

**Aportaciones generales para el
INSTRUMENTO REGIONAL PARA LA CABAL APLICACIÓN DEL PRINCIPIO 10 DE LA
DECLARACIÓN DE RÍO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y
EL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

Por Carla D. Aceves Ávila y Mariano J. Beret Rodríguez.¹
Consultores y profesores universitarios en Derecho y política ambientales.
Guadalajara, Jalisco, México.

Con base al seguimiento integral de este proceso y con ánimo de colaboración y reflexión aportamos como profesionales las siguientes consideraciones sobre los temas generales especificados en el insumo originalmente proporcionado.

En la medida en que se continúe desarrollando el proceso y el instrumento, reiteramos nuestra voluntad de colaboración, y que parte de nuestras experiencias tanto en España como en México y Latinoamérica.

Principio: Se sugiere incluir como principio específico considerando la máxima y activa divulgación de la información ambiental, que toda la información de cualquier proyecto que utilice cualquier porción de recursos públicos sea de origen, no susceptible de ser reservada.

Disposiciones generales: es pertinente que tanto el preámbulo como en las propias disposiciones generales se identifique primeramente lo que se entiende por información ambiental, pues algunos países y sistemas jurídicos como el caso de México, le dan el mismo tratamiento a la información administrativa de los sujetos obligados (la que debe reportarse por transparencia y por rendición de cuentas) que aquella generada en torno a los recursos naturales, elementos y servicios ambientales. Es pues indispensable definir lo que se entiende por información ambiental, independiente de la necesidad de transparentar y rendir cuentas por parte de las administraciones de la autoridad ambiental. La naturaleza diferenciada de la información ambiental en relación al resto de información de Estado de naturaleza administrativa es vital pues de lo contrario por “información ambiental” podríamos entender lo mismo un presupuesto dedicado a una secretaría ambiental que el estado de contaminación de un predio, o el conteo y estado de una especie protegida. Es un hecho que numerosas administraciones en América no hacen una distinción entre la transparencia, la rendición de cuentas, y la información ambiental en sentido amplio. Es trascendente la distinción tanto de la definición como de la naturaleza de la información pues a diferencia de las dos primeras, esta última puede ser de importancia para la vida, para la calidad de vida, o para la dignidad humana.

Primera parte, obligaciones de las partes

- Existe la necesidad de que al menos ciertos aspectos clave del instrumento sean vinculantes jurídicamente y exista la necesidad de crear o en su caso recepcionar en el sistema jurídico local y sus instrumentos, las concretas disposiciones de dicho instrumento regional.
- En gran parte de los sistemas jurídicos de América no existe un criterio de sistematización o en su caso una Ley de Archivos que obligue a conservar y sistematizar la información ambiental generada por administraciones pasadas, o en su caso que la generada se preserve para el futuro. Por tanto, es necesario el establecimiento de criterios administrativos para la sistematización y conservación de la información ambiental, ya sea recogida o generada por los órganos de gobierno a partir de su actuación cotidiana, toda vez que crea un historial valioso para la toma de decisiones. En este mismo sentido, se sugiere la creación de sistemas de información ambiental supranacionales, considerando los ecosistemas

¹ Se integra una breve síntesis curricular de los autores al final del documento.

regionales o en su caso aquellos que impacten procesos y servicios ambientales continentales o planetarios.

En cuanto a los elementos preliminares relativos a *TEMAS A CONSIDERAR EN CADA DERECHO*, que podrían ser desarrollados en el instrumento:

ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

Transparencia pasiva:

Es indispensable aclarar que la información que se solicite o ponga a disposición de las personas pueda y deba ser traducida al menos a las lenguas de los grupos originarios reconocidos como mayoritarios en cada país. Es particularmente sensible la circunstancia de aquellos grupos que se encuentran relacionados con recursos naturales o servicios ambientales de alta fragilidad o vulnerabilidad o bien que estén vinculados a ellos por cuestiones culturales o rituales. La inaccesibilidad de información en lenguas originarias condiciona negativamente su posibilidad de participación.

Transparencia activa:

- **Divulgación de la información:** Es necesario enumerar y definir para efectos del instrumento y de su recepción o suscripción por cada parte, las causales de posible reserva de información.
- **Generación de información:** Existe la necesidad de asegurar la generación de información ambiental tanto con los datos que recabe o genere cada instancia ambiental administrativa. Esta deberá informarse en un periodo determinado, y deberá de existir la obligación de sistematizarla y conservarla para que pueda generarse un banco de información público. Muchos sistemas jurídicos en América no tienen una Ley de Archivos o instrumento similar que obligue a sistematizar la información de administraciones pasadas o la conservación de información a futuro con la debida responsabilidad administrativa en caso de no realizarlo.
- **Evaluaciones de desempeño ambiental:** las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas de las autoridades administrativas ambientales, particularmente las de gestión ambiental en razón de ser las responsables de prevenir, proteger, preservar y administrar los recursos naturales, deberán integrar la necesidad de evaluar su desempeño ambiental al tiempo de transparentar su información de gasto de los recursos públicos. Lo anterior tiene además de un fundamento administrativo de rendición de cuentas, un fundamento en la naturaleza social de los recursos ambientales y en la protección y preservación de los recursos colectivos, que suelen ser patrimonio social en la mayoría de los sistemas jurídicos de América.
- **Temas específicos:** Aunque la complejidad (y polémica) es importante dada la naturaleza de los diversos sistemas jurídicos, particularmente en el ámbito penal, el entorno cultural podría favorecer la creación de padrones de infractores, considerando aquellos registros y bases de datos de transparencia activa. Lo anterior debe considerarse tomando en cuenta los regímenes particulares de protección de datos personales, el secreto fiscal, y las garantías procesales o de los inculpados en cada sistema jurídico.
- **Consideración especial a grupos específicos o vulnerables:** debo recalcar la necesidad de integrar la obligación de transparencia activa y en su propia lengua en el caso de ser grupos originarios, hacia grupos específicos o vulnerables particularmente cuando haya o pueda existir una relación con un recurso en particular, un ecosistema, o una circunstancia que pueda comprometer el desarrollo cultural de este grupo social o comprometer la preservación de aquel recurso, servicio ambiental, o ecosistema.

PARTICIPACIÓN DEL PÚBLICO.

Con carácter general, y respecto del derecho de **acceso a la participación** en la toma de decisiones ambientales (se sugiere cambiar "Participación del público" por la anterior, al igual que en los casos de acceso a la información y justicia) se considera que es necesario:

- Incorporar que el derecho de acceso a la participación en la toma de decisiones ambientales resulta imprescindible si se pretende mejorar la calidad de la vida, tanto en un sentido ecosistémico como humano, y bien llevada evita la generación de conflictos potenciales de manera anticipada, conlleva una esencial función preventiva.
- Enfatizar la perspectiva y naturaleza de derechos sustantivos, humanos y garantías materiales, más allá y a la par que su naturaleza adjetiva o procedimental, y encontrar sus fronteras.
- Enfatizar en la concatenación del triple acceso como un solo cuerpo y derecho, cuyas variables habilitan e inciden directa e indirectamente en las otras dos.
- Enfatizar en la configuración del derecho a participar como la variable clave y pivote de la democracia ambiental, y la profundización democrática en la región, pues cuenta con características propias cuyo ejercicio la hacen resultar especialmente sustantiva desde el punto de vista social y político, además de que procedimentalmente posee mayor autonomía respecto del acceso a la información y a la justicia.

Su ejercicio resulta en primerísimo término inmediato, aunque pueda requerir de instrumentos que la habiliten, a efectos de poder incidir, lo cual no obsta para que su titularidad y ejercicio, especialmente en la región, resulten de la libertad y la independencia asociadas a la dignidad humana.

- Atisbar la comunicación normativa necesaria entre los textos correspondientes a la variable participativa y los aspectos educativos, de formación y culturales en relación al fortalecimiento de capacidades y cooperación, y referir a la atención necesaria desde la escala local, no meramente nacional. Las iniciativas y dinámicas locales son el sustrato para la aplicación efectiva del Principio 10.
- Para una adecuada participación y una efectiva gestión y concurrencia ambiental es necesaria una función pública coordinada y concertada con la sociedad civil, con la cual profundizar el federalismo ambiental aún muy precario, dado que la comunicación y la confianza es por naturaleza más proclive a darse en el ámbito local.
- Un acceso a la participación que atienda a procesos deliberativos de carácter preventivo, no meramente a mecanismos participativos "quirúrgicos" en los que no hay comunicación entre los interesados.
- Un acceso a la participación que como un elemento básico para la transformación social resulta esencial para la democracia y la garantía no sólo de los derechos humanos de las generaciones actuales de las futuras, pues el acceso a la participación también cuenta con un carácter intergeneracional, y así ha de reconocerse.

- Un acceso a la participación que habilite que las demandas de la ciudadanía y la administración pública sean satisfechas en términos de gobernanza ambiental, evitando burocracia innecesaria y tecnocratismos generadores de exclusión y falsas legitimidades.
- Reconocer la vinculación que tiene el acceso a la participación en la toma de decisiones de carácter ambiental con una adecuada ponderación de la integridad ecológica, con justicia social y económica, democracia, la no violencia y la paz, con la construcción de nuevas oportunidades que devengan en una convivencia local y global mucho más democrática y humanitaria.

En cuanto a los aspectos específicos, resulta extraordinariamente complejo poder atisbarlos particularmente en esta fase del proceso, y dado que aún no se han particularizado para diferenciar entre niveles (proyecto-políticas, programas, normas) sin embargo, nos resultan afines los principios orientativos OCDE² para implicar a los ciudadanos en la elaboración de políticas públicas (interpretación propia):

- Compromiso público.
- Derechos individuales e institucionales.
- Claridad en objetivos y límites.
- Tiempo, convocatoria pronta, plazos suficientes.
- Objetividad de la información, completa y accesible.
- Recursos suficientes, financieros, humanos y técnicos, que favorezcan el binomio información-participación.
- Coordinación de iniciativas.
- Rendición de cuentas y responsabilidad administrativa.
- Evaluación del desempeño de los procesos.
- Ciudadanía activa, como beneficio para el gobierno y la sociedad en general.

A su vez, y muy en el tenor de lo indicado previamente por ECOFORUM 1998, la legislación debe ser más precisa y detallada, estableciendo las condiciones mínimas necesarias para lograr un proceso de participación pública adecuada, incluyendo:

- La identificación de todos los públicos interesados.
- El acceso temprano y el flujo adecuado de información útil y comprensible en el proceso de toma de decisiones, incluyendo la información de fondo utilizada para basar la decisión propuesta.
- La mejora de herramientas de notificación;
- Plazos suficientes para permitir la preparación de los comentarios y opiniones.
- Un soporte técnico suficiente en apoyo a los participantes.
- La necesidad de incorporar explícitamente las observaciones recibidas a la decisión final.
- La correcta publicación de la decisión final adoptada.
- Asimismo, ha de fomentar la capacitación de las autoridades líderes o coordinadoras del procedimiento de participación pública, de las organizaciones sociales ambientales, consumidores, barriales y otras activamente interesadas, instrumentando los medios y recursos necesarios para facilitar procesos reales de participación en el proceso de toma de decisiones ambientales.

Finalmente el instrumento ha de satisfacer los siguientes elementos mínimos –de carácter procesal– del contenido del principio de acceso a la toma de decisiones (traducción propia) expresados por

² OCDE 2001. *Implicar a los ciudadanos en la elaboración de políticas: información, consulta y participación pública*. Nota de políticas públicas N°10. Julio de 2001.

ECOFORUM³:

- Aviso de que se tomará una decisión.
- Aviso con tiempo suficiente para informar al público y para permitirle estar preparado y participar en el proceso de toma de decisiones.
- Aviso de manera efectiva (calculada para llegar al público al cual concierne).
- Aviso que describa las oportunidades y procedimientos para la participación pública.
- Plazos suficientes para permitir una efectiva participación pública en la toma de decisiones.
- Brindar oportunidades al público para presentar comentarios, información y análisis.
- Decisiones escritas indicando la razón que las justifica.
- Consideración de los insumos del público en la decisión final.

En los cuales se destaca como imprescindible la gestión de la comunicación⁴ para instrumentar el necesario vínculo entre el acceso a la información y a la participación.

ACCESO A LA JUSTICIA.

Facilitación del acceso a la justicia (oportunidad)

- Los sistemas jurídicos deben considerar la posibilidad de integrar un sistema especial de administración de justicia ambiental, diverso al del ámbito administrativo y con amplias facultades, a efecto de poder asegurar una creación y aplicación de reglas de procedimiento ambiental, distintas y mayormente oportunas que el resto de la legislación (preventivas, expeditas, y con consideraciones particulares). Idealmente, los elementos ambientales vulnerables o estratégicos para el desarrollo de la vida (suelo, agua y aire), en peligro o de alta fragilidad, o vinculados a aspectos culturales identitarios de cada país o región deben recibir un tratamiento afín al que penalmente recibe la vida, la libertad y la dignidad humana.
- **Naturaleza preventiva:** El sistema jurídico que atiende lo ambiental debe privilegiar primeramente la prevención y permitir la imposición de medidas cautelares al haber la posibilidad de un daño irreversible o de magnitud tal que pueda tener un impacto sinérgico, acumulativo, en recursos estratégicos para el desarrollo de la vida (suelo, agua, aire o recursos ambientales identitarios).
- **Restauración, remediación, reparación:** En el mismo sentido que lo anterior, el instrumento debe provocar la incidencia en la restauración, la remediación, y la reparación del daño en sentido económico como último recurso, así como la verdadera restauración del derecho vulnerado, no en una mera garantía procedimental o de acceso a un mecanismo que no exija la restitución del bien ambiental. El fin último de la justicia ambiental debe ser la restitución al estado más cercano al que guardaba el bien o recurso ambiental antes de ser vulnerado y no limitarse a una garantía de audiencia de un particular o grupo afectado.

Breve reseña curricular de los autores.

³ ECOFORUM 1998. Implementing the Principles of the Public Participation Convention in International Organizations Claudia Saladin & Brennan Van Dyke. Center for International Environmental Law, USA. 1998.

⁴ Corresponde también a los medios de comunicación de masas, ahora en un mundo cada vez más globalizado, tener un papel protagónico en el tratamiento de la información, y están en un dilema ético entre la propaganda y el alarmismo que en ocasiones crea confusión en la población. Además de ello resulta importante que los ciudadanos tengan medios locales propios, y se fomente la comunicación y la información microlocal a través de ellos.

Ambos son profesores universitarios en Derecho y política ambientales, y socios del Estudio jurídico ambiental “Legalis” en Guadalajara, Jalisco, México, que aporta en el ámbito del Derecho y la política ambiental, pública y corporativa: Análisis y diagnóstico. Planeación y estrategia. Instrumentación y gestión. Capacitación, y litigio.

Y han sido responsables de investigación y redacción de Leyes y Reglamentos de carácter ambiental (leyes marco, vida silvestre, cambio climático, emisiones, o residuos) para municipios y entidades federativas mexicanas.

Carla Delfina Aceves Ávila es abogado por la Universidad de Guadalajara, Doctor en Derecho por la Universidad San Pablo CEU de Madrid, España; es Master (LLM) en Estudios Jurídicos Internacionales con concentración en Derecho Ambiental por la American University de Washington, DC, EUA; y Maestro en Derecho Civil y Financiero por la Universidad de Guadalajara. Actualmente es investigadora del Dpto. de Administración del CUCEA-Universidad de Guadalajara. Es consultor y experto en materia jurídica ambiental y sostenibilidad.

Su obra más reciente ha sido el capítulo “La dimensión transversal de la sostenibilidad en el currículo de instituciones de educación superior” dentro de la obra Educación superior, gestión e internacionalización publicada en 2013 en coedición entre la Universitat de Valencia y la Universidad de Guadalajara. Participó en la integración y elaboración del Inventario de mecanismos de acceso a la participación pública, realizado por la OEA desde 1997, como parte de la Estrategia interamericana para la promoción de la participación pública en la toma de decisiones sobre desarrollo sostenible (ISP).

La editorial Porrúa le publicó en el 2004 su obra Bases Fundamentales de Derecho Ambiental Mexicano por el cual la UNAM le otorgó el Premio al Mérito Académico por su contribución en obra escrita al desarrollo del derecho ambiental y el cual es texto de la asignatura en gran parte de las universidades mexicanas. Sus trabajos de investigación han sido publicados entre otros por Edgar Elgar Publishing Ltd, y editoriales universitarias en México y el extranjero. Es egresada (fellow) de LEAD México (COLMEX) Inspiring leaders for a sustainable world, cohorte 18 desde Noviembre de 2013.

Sus líneas de investigación y publicaciones se concentran en:

- Derecho ambiental
- Gestión y gobernanza ambientales
- Derechos ambientales de acceso (democracia ambiental)

E-mail: carla.aceves@cucea.udg.mx

Twitter: @carlaflip

Mariano Jorge Beret Rodríguez, nació en Madrid, y reside en Guadalajara, Jalisco, México desde 2005, es Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid (1996-2001), con itinerario especializado en Derecho Público y Ambiente. Diplomado en Derecho Ambiental por el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, y en Auditoría Ambiental por la Universidad de Guadalajara (UdeG) junto a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Master en Educación Ambiental por el Instituto de Investigaciones Ecológicas y la Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza, y Master en Derecho Administrativo por la Universidad San Pablo CEU, Madrid.

Candidato a Doctor en Derecho por la Universidad San Pablo CEU, Madrid, realiza investigación en derecho y política ambiental europea y mexicana, con concentración en derechos de acceso a la participación en la toma de decisiones ambientales y democracia ambiental (tesis a defender en el ciclo escolar 2014-2015)

Desde 2006 ha impartido o imparte tanto en licenciatura como posgrado, en diversos calendarios y universidades, las materias: - Derecho Ambiental. - Protección Ambiental. - Procesos ambientales y Jurisprudencia. - Ética ambiental. - Impacto Ambiental de proyectos de inversión. - Derecho y política energética. - Derecho público y sustentabilidad social.

Además de ello, suele impartir módulos respecto de sus áreas profesionales en programas de capacitación de servidores públicos y organismos empresariales.

Es integrante de Agua y Ciudad AC, del colectivo ciudadano *Ciudad para todos*, y miembro activo de la *Plataforma Metropolitana para la Sustentabilidad*, en Guadalajara, en las cuales aporta análisis y propuestas sobre Derecho y políticas para la sustentabilidad urbana y el derecho a la ciudad.

E-mail: marianoberet@yahoo.com.mx

Twitter: @nanoberet