropiadas a las comunidades indígenas (Hochstetler, 2011; Veramendi, 2015). No obstante, en cada ocasión las Cortes federales rescindieron las suspensiones argumentando razones de seguridad nacional.

Insatisfechos con los resultados, los grupos de la sociedad civil extendieron los foros institucionales al dirigirse a la CIDH en búsqueda de medidas precautorias. En abril de 2011 la CIDH pidió que Brasil suspendiera el otorgamiento de permisos del proyecto hasta que ciertas condiciones se cumplieran (Veramendi, 2015, p. 62 y ss.). Quizás, envalentonados por la presión internacional, el Consejo Nacional de Derechos Humanos de Brasil, en agosto de 2015, votó unánimemente para recomendar al IBAMA que negara la licencia de operación al operador Norte Energía. Esto con fundamento en el hecho de que los proyectos de mitigación no habían sido completados, y que la operación de la presa violaría los derechos humanos de los habitantes. Para ese momento, el MP había presentado 23 demandas por fallas en la mitigación del impacto y por la compensación inadecuada a las comunidades indígenas y del río (Entrevista con Veremendi en 2016). La licencia fue suspendida a finales de septiembre de 2015 debido al hallazgo por parte del MP de 55 violaciones, entre estas, medidas de mitigación inapropiadas. No obstante, después de décadas de lucha, la presa fue oficialmente inaugurada en mayo de 2016. La enorme presión política de alto nivel en favor del proyecto de desarrollo del gobierno superó la amplia resistencia legal y social.

El activismo del MP fue crucial porque tenía el poder de entablar acciones judiciales y presentar amparos. Otras instituciones escucharon argumentos e hicieron juicios, y los afectados emprendieron variadas rutas legales para impedir el avance del proyecto. Y añadieron distintas justificaciones discursivas, entre las que se contaban los derechos a la salud, al modo de vida, y al debido proceso. Por otro lado, los gobiernos municipales afectados —como Altamira, el más cercano— no tuvieron ni el poder de decisión ni la información adecuada para afectar el proceso (Pont-Vidal, 2016).

Como se puede ver con estos casos, las estrategias de movilización son bastante distintas. Hay muchos más en ambos países que subrayan la trascendencia de las EOL, sobre todo respecto a cómo alientan las estrategias de movilización. En Brasil hay, por ejemplo, cientos de megaproyectos de energía, y en México, de turismo, minería, energía y transporte, entre otros. Al usar información de diversas fuentes, es posible ilustrar tentativa y preliminarmente la envergadura de las EOL sobre las estrategias de movilización.

Conclusión

Las ONG mexicanas son actores clave en la movilización legal de tipo *autoayuda* de la política ambiental en México. Ante la falta de alianza entre las instituciones de justicia y de cumplimiento, las ONG están involucradas en la construcción de capacidades con la creación de talleres de entrenamiento en legislación ambiental y de manuales sobre este tema para los ejidatarios y las comunidades locales. Buscan fortalecer el conocimiento comunitario de leyes, derechos y debido proceso, para así permitirles realizar el monitoreo posterior. Los actores externos y de otros sectores —derechos humanos, indígenas y laborales— contribuyen al enriquecimiento legal de los activistas ambientales en términos del conocimiento y de las técnicas de movilización. El alcance legal del trabajo de las ONG ambientalistas que entrenan a representantes de la comunidad para el uso del sistema legal, y el proceso educativo en el que se involucran los activistas, son partes fundamentales de la estrategia de movilización. En resumen, las ONG mexicanas se involucran en estrategias de “alianza social”, mediante la asistencia para la construcción de capacidades de comunidades marginadas a fin de desafiar y monitorear a las autoridades. Ellas construyen alianzas con otras ONG cuyas habilidades son complementarias con comunidades locales y grupos afectados.

En Brasil las ONG son *dependientes del Estado*; trabajan estrechamente con instituciones del gobierno aprovechando los muy superiores recursos y capacidades de autoridades públicas simpatizantes —comisiones de derechos humanos, fiscales—, y socios internacionales. La relación cercana entre el Ministerio Público y los movimientos ambientalistas es simbiótica: aquel reduce el costo y el riesgo de las ONG al realizar el trabajo legal y de investigación, y al mismo tiempo recibe información de posibles violaciones y aprovecha las conexiones de las ONG con los medios de comunicación, a diferencia de las instituciones mexicanas, que no son activistas y son menos poderosas. Dado el involucramiento profundo del MP en los litigios ambientales, las ONG brasileñas carecen de la capacidad legal de emprender dichos litigios y tienen pocos incentivos para aumentar su conocimiento legal (Batista, 2006, p. 49). En efecto, el MP ha llenado el vacío correspondiente al defensor del interés público (Hochstetler & Keck, 2007, p. 54), y los grupos brasileños están, por lo tanto, muy concentrados en las actividades de derechos humanos, organización local y protestas.

Así, las estrategias están hechas a la medida de distintas estructuras de oportunidad. Los movimientos escogen entre diferentes instituciones nacionales e internacionales para promover sus objetivos. El caso de Brasil muestra lo valioso de la participación activa y voluntaria de las instituciones del Estado para la movilización legal. Las ONG brasileñas como Justicia Global, Sociedade

Paraense de Defense dos Direitos Humanos, y Movimento dos Atingidos por Barragens, trabajan intensamente con comunidades locales afectadas de manera similar a sus contrapartes mexicanas. No obstante, en contraste con la educación legal y la construcción de alianzas de las ONG mexicanas —que conducen eventualmente a desafíos legales—, las brasileñas optaron por la acción directa en conjunto con los grupos afectados, así como por el cabildeo y las relaciones públicas (Entrevista con Lopes en 2016).

Cabe resaltar la valía de las ONG en estos entornos desafiantes, en donde el medio ambiente es amenazado cada vez más por las actividades humanas. Hemos visto que las presiones nos han llevado a una destrucción masiva de la Amazonía, a la pérdida de especies en México, y a una urgente llamada desde la Organización de Naciones Unidas a la vinculación entre los derechos humanos y el cambio climático. En este sentido, las actividades y el bienestar de la sociedad civil interesan mucho, sobre todo cuando el Estado es débil y cuando hay fuertes presiones de desarrollo que retan a los procesos legales y democráticos. Cuando estas presiones se encuentran en un entorno de EOL frágil, Estado de derecho débil, pobreza y comunidades marginadas, el trabajo de las ONG importa enormemente.

Referencias

- Abers, R. N. & Keck, M. (2009). Mobilizing the State: The erratic partner in Brazil's participatory water policy. *Politics and Society*, 37(2), 289-314.
- Andersen, E. A. (2005). *Out of the closets and into the courts: Legal opportunity structure and gay rights litigation*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Ansolabehere, K. (2010). More Power, More Rights? The Supreme Court and society in Mexico. En J. A. Couso, A. Huneus & R. Sieder (Eds.), *Cultures of legality: Judicialization and political activism in Latin America* (pp. 78-111). Nueva York: Cambridge University Press.
- Arancibia, L. & Pouey Vidal, V. (2014). Reflexiones sobre comunidades indígenas, patrimonio, identidad y pertenencia cultural: el caso de Chile y Brasil. *Comechingonia Virtual*, VIII(2), 191-217.
- Armendáriz, E. & Carrasco, H. (2019). *El gasto en inversión pública de América Latina*, [Documento para Discusión, núm. IDB-DP-697]. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Aspinwall, M. (2014). *Efectos paralelos: gobernanza mexicana bajo los acuerdos laboral y ambiental del TLCAN*. México: CIDE.

- Atkins, E. (2019). Disputing the “National Interest”: The depoliticization and repoliticization of the Belo Monte Dam, Brazil. *Water*, 11(103), 1-21.
- Azueta, A. (2006). *Visionarios y pragmáticos: una aproximación sociológica al derecho ambiental*. México: IIS, UNAM.
- Bragagnolo, Ch., Lemos, C. Carvalho, Ladle, R. J. & Pellin, A. (2017). Streamlining or sidestepping? Political pressure to revise environmental licensing and EIA in Brazil. *Environmental Impact Assessment Review*, (65), 86-90.
- Brinks, D. M. (2011). Faithful servants of the regime: The Brazilian Constitutional Court’s role under the 1988 constitution. En G. Helmke & J. Ríos-Figueroa (Eds.), *Courts in Latin America* (pp. 128-53). Nueva York: Cambridge University Press.
- Batista Calvancanti, R. (2006). The effectiveness of law: Civil society and the public prosecution in Brazil. En E. Peruzzotti & C. Smulovitz (Eds.), *Enforcing the rule of law: Social accountability in new Latin American democracies* (pp. 34-54). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA). (2017). *Informe sobre la situación de las personas defensoras de los derechos humanos ambientales en México 2016*. México: Centro Mexicano de Derecho Ambiental. Recuperado el 31 de enero de 2019, de <http://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2011/12/Informe-defensores-ambientales-2016.pdf>
- Centro de Colaboración Cívica. (2015-2016). *Mapa de aprendizajes, preocupaciones y retos para la implementación de la consulta indígena en México a partir de las experiencias Zapoteca y Yaqui*. Mexico: Centro de Colaboración Cívica. Recuperado el 17 de junio de 2019, de <http://colaboracioncivica.org/esp/wp-content/uploads/2018/07/Completo-Consulta-Ind%C3%ADgena.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2015). *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, [OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, 31 diciembre]. Washington, D.C.: CIDH/OEA.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). (2012a, 9 de agosto). *Recomendación No. 37/2012. Sobre el caso del proyecto “Acueducto Independencia”, en el estado de Sonora*. México: CNDH.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). (2012b). *Recomendación No. 56/2012. Sobre la violación de los derechos humanos colectivos a la consulta, uso, y disfrute de los territorios indígenas, identidad cultural, medio ambiente sano, agua potable, y saneamiento y protección de la salud del pueblo Wixárika en Wirikuta*. México: CNDH.

- De la Fuente, A., Olivera, B., Castillo, M. & Guzmán, S. (2017). *La agenda de la sociedad civil frente a las industrias extractivas en México*. México: Fundar/Natural Resources Governance Institute. Recuperado de <https://fundar.org.mx/la-agenda-de-la-sociedad-civil-frente-a-las-industrias-extractivas-en-mexico/>
- Domingo, P. (2005). Judicialization of politics: The changing political role of the judiciary in Mexico. En R. Sieder, L. Schjolden & A. Angell (Eds.), *The judicialization of politics in Latin America* (pp. 21-46). Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Dorn, J. (2007). NAAEC citizen submissions against Mexico. *Georgetown International Environmental Law Review*, (20), 129-160.
- Duarte, C. G., Alves Dibo, A. P. Siqueira-Gay, J. & Sánchez, L. E. (2017). 'Practitioners' perceptions of the Brazilian environmental impact assessment system: Results from a survey. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 35(4), 293-309.
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). (2019). *Foreign direct investment in Latin America and the Caribbean*. Santiago: ECLAC.
- Edwards, B., McCarthy, J. D. & Mataic, D. R. (2019). The resource context of social movements. En D. A. Snow, S. A. Soule, H. Kriesi & H. J. McCammon (Eds.), *The Wiley Blackwell Companion to social movements* (pp. 79-97). Oxford: John Wiley & Sons.
- Epp, C. (2009). *Making rights real: Activists, bureaucrats, and the creation of the legalistic State*. Chicago: University of Chicago Press.
- Epp, C. (1998). *The rights revolution: Lawyers, activists, and supreme courts in comparative perspective*. Chicago: University of Chicago Press.
- Fainguelernt, M. (2013). Belo Monte: Reflexiones críticas sobre la trayectoria histórica del proyecto de la hidroeléctrica y los escollos de las licencias ambientales en el Brasil. *Contrapunto*, (2), 131-41.
- Fearnside, P. (2017). Belo Monte: Actors and arguments in the struggle over Brazil's most controversial Amazonian dam. *Die Erde*, 148(1), 14-26.
- Fonseca, A., Sánchez, L. E. & Junqueira Ribeiro, J. C. (2017). Reforming EIA systems: A critical review of proposals in Brazil. *Environmental Impact Assessment Review*, (62), 90-97.
- Garzón Aragón, Ú. (2015). Obstáculos actuales en el acceso a la justicia ambiental en México. En A. Pigrau Solé & P. Villavicencio Calzadilla (Eds.), *El acceso a la justicia de las víctimas de daños ambientales* (pp. 221-233). Valencia: Tirant Lo Blanch.

- Gutiérrez Rivas, R. & Del Pozo, E. (2019). *De la consulta a la libre determinación de los pueblos. Informe sobre la implementación del derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado en México*. México: Fundar/IIJ, UNAM. Recuperado de <http://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2019/02/ConsultaLibreDeterminacion.pdf>
- Hanna, P., Vanclay, F., Langdon, E. J. & Arts, J. (2016). The importance of cultural aspects in impact assessment and project development: reflections from a case study of a hydroelectric dam in Brazil. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 34(4), 306-318.
- Hilson, C. (2002). New social movements: The role of legal opportunity. *Journal of European Public Policy*, 9(2), 238-255.
- Hochstetler, K. (2018). Environmental impact assessment: evidence-based policymaking in Brazil. *Contemporary Social Science*, 13(1), 100-111.
- Hochstetler, K. (2011). The politics of environmental licensing: Energy Projects of the past and future in Brazil. *Studies in Comparative International Development*, (46), 349-371.
- Hochstetler, K. & Tranjan, J. R. (2016). Environment and consultation in the Brazilian democratic developmental State. *Comparative Politics*, 48(4), 497-516.
- Hochstetler, K. & Keck, M. (2007). *Greening Brazil: Environmental activism in State and society*. Durham, NC: Duke University Press.
- Kapiszewski, D. (2011). Power broker, policy maker, or rights protector? The Brazilian Supremo Tribunal Federal in transition. En G. Helmke y J. Ríos-Figueroa (Eds.), *Courts in Latin America* (pp. 154-86). Nueva York: Cambridge University Press.
- Levy, J. S. (2008). Counterfactuals and case studies. En J. M. Box-Steffensmeier, H. E. Brady & D. Collier (Eds.), *The Oxford handbook of political methodology* (pp. 627-644). Nueva York: Oxford University Press.
- Leyva, A. (2015, 16 de marzo). Una sentencia fallida: el caso de la Tribu Yaqui. *Animal Político*. Recuperado el 6 de diciembre de 2018, de <https://www.animalpolitico.com/blogueros-verdad-justicia-reparacion/2015/03/16/una-sentencia-fallida-el-caso-de-la-tribu-yaqui/>
- Leyva, A., Velasco, A., Cerami, A., Del Pozo, E., Romero, F. & García, G. (2018). *Guía para el uso y monitoreo de los procesos de consulta a pueblos y comunidades en contextos de megaproyectos en México*. México: CEMDA/Fundar. Recuperado de http://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2018/10/Guia_de_Consulta-web.pdf

- Lostarnau, C. (2011). Stakeholder participation within the public environmental system in Chile: Major gaps between theory and practice. *Journal of Environmental Management*, 92(10), 2470-2478.
- Magaloni, B. (2008). Enforcing the autocratic political order and the role of the courts. En T. Ginsburg & T. Moustafa (Eds.), *Rule by law: The politics of courts in authoritarian regimes* (pp. 180-206). Cambridge: Cambridge University Press.
- McAllister, L. (2008). *Making law matter: Environmental protection and legal institutions in Brazil*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- McCann, M. (1998). How Does Law Matter for Social Movements. En B. G. Garth & A. Sarat (Eds.), *How does law matter?* (pp. 76-108). Chicago: Northwestern University Press.
- McGann, J. G. (2019). *2018 Global Go To Think Tank Index Report*, (16). University of Pennsylvania.
- Misión Civil de Observación (MCO). (2014). *Informe preliminar del proceso de consulta a la tribu yaqui: a un año de la sentencia de la SCJN*. México. Recuperado el 14 de febrero de 2019, de <https://observacionconsultayaqui.files.wordpress.com/2014/05/informe-preliminar-del-proceso-de-consulta-a-la-tribu-yaqui.pdf>
- Mello Neiva, J. (2019). Lack of consultation and free, prior and informed consent, and threats to indigenous peoples' rights in Brazil. En C. Wright & A. Tomaselli, (Eds.), *The prior consultation of indigenous peoples in Latin America* (pp. 225-239). Londres: Routledge.
- Moreno, J. L. (2015). La lucha por el agua de los yaquis. *Diario de Campo*, 2(8), 13-19.
- Morgan, R. K. (2012). Environmental impact assessment: The state of the art. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 30(1), 5-14.
- Navarro, M. L. (2013). *Informe de los impactos provocados por la implementación del acueducto Independencia a cargo del gobierno del estado de Sonora*. Recuperado el 14 de febrero de 2019, de <https://observacionconsultayaqui.files.wordpress.com/2013/12/informe-yaquis.pdf>
- O'Faircheallaigh, C. (2012). International recognition of indigenous rights, indigenous control of development and domestic political mobilisation. *Australian Journal of Political Science*, 47(4), 531-545.
- Pacheco-Vega, R. (2013). Las denuncias ciudadanas sobre cumplimiento ambiental en América del Norte (1996-2012): perspectivas sobre la sociedad civil ambientalista norteamericana. *Norteamérica*, 8(1), 77-108.

- Palma, L. (2013). *A struggle for sacred land: the case of Wirikuta*. Recuperado el 7 de septiembre de 2016, de <https://www.opendemocracy.net/civilresistance/lilian-palma/struggle-for-sacred-land-case-of-wirikuta>
- Pasillas, E. F. (2018). Multiculturalismo y derechos fundamentales en el noroeste de México: El caso de la tribu yaqui. *Estudios Fronterizos*, 19(e008), 1-26.
- Peruzzotti, E. & Smulovitz, C. (2006). Social accountability: An introduction. En E. Peruzzotti & C. Smulovitz (Eds.), *Enforcing the rule of law: Social accountability in new Latin American democracies* (pp. 1-33). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- PODER, CESDER, IMDEC & Unión de Ejidos y Comunidades en Defensa de la Tierra, del Agua y de la Vida. (2017). *Canadian mining in Puebla and its impacts on human rights: For the life and future of Ixtacamaxitlán and the Apulco River Basin*. México: PODER.
- Pont-Vidal, J. (2016). Modificaciones en la administración pública local y megaproyectos hidráulicos: ¿cambio estructural o adaptación exógena? *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 15(2), 77-98.
- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa). (2015) *Informe de Actividades, Ciudad de México 2014*. México: SEMARNAT.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2014). *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2013). *Amparo en Revisión 631/2012*. México. Recuperado el 16 de junio de 2019, de https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/engrosepdf_sentenciarelevante/12006310.002-1712_0.pdf
- Tilly, Ch. & Tarrow, S. (2007). *Contentious politics*. Boulder, CO: Paradigm Publishers.
- United Nations, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. (2013). *Mapping human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, [Report No. 13]. Nueva York, N. Y.: United Nations.
- Van Rooij, B. & McAllister, L. K. (2014). *Environmental Law Enforcement Alliances in Middle Income Countries*. (Legal Studies Research Paper Series, No. 2014-4). Irvine: University of California.
- Vanhala, L. (2012). Legal opportunity structures and the paradox of legal mobilization by the environmental movement in the UK. *Law and Society Review*, 46(3), 523-556.

- Vanhala, L. (2011). *Making rights a reality? Disability rights activists and legal mobilization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Velasco, A., Cerami, A., Aragón, Ú., De la Fuente, A. & Cravioto, F. (2012). *La transparencia, el acceso a la información y la participación en el Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental en México: propuestas para su fortalecimiento*. México: Proyecto Colectivo por la Transparencia.
- Veramendi Villa, M. J. (2015). El acceso a la justicia ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos para las víctimas de daños ambientales: el caso de la hidroeléctrica de Belo Monte en Brasil. En A. Pigrau Solé & P. Villavicencio Calzadilla (Eds.), *El acceso a la justicia de las víctimas de daños ambientales* (pp. 23-74). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Wilson, B. M. & Rodríguez Cordero, J. C. (2006). Legal Opportunity structures and social movements: The effects of institutional change on Costa Rican politics. *Comparative Political Studies*, 39(3), 325-351.
- Wright, C. & Tomaselli, A. (Eds.). (2019). *The prior consultation of indigenous peoples in Latin America*. Londres: Routledge.
- Yin, R. (2014). *Case study research: Design and methods*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Entrevistas

- Carrillo, Juan Carlos, consejero legal, CEMDA, 8 de febrero de 2019.
- Cerami, Andrea, consejero legal, CEMDA, 3 de julio de 2019.
- Cokelet, Benjamin, codirector ejecutivo, PODER, 26 de junio de 2019.
- Del Pozo, Edmundo, Fundar, 3 de julio de 2019.
- García, Mauricio, director de la oficina de la Comisión para la Cooperación Ambiental (TLCAN), 12 de marzo de 2015.
- Lopes, Raphaela, *Justiça Global*, Río de Janeiro, 26 de agosto de 2016.
- Veremendi Villa, María José, AIDA Perú, 19 de agosto de 2016.