



CEU
*Universidad
San Pablo*



UNIVERSIDAD SAN PABLO-CEU, MADRID, ESPAÑA

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y DE LA ADMINISTRACIÓN

PROGRAMA DE DOCTORADO

CUESTIONES ACTUALES DE LA CIENCIA JURÍDICA

EN COLABORACIÓN CON LA UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA, MÉXICO

**Análisis jurídico ambiental del derecho a participar
en las decisiones ambientales como vehículo de profundización democrática**

Tesis doctoral

realizada por Mariano Jorge Beret Rodríguez

bajo la dirección del Sr. Dr. D. José Luis Piñar Mañas.

Guadalajara, Jalisco, México, primavera de 2015.

PÁGINA DELIBERADAMENTE EN BLANCO

ÍNDICE

1. Introducción. #10

2. El derecho a participar como contenido esencial del Derecho ambiental y el desarrollo sostenible.
 - 2.1. Derecho ambiental y de la sostenibilidad.
 - 2.1.1. Concepto, vocación y objeto del derecho ambiental. #14
 - 2.1.2. Bases constitucionales del derecho ambiental mexicano. #18
 - 2.1.3. La relación hombre-naturaleza en las etapas de la política ambiental mexicana a través de los informes presidenciales. #23
 - 2.1.3.1. Etapa 1: Aprovechamiento-explotación (1917- 1950)
 - 2.1.3.2. Etapa 2: Incursión de la conservación y la escasez (1950-1970) #26
 - 2.1.3.3. Etapa 3: Planteamiento del desarrollo sustentable y primeros pasos (de 1971 a 1988) #26
 - 2.1.3.4. Etapa 4: Consideración plena de la sustentabilidad (1989-2000)#27
 - 2.1.3.5. Etapa de incorporación del desarrollo sustentable en una planeación integral, transdisciplinaria, coordinada y concertada (2001- actualidad y por venir) #30
 - 2.1.4. El derecho a un ambiente sano como derecho humano. #37
 - 2.1.5. Principios rectores, complejidad y eficacia del derecho ambiental. #52
 - 2.1.6. Desarrollo sostenible y calidad de la vida. #62
 - 2.1.7. Derecho, política y gestión ambiental. Esencias e interacciones. #71
 - 2.1.8. La participación como instrumento de política ambiental. Particularidades para México. #83
 - 2.1.9. Del Derecho ambiental al Derecho de la sostenibilidad. #87
 - 2.1.10. Del Derecho ambiental a la ecología jurídica. #97

- 2.2. El derecho a participar en las decisiones ambientales.
 - 2.2.1. Concepciones de la participación. #102
 - 2.2.2. Tipos de participación, elementos y mecanismos. #110
 - 2.2.3 Factores y repercusiones de la participación. #120
 - 2.2.4. Gobierno y sociedad civil, concertación e incidencia. #139
 - 2.2.5. Principios y premisas del derecho a participar en las decisiones ambientales.

- 3. Reconocimiento del derecho a participar en la toma de decisiones ambientales. #152
 - 3.1. En el ámbito internacional.
 - 3.1.1. Declaración de Estocolmo. #153
 - 3.1.2. Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo. #155
 - 3.1.3. Declaración de Vancouver sobre asentamientos humanos. #159
 - 3.1.4. Estrategia Mundial para la Conservación. #160
 - 3.1.5. Declaración Ministerial de Malmö. #161
 - 3.1.6. Declaración del Milenio-Objetivos de Desarrollo del Milenio. #161
 - 3.1.7. Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible. #163
 - 3.1.8. Agenda 21. #167
 - 3.1.9. Carta de La Tierra. #168
 - 3.1.10. Evaluaciones de la aplicación de los Programas de Montevideo. #170

 - 3.2. En el ámbito americano.
 - 3.2.1. La Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones para el Desarrollo Sostenible. #172
 - 3.2.2. La Cumbre Ecológica Centroamericana para el Desarrollo Sostenible.
 - 3.2.3. La Cumbre de las Américas de Miami.
 - 3.2.4. La Conferencia Cumbre de Santa Cruz sobre Desarrollo Sostenible. #174
 - 3.2.5. La Cumbre de las Américas de Santiago.
 - 3.2.6. La Carta Democrática Interamericana. #175

3.3. En el ámbito mexicano. #176

3.3.1. Estrategia Nacional para la Participación Ciudadana en el Sector Ambiental. #178

3.3.2. Sistema Nacional de Planeación Democrática. #181

3.3.3. La Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. #182

3.3.4. Mecanismos orgánicos, de carácter participativo y de consulta. #185

3.3.5. Mecanismos institucionales instrumentales. #187

3.3.6. Monitoreo ciudadano. #191

3.4. En el ámbito europeo y español. #194

3.4.1. La Carta Europea sobre el Medio Ambiente y la Salud. #195

3.4.2. Las Directrices de Sofía sobre el acceso a la información ambiental y la participación del público en la toma de decisiones ambientales. #196

3.4.3. El Convenio sobre el acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en asuntos ambientales (Convenio de Aarhus) #199

3.4.4. Recomendaciones de Maastricht sobre Promoción de la Participación Pública Efectiva en la toma de decisiones en materia de medio ambiente. #207

3.4.5. Decisión 2006/957/CE, que aprueba en nombre de la Comunidad la enmienda al Convenio de Aarhus, adoptada por la Conferencia de las Partes en mayo de 2005. #210

3.4.6. Reglamento (CE) núm. 1367/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las Instituciones y a los Organismos comunitarios del Convenio de Aarhus. #212

3.4.7. La Ley 27/2006 de 18 de julio por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. #217

3.4.8. El derecho a participar en las decisiones ambientales en España según Informe Nacional de Cumplimiento 2013. #225

4. De la gobernanza para el desarrollo sostenible al Estado Ambiental de Derecho.

4.1. Gobernanza para el desarrollo sostenible.

- 4.1.1. Aproximaciones conceptuales y debates abiertos. #229
- 4.1.2. Elementos característicos. #241
- 4.2. Estado relacional, cohesión social y territorial. #250
 - 4.2.1. El nuevo rol del Estado y las instituciones. #251
 - 4.2.2. Gestión pública relacional.
 - 4.2.2.1. Conceptualización y caracterización. #259
 - 4.2.2.2. Instrumentos declarativos iberoamericanos. #263
 - 4.2.3. Cohesión social y territorial. #274
- 4.3. Gobernanza ambiental, democracia y Estado ambiental de Derecho.
 - 4.3.1. Gobernanza ambiental, capital social y acciones sociales. #282
 - 4.3.2. Democracia ambiental y ciudadanía. Política y liderazgos. #293
 - 4.3.3. Estado ambiental de Derecho. #311
- 5. Conclusiones y reflexiones finales. #325
 - 5.1. Del valor transformador del derecho a participar. #326
 - 5.2. Del valor del derecho ambiental para la profundización democrática. #328
 - 5.2.1. En lógica de coordinación político-administrativa y de concertación social. #329
 - 5.2.2. En lógica principalmente institucional. #332
 - 5.2.3. En lógica principalmente sociopolítica. #333
 - 5.3. Del valor de transformar y reintegrar el Derecho en clave de sostenibilidad. #334
- Bibliografía, y otras referencias. #338
- Instrumentos jurídicos consultados. #357)

Índice de gráficos

Gráfico N°1. Interacción de elementos y problemáticas del derecho ambiental (Waite 2001) #92

Gráfico N°2. Ciclo de las políticas públicas y derechos ciudadanos (ENAPCI) #109

Gráfico N°3. Niveles de participación (Arnstein por Larenas) #114

Gráfico N°4. Dimensiones de la incidencia ciudadana (WOLA) #135

Gráfico N°5. Formación y desarrollo de ciudadanía comunicativa (Camacho) #147

Gráfico N° 6. La gobernanza territorial: reglas en la lógica de promoción de la acción conjunta (Navarro 2009) #240

Gráfico N°7. La gobernanza territorial: claves, retos y algunas estrategias (Navarro 2009) #280

Listado de acrónimos

AGNU: Asamblea General de la Naciones Unidas

ANP: Áreas Naturales Protegidas

ASF: Auditoría Superior de la Federación

CCDS: Consejo Consultivo Nacional para el Desarrollo Sustentable

CE: Constitución Española

CECADESU: Consejo Nacional de Educación Ambiental para la Sustentabilidad

CEMDA: Centro Mexicano de Derecho Ambiental

CEMEFI: Centro Mexicano para la Filantropía

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CIDI: Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral

CLAD: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

CMMAD: Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo

CNDH: Comisión Nacional de Derechos Humanos de México

CNUMAD Cumbre de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo

COMARNAT: Comité Consultivo Nacional de Normalización de Medio Ambiente y Recursos Naturales

CONAF: Consejo Nacional Forestal

CONAP: Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas

COTAS: Comités Técnicos de Aguas Subterráneas
CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DDF: Democracia Deliberativa Facultada
DOF: Diario Oficial de la Federación, México.
DRAE: Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española
EA: Educación Ambiental
ECOFORUM (Pan-European Coalition of Environmental Citizens' Organisations) Coalición Pan-Europea de organizaciones ambientales ciudadanas.
EDS: Educación para el Desarrollo Sostenible
EIA: Evaluación de Impacto Ambiental
ENAPCI: Estrategia Nacional para la Participación Ciudadana en el Sector Ambiental
FARN: Fundación Ambiente y Recursos Naturales
INC: Informe Nacional de Cumplimiento (del Convenio de Aarhus)
INECE (por su acrónimo en inglés, International Network for Environmental Compliance and Enforcement) Red Internacional para el Cumplimiento y Coercibilidad Ambiental
ISP (por su acrónimo en inglés *Inter-American Strategy for the Promotion of Participation in Sustainable Development Decision-making*) Estrategia interamericana para la promoción de la participación pública en la toma de decisiones sobre desarrollo sostenible.
IUCN (por su acrónimo en inglés, International Union for the Conservation of Nature) Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza
LAN: Ley de Aguas Nacionales
LBOGM: Ley de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados
LFFAROSC: Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil
LFMN: Ley Federal sobre Metrología y Normalización
LFTAIPG: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
LGDFS: Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable
LGEEPA: Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
LGPGIR: Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos
LGVS: Ley General de Vida Silvestre

LP: Ley de Planeación

NOM: Norma Oficial Mexicana

NGP: Nueva Gestión Pública

OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio

OEA: Organización de Estados Americanos

OGM: Organismo Genéticamente Modificado

ONG: Organización No Gubernamental

ONU: Organización de las Naciones Unidas

OSC: Organización de la Sociedad Civil

PEIA: Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental

PND: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

PSMAyRN (o PROMARNAT, según sexenio) Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales

SAGARPA: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesa y Alimentación

SCJN: Suprema Corte de Justicia de la Nación –México-

SEMARNAT: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

SENASICA: Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria

SFP: Secretaría de la Función Pública

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional -España-

TC: Tribunal Constitucional -España-

UNECE (por su acrónimo en inglés, United Nations Economic Commission for Europe)
Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa.

UNITAR (por su acrónimo en inglés, United Nations Institute for Training and Research)
Instituto de las Naciones Unidas para la Formación y la Investigación

WOLA (por su acrónimo en inglés, Washington Office for Latinamerican Affairs) Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos

1. Introducción.

El derecho ambiental se ha desarrollado de una forma exponencial en cuestión de escasas cuatro décadas. Sin embargo la profusión normativa desarrollada tanto en el ámbito internacional como en la mayoría de las naciones y sus regiones a mi parecer no está teniendo la eficacia que podría y debería haber tenido, y el derecho ambiental se enfrenta al reto de su propio cumplimiento. Vivimos inmersos en una dinámica de desarrollo que no solamente ha generado y ampliado grandes inequidades de toda índole, sino que está encontrando límites severos para la humanidad derivados del crecimiento demográfico y el agotamiento por pérdida o notable menoscabo de los recursos naturales y los servicios ambientales de los ecosistemas.

Ante este panorama, considero prudente y necesario apelar a la eficacia del concierto de las acciones humanas. Apelar a las relaciones de confianza que dan en todo tipo de sociedades y maneras de ver la existencia, y a una nueva relación de las personas, de los ciudadanos, para con sus semejantes, incluidos sus representantes legítimos. Apelar a la construcción conjunta de los instrumentos que permitan dar un paso adelante en las relaciones de convivencia entre lo privado y lo público, lo conocido y por conocer, lo posible y lo quizá imposible.

En las siguientes páginas trato de abrazar lo anterior desde el punto de vista del derecho ambiental y de la sostenibilidad. Planteo su definición, los que considero son sus elementos inherentes y los principios que lo constituyen, analizo el paradigma de la sostenibilidad desde una necesaria nueva racionalidad, orientada a la calidad de la vida y una relación armónica del

hombre con la naturaleza.. Trato también de comprender las relaciones entre el derecho, la política y la gestión ambiental, y descifrar sus alcances e interacciones, y busco las instituciones adecuadas para hallar una más amplia base legitimatoria, y proyectar de un mejor modo la relación entre sus debilidades, limitaciones y oportunidades.

Desde el derecho de las personas y las colectividades a participar, esbozo los elementos que lo definen como derecho y responsabilidad, sus mecanismos y proyecciones, así como el rol que en los procesos del ciclo de vida de la política ambiental tiene la sociedad civil, y su capacidad de incidir a través de diversos sistemas y esquemas para un mejor gobierno de los bienes y servicios comunes.

Sostengo que el derecho de acceso a la participación ha de entenderse como un derecho procedimental, a la par que sustantivo, posee una naturaleza inmediata diferenciable respecto de los derechos de acceso a la información y a la justicia ambiental, que requieren de otros medios para hacerlos efectivos. También porque su naturaleza le otorga la condición de eje sobre el que pivotan los otros derechos de acceso que integran el derecho al ambiente, aún partiendo de que el binomio información-participación resulta indisoluble, no obstante limitado, y consciente de que una participación adecuada resulta ser un eficaz mecanismo para la prevención y detección temprana de potenciales conflictos ambientales, máxime en la sociedad del riesgo en la que nos encontramos.

Trato de analizar lo anterior al menos desde una perspectiva administrativa, y la permeabilidad de los sistemas político administrativos ante una realidad que demanda un nuevo pacto social,

nuevos instrumentos al servicio de la convivencia y la legitimidad democrática, y cuál es el papel del derecho ambiental desde varios tipos de incidencia: qué incidencia tienen las personas en la sociedad civil cuando de participar en la toma de decisiones ambientales se trata; qué incidencia tiene la sociedad civil en la política, el derecho y la gestión ambiental; qué incidencia tiene el derecho ambiental en la política y la gestión ambiental; qué incidencia tiene la gestión ambiental en el marco de una gestión pública relacional, así como cuál es el rol del Derecho ambiental en la consolidación y profundización de los valores democráticos.

Identifico el reconocimiento legal del derecho a la participación en las decisiones ambientales en diversos ámbitos político administrativos y territoriales a diversa escala.

Quiero de antemano advertir que este no es un ejercicio de derecho comparado. Las razones por las cuales integro particularmente instrumentos legales españoles y europeos en el análisis, es por la sede Universitaria en la que se cursa el Doctorado indicado, y porque además el régimen jurídico probablemente más completo y garantista a efecto de los asuntos tratados es el derivado del Convenio de Aarhus, el sistema normativo europeo y su aplicación y desarrollo en el español. La investigación respecto del régimen jurídico en México deriva de la residencia de quien escribe (quien es español de nacimiento y mexicano por elección) y de la sede jalisciense de la contraparte del Convenio de colaboración signado por la Universidad San Pablo CEU, es decir, la Benemérita Universidad de Guadalajara.

Esta investigación forma parte de un proyecto más ambicioso, orientado a determinar el rol del derecho ambiental, y su relaciones con el derecho administrativo, en la conformación de las claves para una gobernanza ambiental. Qué temáticas y actores participan e inciden, y de qué

manera se toman decisiones con repercusión ambiental y territorial. Cuáles son los determinantes políticos, institucionales, sociales y culturales de la cohesión social y territorial, y qué capacidades de acción colectiva se requieren. Y cómo desarrollar un buen sistema de gobernanza democrática territorial bajo un paradigma jurídico de corresponsabilidad ambiental.

Lo anterior me lleva a identificar, caracterizar, imaginar y visualizar en las conclusiones y reflexiones finales, como secuencia de escalas o círculos concéntricos permeables; qué valor transformador lleva consigo el derecho a participar en asuntos ambientales, qué valor tiene y proyecta el derecho ambiental para efectos de profundización democrática, en una triple óptica, de coordinación político-administrativa y de concertación social, de índole institucional, y de índole sociopolítica; y qué valor tiene transformar y reintegrar el Derecho en clave de sostenibilidad, para atisbar los valores, significados, demandas y herramientas que el derecho ambiental y la ecología jurídica ponen al servicio de la profundización democrática, dado que estos portan la simiente que habrá de transformar medularmente el Derecho, y a través de este al menos germinar otra construcción sociopolítica y de la economía y ecología políticas, acaso capaces de atender el histórico y único reto civilizatorio que enfrenta la cada día más vulnerable humanidad.

2. El derecho a participar como contenido esencial del derecho ambiental y el desarrollo sostenible.

2.1. Derecho ambiental y de la sostenibilidad.

2.1.1. Concepto, vocación y objeto del derecho ambiental.

Desde el inicio moderno de esta especialísima disciplina del Derecho, en los albores de los años setenta del siglo pasado, el derecho ambiental se ha ido redefiniendo en la búsqueda de una integral comprensión de la complejidad que trata de asir¹.

En este sentido, decenas de autores de prestigio han propuesto otras tantas definiciones posibles para el fenómeno jurídico ambiental². Destaco a estos efectos las propuestas por los siguientes:

BRAÑES³ entiende, con numerosas acotaciones, el derecho ambiental como “el conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa.”

¹ JAQUENOD (1991) identifica numerosas fuentes históricas (pp 87-107), desde el Código de Hammurabi

² Resulta particularmente interesante y exhaustivo: OJEDA (2005) Mestre, Ramón. *Las cien caras del Derecho Ambiental*. Medio Ambiente & Derecho:Revista electrónica de derecho ambiental N°. 12-13, 2005. Disponible en <http://huespedes.cica.es/gimadus/12-13/Las%20cien%20caras%20del%20Derecho%20Ambiental.htm> Consultado el 6 de marzo de 2014.

³ BRAÑES, Raúl; *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, Fondo de Cultura Económica y Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, México, 2000.

JAQUENOD (1991) lo perfila como “una combinación de técnicas, reglas e instrumentos jurídicos que se orientan a lograr la protección de todos los elementos que integran el ambiente natural y humano, mediante un conjunto integral de disposiciones jurídicas que, por su naturaleza interdisciplinar, no admiten regímenes divididos y recíprocamente se condicionan e influyen, en el ámbito de todas las ramas jurídicas y científicas existentes”. También como (JAQUENOD 1996⁴) “la disciplina jurídica que investiga, estudia y analiza las diferentes relaciones entre los bienes naturales y la actividad antrópica, orientando la regulación jurídica de las conductas y actitudes humanas respecto al uso, explotación y aprovechamiento de recursos naturales, conservación de la naturaleza y protección al ambiente”.

Por su parte, GUTIÉRREZ⁵ expresa que, a partir de su especificidad como ciencia jurídica, el derecho ambiental puede ser definido como “el conjunto sistemático y ordenado de leyes que regulan la protección, conservación, preservación y utilización de los recursos naturales y del equilibrio ecológico del hábitat”.

De interés resulta la -velada- propuesta del jurista BELLORIO⁶ al expresar que la disciplina jurídica y el enfoque del derecho ambiental “estudia los recursos naturales, la economía, el ambiente y el obrar humano, considerados estrechamente vinculados, interdependientes y ordenados de acuerdo a las leyes de la naturaleza, los procesos económicos y las demandas sociales, con una concepción holística, sistemática y transdisciplinaria, con el objeto de regular

⁴ JAQUENOD de Zsögön, S.; *Iniciación al derecho ambiental*, Dykinson, Madrid, España, 1996.

⁵ GUTIÉRREZ Nájera, R.; *Introducción al estudio del derecho ambiental*. 2ª Ed. Porrúa. México, 1999.

⁶ BELLORIO Clabot, D.; *Tratado de derecho ambiental. Tomo I. Ad-Hoc*. Buenos Aires, Argentina, 1999.

las conductas y actividades individuales y colectivas de la comunidad, para la preservación, conservación, racionalidad, protección, explotación, industrialización, impulso y aprovechamiento sustentable de los mismos, así como para el mejoramiento de la calidad de vida en el planeta”.

Tratando de rescatar una definición propia, amplia e integradora, esta podría ser la siguiente:

El conjunto de instrumentos normativos e instituciones que tienen por objeto regular y orientar las conductas y actividades individuales y colectivas que inciden directa o indirectamente en la preservación, protección, conservación, aprovechamiento y restauración de los elementos y recursos naturales, y sus servicios ambientales.

No obstante, la definición y el concepto⁷ depende de la perspectiva, pues como señala JORDANO⁸ se puede asumir una conceptualización teleológica o funcional del Derecho, como el Derecho referido al ambiente -y al concepto de éste-; o un análisis estructuralista y jurídico-constitucional de carácter jurídico positivista con alcance para todos los poderes del Estado.

En cualquier caso, de lo que no me cabe duda es que derecho ambiental como herramienta social puesta al servicio de la realidad objetiva pretende habilitar y mejorar la calidad de vida humana,

⁷ Ver SERRANO 2009 (nota 17) “Un binomio conceptual es en realidad un concepto, es decir, aquello observado mediante una diferencia. Los conceptos son siempre construcciones de un observador, no preexisten a la observación. En esto se parecen a los objetos. Pero a diferencia de éstos los conceptos alejan al observador de lo observado. Los objetos tienen tiempo, los conceptos historia”.

⁸ JORDANO ob. cit.

así como su dignidad⁹, a través de conductas orientadas a una integral ordenación y gestión de un ambiente capaz de permitir -crítica antropocéntrica aparte- la existencia y desarrollo del hombre. Se trata de un Derecho tan esencial para la vida que ha sido formalizado en la mayoría de las constituciones de los países del orbe, con diferentes postulados y enunciados, contenidos y alcances¹⁰, y que se ha desarrollado proporcionalmente a la capacidad de la humanidad de conocer su propio potencial destructivo de la naturaleza y las comunidades humanas. Abordaré sus características en el apartado correspondiente a sus principios rectores.

⁹ HABERMAS 2010, p4 “...la extracción de los derechos humanos de la fuente moral de la dignidad humana explica la fuerza política expansiva de una utopía concreta, (...) la “dignidad humana” no es un término clasificatorio adoptado con posterioridad, algo así como un señuelo tras el que se esconde una multiplicidad de diferentes fenómenos, sino la “fuente” moral de la que se nutren los contenidos de todos los derechos fundamentales”.

¹⁰ Al respecto, y en un contexto latinoamericano, véase AIDA *Reconocimiento constitucional del derecho al ambiente sano en las Américas*. Disponible en http://www.aida-americas.org/templates/aida/uploads/docs/Derecho_al_Ambiente_Sano071129.pdf Consultado el 16 de diciembre de 2009.

2.1.2. Bases constitucionales del Derecho ambiental mexicano.

En México, el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) expresa en sus párrafos quinto y sexto respectivamente que:¹¹

“Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.”

Hasta la reforma citada al pie, a la letra decía simplemente “Toda persona tiene el derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar” y en modo alguno se había constitucionalizado la responsabilidad por daño y deterioro ambiental, ni se incluía el derecho al agua como contenido del derecho fundamental.

Dejando en este momento de lado el debate de si resulta mejor establecer constitucionalmente lo adecuado o lo sano del ambiente, e inclusive lo ecológicamente equilibrado¹², y entre otras

¹¹ Por reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 9 de febrero de 2012.

cuestiones las consideraciones que respecto de los bienes y derechos colectivos pudieran expresarse¹³, lo que no deja lugar a dudas es que la reforma de 1999 de un plumazo dejó corta iniciativa presentada, que amparaba lo siguiente, citando lo que rescata OJEDA¹⁴:

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar: el Estado y los particulares deben proteger al ambiente para las presentes y futuras generaciones. El Congreso de la Unión y los órganos legislativos locales expedirán leyes que, en el ámbito de sus competencias, garanticen y reglamenten el derecho y el deber aquí consagrados, así como:

- a) Las acciones de protección ambiental para prevenir o hacer cesar los actos que causen o puedan causar daños irreparables o de difícil reparación;
- b) La obligación de reparar los daños al ambiente mediante la restauración de las condiciones previas al daño causado, o cuando aquélla resulte imposible, a través de la compensación o indemnización.
- c) La adecuada utilización de las indemnizaciones por daño ambiental que no tengan carácter privado, y los términos y procedimientos a través de los cuales las

¹² Puede para ello consultarse entre otros a ACEVES o BRAÑES.

¹³ GUTIÉRREZ Bedoya, C. I.; *Derecho al medio ambiente adecuado como derecho humano*. Universidad del Rosario. Colombia, 2006. LÓPEZ Calera, N. *¿Hay derechos colectivos? Individualidad y socialidad en la teoría de los derechos*. Ariel Derecho, Barcelona 2000. CAFERATTA, N.; *Introducción al derecho ambiental*. INE-SEMARNAT, México, 2004.

¹⁴ OJEDA (2007) Mestre, Ramón, *La Constitución y la política ambiental*, en RABASA, Emilio (Coord.) *La Constitución y el medio ambiente*; UNAM, México 2007. <http://info5.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2429> Quien a su vez establece cuatro etapas en la “consolidación” constitucional de las sustentabilidad, a cuya identificación me remito.

autoridades y los particulares estarán legitimados para ejercitar las acciones de defensa del medio ambiente sin perjuicio de las que a su derecho convenga.

Prueba de la ineficacia de la garantía constitucional es la propia iniciativa de reforma por parte de varios partidos políticos que surge en el mes de abril de 2008, prácticamente diez años después de la que tuvo éxito en 1999 (énfasis en negrita propio a efectos comparativos):

Toda persona o colectividad **tiene derecho a un medio ambiente** sano y ecológicamente equilibrado **para su desarrollo y bienestar** sin ningún tipo de discriminación, así como el deber de conservarlo para las presentes y futuras generaciones. El Estado deberá garantizar el respeto a este derecho, además de prevenir el daño y deterioro ambiental; se considerarán de interés público¹⁵ las acciones tendientes a la

¹⁵ Concepto jurídico indeterminado.

1. Articulación de conocimiento científico y organización burocrática.

2. Exclusión del ciudadano (alienación de la sociedad civil): “la gestión de servicios públicos es un tema para expertos”. (v. Tmb método NIP de Hans Harms en ECOLOGIA POLITICA N°13 P166 y ss)

3. Noción de “interés público” y sus contradicciones. Relevancia constitucional. Reinterpretar el interés público y la importancia de su constitucionalización.

LÓPEZ Calera 2010 *¿Hay derechos colectivos? La crisis por la que siempre atraviesa este concepto obliga a enfatizar la necesidad de que el interés público sea un asunto de cada ciudadano, esto es, la búsqueda del interés general implica la capacidad de cada ciudadano de tomar distancia respecto a sus intereses particulares. Cualquier concepto de “interés” está inevitablemente ligado a la inevitable dialéctica sujeto-objeto. Cita a Ihering: “El interés, en el sentido subjetivo, designa el sentimiento que se tiene de las condiciones de vida. Si me intereso por un persona, por un objeto, por una situación, es porque yo siento que dependo de ella, desde el punto de vista de mi existencia o mi bienestar, de mi satisfacción o de mi felicidad”. Y en cuando a los derechos colectivos, expresa López Calera que *el sentido más estricto o restringido de interés público no termina en ser el interés de mucho público, de mucha gente, sino sobre todo que es un interés cuya protección o realización benefician en aspectos muy fundamentales a la colectividad como tal y consecuentemente también a los individuos que la integran. Ihering consideraba la sociedad como algo más que la suma de individuos y hablaba de “la personalidad de la sociedad” que como sujeto tiene interés en su supervivencia Complejidad del concepto y vinculación con la democracia:**

conservación, preservación, restauración y protección del medio ambiente y la naturaleza en el territorio nacional y las zonas sobre las que la Nación ejerce su soberanía y jurisdicción. El daño ambiental generará la obligación de ser reparado por quien lo provoque, en términos de lo dispuesto en la ley; dicha reparación podrá ser solicitada por cualquier persona sin necesidad de acreditar interés jurídico alguno¹⁶.

Lo anterior deja entrever de un modo muy explícito la diversidad de la problemática jurídica que aún planteaba el derecho al ambiente en México, y que se ha resuelto parcialmente en la más reciente reforma constitucional referida, con el contenido vigente.

También a partir de la mencionada reforma de junio de 1999, se introduce la sustentabilidad y la perspectiva ambiental al desarrollo en el artículo 25 constitucional, cuando establece en sus párrafos primero y sexto que¹⁷:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa

En p11: En suma, la resolución del problema de qué es de interés público está ligada a todas las aporías propias de una teoría de la democracia y particularmente a las propias de una democracia representativa. Incluso a veces puede sospecharse de la armonía preestablecida democráticamente entre interés público e intereses privados y hablarse de una “ambigüedad consentida por la democracia respecto al interés público”, porque es imposible encontrarle un sentido unívoco. Por ello en un sistema democrático, fundado en el pluralismo político, siempre hay numerosos puntos de vista sobre el interés público en relación con una política concreta.

¹⁶ Gaceta Parlamentaria número 2492-III, jueves 24 de abril de 2008. (1652) <http://gaceta.diputados.gob.mx/> Búsqueda realizada el 28 de mayo de 2008. Que reforma y adiciona los artículos 4 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos económicos, sociales y ambientales. Presentada por diputados de los Grupos Parlamentarios del PRD, del PRI, del PT, de Convergencia, de Alternativa y de Nueva Alianza. Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales (y que como hemos podido comprobar, no prosperó, al menos tal y como fue presentada

¹⁷ Ver comentario al respecto más adelante.

distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. (...) Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

Asimismo, el artículo 27 constitucional, de enorme trascendencia histórica, instituye que:

“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”, considerando la función social de la propiedad, y continúa (en uno de los artículos más extensos de la Carta Magna) refiriéndose a que “Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización”, y que “La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana”.

Resulta especialmente sorprendente que el texto constitucional original del 5 de febrero de 1917

expresara y vinculara los conceptos de aprovechamiento y conservación¹⁸.

2.1.3. La relación hombre-naturaleza en las etapas de la política ambiental mexicana a través de los informes presidenciales.

2.1.3.1. Etapa 1: Aprovechamiento-explotación (1917- 1950)

El Constituyente, como destaca Brañes¹⁹ “estableció que los recursos naturales debían ser utilizados racionalmente, esto es, de acuerdo a una lógica productiva que considerara su conservación.” Ello a pesar de que en aquellos tiempos el **paradigma de relación hombre-naturaleza prevaleciente hasta aproximadamente 1950 fue el de aprovechamiento-explotación**²⁰, aunque no en exclusiva como expresaré a continuación utilizando el contenido de los informes presidenciales²¹ de entonces para analizar esta cuestión.

¹⁸ Conceptuados respectivamente en su texto vigente de la LGEEPA y la Ley General de Vida Silvestre (DOF del 3 de julio de 2000) como:

Aprovechamiento sustentable: La utilización de los recursos naturales en forma que se respete la integridad funcional y las capacidades de carga de los ecosistemas de los que forman parte dichos recursos, por periodos indefinidos. Conservación: La protección, cuidado, manejo y mantenimiento de los ecosistemas, los hábitats, las especies y las poblaciones de la vida silvestre, dentro o fuera de sus entornos naturales, de manera que se salvaguarden las condiciones naturales para su permanencia a largo plazo.

¹⁹ Brañes, ob.cit. p.77

²⁰ Aunque caben las diferenciaciones según el objeto de estudio, existen cinco etapas de la gestión ambiental mexicana: 1. Conservación en marco productivista (1917-1971); 2. Enfoque de salud pública ante la contaminación (1971-1983); 3. Integración de la visión ecosistémica (1984-1994); 4. Hacia la integralidad de gestión (1995-2000); y 5. Inicio de la transversalidad (a partir del 2000-) según destaca SEMARNAT 2006, *Informe de rendición de cuentas del período 2001-2006, Primera etapa*. Presidencia de la República. México, 2006.

²¹ CÁMARA de Diputados, *Informes Presidenciales*; Servicio de Investigación y Análisis. Dirección Referencia Especializada. México, 2009.

El Presidente de la Huerta (1920) envió a la exposición de Dallas comisionados que exhiban un muestrario de los productos naturales del país, folletos ilustrados y cartas de las regiones petrolíferas. Obregón (1920-1924) se refiere a explotación de productos naturales destinados a uso industrial y regulación de su aprovechamiento, o a la necesidad de investigar los productos naturales susceptibles de ampliaciones industriales. Calles (1924-1928), por su parte se refiere procurar que los recursos naturales del país sean ampliamente aprovechados, que todas las concesiones otorgadas para su explotación se hagan efectivas, y no signifiquen únicamente un acaparamiento con fines especulativos; también pretendió lograr que la reforma impositiva llevada a cabo resultara un eficaz instrumento para el aprovechamiento de los recursos naturales y para el desarrollo de la economía nacional.

No obstante lo anterior, también se encuentran en su discurso referencias a la conservación de los recursos naturales, desde un punto de vista estratégico y del más amplio y completo aprovechamiento posible, más que ambientalista, pero con cuestiones avanzadas para su tiempo, que llevarían a reconocer que la intervención oficial es necesaria para la protección de los intereses sociales, y que la explotación irracional de las riquezas forestales es causa de trastornos que la sociedad resiente y que tiene derecho de evitar, o que el dictado de diversas disposiciones prohibiendo la captura o persecución de especies próximas a desaparecer.

Ortiz Rubio (1930-1932), por su parte, se refiere a la política de conservación y racional aprovechamiento de los recursos naturales, o al propósito de lograr, al mismo tiempo que un mayor rendimiento en los productos (forestales), la conservación y propagación de las especies, y

lograr una evolución hacia la función social de aguas y tierras, tratando de fomentar y apoyar la iniciativa privada hasta un límite en que no se vulneren los intereses colectivos.

El Presidente Cárdenas del Río (1934-1940), reconoce los servicios ambientales que prestan los bosques, principalmente por su acción física y biológica, equilibradora y protectora de los demás recursos naturales (...) de ahí la necesaria conservación de ese elemento fundamental indispensable a la salud y al bienestar individual y colectivo. Asimismo, en su Plan Sexenal Forestal sostiene el criterio de que en las dotaciones y ampliaciones ejidales se conserven los bosques existentes y se restauren los desaparecidos en las zonas impropias al cultivo agrícola. Y se refiere a una política económica que organice la más provechosa explotación de los recursos naturales como base para que la mayoría de nuestra población las condiciones adecuadas de existencia. Y ya en el marco de la expropiación petrolera, la justifica "...para la defensa, conservación, desarrollo y aprovechamiento de elementos naturales susceptibles de explotación y evitar tanto la destrucción de dichos elementos naturales como los daños que la propiedad pudiera sufrir en perjuicio de la colectividad".

Finalmente, destaca Ávila Camacho (1940-1946) la relación entre la importancia de la tecnificación del sector agrícola y la política de facilitar el máximo aprovechamiento de los recursos naturales; problemática alusiva a la ponderación de la extensión de la frontera agropecuaria respecto de la necesidad de alimentación poblacional, a la que se refirió Cárdenas, y que aún subyace en nuestros días.

2.1.3.2. Etapa 2: Incursión de la conservación y la escasez (de 1950 a 1970)²²

Con Ruiz Cortines se dictan medidas complementarias que se requieren para mejorar la administración patriótica y previsoras de nuestros recursos naturales no renovables, como lo exige el futuro de México. Reconoce la importancia de la conservación y aumento de nuestros recursos forestales como imperativo importante para el porvenir de la Nación. Para ello destaca la importancia de la cooperación de todos los mexicanos y en especial los campesinos, y lo vincula con la solidaridad intergeneracional y la sustentabilidad cuando señala que dichos recursos son un legado de nuestros antepasados el cual debemos no sólo conservar, sino aumentar y traspasar a los que nos sucedan.

²² Ortiz Monasterio 1986. *Tierra profanada: historia ambiental de México*. Instituto Nacional de Antropología e Historia, México. 1987. Realiza un sobrevuelo por las diversas fases históricas de México (caza, agrícola, minera, industrial, urbanización, crisis) y para estas “2 últimas” plantea –poniendo voz a la tierra mexicana- cómo entre 1940 y 1980 “durante este lapso, los mexicanos han demostrado que mi riqueza es finita y muy variada en esta región de la tierra. También en estos años, a pesar de la formidable capacidad que tengo para fecundar la vida, me he visto frenada. Mi riqueza ha mostrado sus límites y ha revelado que el bienestar humano y el deseo de mejoría económica para algunas capas de la sociedad van mermando los bienes que a todos los seres vivos les corresponden sin discriminación” (en 1940 la población mexicana era de 22 millones, y para 1960 llegaba a 66; la urbana en los 40’s se calculaba en 21,9% y en 1980 era de 60,2%. Importante éxodo del campo a la ciudad “la población se ha desplazado a los centros urbanos, a las grandes ciudades y a las zonas industriales que han proliferado en torno a ellas. Este fenómeno ha traído a ellas una doble consecuencia: por una parte se ha producido una concentración urbana excesiva, cuyo resultado es el deterioro de la vida de las ciudades (nótese “de las”); por otra, se ha generado la descapitalización del campo, que amenaza en alto grado la capacidad de las tierras agrícolas para producir alimentos.” (para lo cual ha de tomarse en cuenta el crecimiento y sobreoferta de granos entre 1950 y 1980, la tecnologización del campo, el esquema de propiedad agraria y la figura ejidal, etc) Desde el punto de vista de la calidad de vida y del medio ambiente, el periodo de crisis se identifica entre 1980 y 1986 “es sorprendentemente para mí, que he estado acostumbrada a una antigua relación de equilibrio con la humanidad, cómo muy levemente, en los últimos siglos, aceleradamente, en las últimas décadas y sin piedad en los últimos 5 años, se me ha explotado y contaminado” ...”El proyecto nacional sustentable de largo plazo que sea compatible entre ustedes y yo, requiere de establecer una nueva organización social (...) se tendrán que cuestionar y modificar las causas, no nada más los síntomas superficiales. Hay tiempo para la educación y para la revolución pero ya no hay tiempo para la evolución”

El Presidente López Mateos menciona que la prosperidad del país debe apoyarse en el empleo armónico de los recursos naturales, humanos, técnicos y financieros, con un plan nacional de obras públicas que tiende a transformar y mejorar el ambiente natural para hacer más fecundo el trabajo y estimular la inversión productiva, garantizando sus legítimos resultados.

Díaz Ordaz, por su parte, orienta la elaboración del inventario de los recursos naturales a la susceptibilidad de su mejor aprovechamiento, con una política tendiente a que la explotación de los recursos naturales no renovables sea racional y apoye y diversifique otros campos de la economía; como el turismo, cuya infraestructura turística, bajo un enfoque integral, habría de tender a robustecer el desarrollo y el mayor aprovechamiento de los recursos naturales y mejoras efectivas en los niveles de vida de la población; lo cual, si bien vincula de algún modo las variables de la sustentabilidad, sigue considerando a los recursos naturales desde el punto de vista de su aprovechamiento, también a efectos turísticos. No obstante lo anterior, en cuanto a la reforma agraria en marcha, menciona que esta quiere prever el adecuado aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, huyendo de la explotación despiadada.

2.1.3.3. Etapa 3: Planteamiento del desarrollo sustentable y primeros pasos (de 1971 a 1988)

Diversos presidentes se refieren a la importancia del aprovechamiento y explotación de los recursos naturales de un modo racional y adecuado. La integralidad de su consideración necesariamente redundará en la mejora del nivel de vida de la población.

El mejoramiento de los recursos naturales es una responsabilidad colectiva, en la que necesariamente se ha de producir un reordenamiento de la relación del hombre con el entorno.

Se produce la primera incorporación de criterios ambientales en la estrategia del desarrollo nacional, y se comienzan a hacer habituales en el discurso términos como protección, saneamiento, o control del deterioro, y se habla por primera vez de la gestión ambiental como tal. A su vez, se intensifica la corresponsabilidad y la imperiosa cooperación ante el reconocimiento de la escasez y la contaminación acelerada de los recursos naturales.

2.1.3.4. Etapa 4: Consideración plena de la sustentabilidad (1989-2000)

De la mano del presidente Salinas, se desarrolla un proceso creciente de respeto al ambiente, basado en (reitera) una nueva relación de la sociedad con el entorno natural.

Se enfatiza en el combate a la contaminación de zonas críticas, la cooperación internacional técnica y financiera para efectos ambientales. En el marco del TLCAN, se destacan expresiones como que no se quiere una industria sucia ni obsoleta, o que la reglamentación ecológica estrictamente aplicada, apoyada en recursos ha de ser equiparable en ambos lados de la línea fronteriza.

Se aboga por un crecimiento que no será depredador de la naturaleza y de la gran diversidad biológica, por que la protección del medio ambiente constituye una dimensión insustituible de la política de desarrollo social, o que el desarrollo sustentable que exige lograr un cambio en el modo de producir y de convivir con la ecología; muestra significativa de los acuerdos que al respecto se lograron en la Cumbre de La Tierra, en 1992.

Salinas alude a la responsabilidad compartida al mencionar que la protección del medio ambiente cuenta ya con sustento legal en todo el país, y que es un factor explícito para las actividades productivas. México, continúa, ha logrado definir y aplicar una nueva política ecológica. La protección a nuestro medio ambiente es condición del desarrollo; el cuidado y el aprovechamiento racional de nuestros recursos, son imperativo moral en nuestra relación con las generaciones presentes y futuras.

Por su parte el Presidente Zedillo, se refiere a alcanzar el crecimiento económico sostenido y sustentable, como algo esencial para el bienestar, al igual que vivir en un ambiente limpio.

Por primera vez, refiere, se cuenta con una estrategia para promover un desarrollo que preserve el medio ambiente, aproveche racionalmente los recursos naturales y proteja el patrimonio ecológico de los mexicanos del mañana. Cuando el medio ambiente se deteriora, la calidad de vida de todos también se deteriora (...) este Gobierno ha hecho del cuidado de los recursos naturales una parte esencial y novedosa de la política social.

Vincula Zedillo, justicia, conservación y desarrollo sustentable, ante lo que define como uno de los retos más grandes y complejos de nuestro tiempo, para lo cual, en su sexto Informe apela a que con la participación de la sociedad y a partir del fortalecimiento del marco normativo e institucional, se podrá frenar el deterioro del medio ambiente y proteger nuestros vastos pero muy frágiles recursos naturales.

2.1.3.5. Etapa de incorporación del desarrollo sustentable en una planeación integral, transdisciplinaria, coordinada y concertada (2001- actualidad y por venir)

El Presidente Fox proclamó que el cuidado del medio ambiente es asunto de todo el Gobierno, no solamente de una Secretaría, y que la protección y restauración del agua y el bosque se definen como un tema de seguridad nacional. Declaró que alcanzar un desarrollo sustentable, recuperar y preservar nuestro entorno ecológico es un compromiso con México y con la humanidad.

Por su parte, el Presidente Calderón incorporó la procuración e impartición de justicia ambiental como parte del objetivo de garantizar el acceso de los ciudadanos a un sistema de justicia eficaz. El aseguramiento de la Sustentabilidad Ambiental es prioridad impostergable, ya que sólo con un manejo racional y eficiente de nuestros recursos naturales podremos garantizar el desarrollo de las generaciones presentes sin arriesgar el bienestar de los mexicanos del futuro.

La Sustentabilidad Ambiental se requiere para dar viabilidad en el largo plazo al desarrollo económico y social. Plantea como Eje 4 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 la sustentabilidad ambiental (por primera vez en la historia de la planeación nacional del desarrollo), con tres apartados referidos a aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, protección del medio ambiente, y conocimiento y cultura para la sustentabilidad ambiental, y el convencimiento de que la nueva agenda del desarrollo ha incorporado el reto de construir un crecimiento económico que armonice e integre las políticas de conservación y protección ambiental.

Se trabajó en una estrategia transversal más coordinada e integrada de las políticas sectoriales y

de los distintos órdenes de gobierno, programas y acciones específicas, para atender la creciente demanda de recursos naturales y permitir el desarrollo de las generaciones del presente sin poner en riesgo el patrimonio natural que pertenece a las generaciones futuras.

Lo anterior basado en la naturaleza colectiva del ambiente, una coordinación efectiva, y una corresponsabilidad compleja e incluyente, que lleve a la consolidación de una política ambiental bajo el principio rector de que los recursos naturales y la estabilidad climática son un bien público y, por lo mismo, han de ser preservados con toda efectividad, mediante una estrecha coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, la ciudadanía y organismos no gubernamentales.

El Presidente Peña Nieto no prosiguió la histórica incorporación del eje de sustentabilidad ambiental en su PND 2013-2018. Meramente su Objetivo 4.4. refiere a *Impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo*. Ello a pesar de que el mismo incorpora entre sus contenidos que el costo económico del agotamiento y la degradación ambiental en México en 2011 representó 6.9% del PIB, según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Los informes han dejado de producirse como tal. Las reformas estructurales, especialmente la hacendaria, de inversión extranjera y la energética (aunque atañe casi en exclusiva al sector hidrocarburos y eléctrica) están por generar en los próximos años perniciosos efectos socioambientales para los mexicanos y los ecosistemas que definen la Nación mexicana.

Por su parte el artículo 73, adicionado el 10 de Agosto de 1987 con la fracción XXIX-G

contempla entre las facultades legislativas del Congreso de la Unión, el “*expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico*”, sentando las bases de un federalismo ambiental con reconocimiento implícito de una necesidad descentralizadora que se ha convertido en una de las mayores problemáticas institucionales ambientales en el país, derivado principalmente de las dificultades que el requerido binomio concurrencia-coordinación no está siendo capaz de atender de modo eficaz²³.

Lo anterior se encuentra íntimamente ligado con el último artículo que mencionaremos a los efectos que nos ocupan; se trata del tan importante como controvertido²⁴ artículo 115 constitucional, que otorga en su base III funciones y servicios públicos de amplio calado ambiental²⁵ directamente al municipio libre, en tanto que base de la división territorial y organización política administrativa de los Estados de la Federación, según lo establecido en el primer párrafo del mismo.

²³ Para una mayor claridad respecto del sistema y régimen de distribución de competencias en materia ambiental en México, ver CARMONA Lara. M. del C. (2000). *Derechos en relación al medio ambiente*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 2000.

²⁴ El artículo 115 establece que las citadas facultades y servicios públicos se aplicarán observando lo dispuesto por las leyes federales y estatales, por lo que algunos Estados han encontrado en ello la justificación para intervenir y normalizar el quehacer del municipio mexicano, tenga este o no capacidades propias para atender las necesidades que plantean las funciones y servicios contemplados constitucionalmente, comprometiendo a mi modo de ver los principios de autonomía municipal y subsidiariedad, y el necesario protagonismo que el municipio ha de tener en el desarrollo de la vida social, económica y política en sus espacios de influencia.

²⁵ Destaca a estos efectos la reforma de hondo calado ambiental publicada en el DOF del día 23 de diciembre de 1999, de la cual derivan textualmente los incisos a), c) y g) de las funciones y servicios municipales referidos.

Las funciones y servicios con repercusión ambiental se refieren entre otras a:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento.

El artículo 4º constitucional en cierto modo se desarrolla en el principio del artículo 15 fr. XII de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA)²⁶ que refiere “Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Las autoridades²⁷ en los términos de esta y otras leyes, tomarán las medidas para garantizar ese derecho”, el cual, si bien no ha sido modificado tras la reciente reforma constitucional referida, al igual que otras referencias similares en otras leyes y reglamentos sectoriales, incorpora la vinculación necesaria entre el derecho al ambiente y a la salud con la garantía pública que los adjetiva y habilita.

²⁶ Diario Oficial de la Federación (DOF) del 28 de enero de 1988, con numerosas modificaciones, entre las que destaca por su calado la publicada en el DOF el 13 de diciembre de 1996 (que alcanzó a 161 artículos de los 194 originales, 60 adiciones y 20 derogaciones). La LGEEPA se adelantó en 1988 a la constitucionalización del derecho fundamental al ambiente adecuado, que no fue operada sino hasta la reforma constitucional publicada en el DOF el 28 de junio de 1999.

²⁷ Nótese que el artículo 4 Constitucional refiere a que “El Estado garantizará el respeto a este derecho.” lo cual no es lo mismo ni equivalente, e inclusive pudiéramos pensar que se abre la posibilidad de que la sociedad, y no solamente el gobierno, pueda cumplir una función activa a efectos de la garantía.

El Poder Judicial de la Federación ha interpretado el artículo 4º constitucional en dos aspectos²⁸:

- a) Un poder de exigencia²⁹ y un deber de respeto erga omnes a preservar la sustentabilidad del entorno ambiental, que implica la no afectación ni lesión a éste (eficacia horizontal de los derechos fundamentales³⁰); y
- b) Una obligación correlativa de las autoridades de vigilancia, conservación y garantía de que sean atendidas las regulaciones pertinentes (eficacia vertical)

Igualmente, ha calificado³¹ al ambiente como “derecho subjetivo de interés social, por lo que es necesario instrumentar restricciones conducentes a preservar y mantener ese interés en leyes de orden público”. Ya lo decía LOPERENA³² en 1997: “Afortunadamente, van apareciendo voces, cada vez más frecuentes, que señalan su naturaleza de derecho subjetivo³³ Así, F.DELGADO

²⁸ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXV, Marzo de 2007, página: 1665, Tesis aislada: I.4o.A.569 A del rubro DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO PARA EL DESARROLLO Y BIENESTAR. ASPECTOS EN QUE SE DESARROLLA. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 496/2006. Ticic Asociación de Nativos y Colonos de San Pedro Tlahuac, A.C. 17 de enero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Sandra Ibarra Valdez.

²⁹ Operable por la vía de la participación activa de su titular.

³⁰ Ver SERRANO 2009. Son derechos fundamentales los derechos de la ciudadanía, es ciudadano el que tiene derechos fundamentales y, en un estado democrático, la ciudadanía y los derechos fundamentales son universales, argumenta citando a Ferrajoli.

³¹ Semanario Judicial de la Federación. Tesis 4º Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, 1º circuito 1.ºA. 447ª, 9ª época, enero 2005, t.XXI p. 1799.

³² Sobre la tesis de IHERING, que como se sabe, basaba su naturaleza en la teoría del interés frente a la teoría de la voluntad, extraordinariamente defendida por SAVIGNY. Como expuso el genial Profesor de la Universidad de Gotingan, puede concebirse gozar de un derecho sin disponer de él; disponer sin gozar es imposible. Las teorías de la voluntad no sirven, pues, como se verá, este derecho no es disponible.

³³ Ver SERRANO 2009 en cita a Ferrajoli (nota 19) “Entendiendo por “derecho subjetivo” cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por “status” la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de estas” (Ferrajoli, L. *Derechos y garantías: la ley del más débil*. Trotta. Madrid, 1999. p.37.)

PIQUERAS, dice que “es un derecho subjetivo de naturaleza constitucional, de configuración legal y protección judicial ordinaria”. Más recientemente, y con una argumentación muy desarrollada, JORDANO FRAGA coincide con lo aquí defendido de que se trata de un derecho subjetivo³⁴ y fundamental.

Mientras que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha reconocido³⁵ que “el derecho fundamental a un medio ambiente adecuado implica el derecho a la conservación y disfrute de un

³⁴ Ver p75 de *Derecho ambiental y transformaciones de las Administraciones Públicas*. El medio ambiente como objeto de un derecho subjetivo a un bienestar concreto.

³⁵ Sentencia derivada de la controversia constitucional 57/2004 entre el Ejecutivo Federal y el del Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), correspondiente al veintidós de noviembre de dos mil cinco. La Suprema Corte de Justicia de la Nación destaca a su vez “dos principios interpretativos que deben regir nuestro actuar y que nos auxiliarán a resolver cualquier contradicción aparente o falta de armonía en el sistema y estos son: el principio constitucional del desarrollo sustentable y el de nivel de acción más adecuado al espacio a proteger. También debe guiar nuestra interpretación el derecho fundamental consagrado en la Constitución a favor de todas las personas al disfrute de un ambiente adecuado y el derecho a la alimentación. El principio constitucional del desarrollo sustentable tiene su vértice en la búsqueda del justo equilibrio entre protección del medio ambiente y desarrollo económico, satisfaciendo las necesidades del presente sin comprometer las capacidades de las futuras generaciones para satisfacer las propias, e implica un deber del Estado para que, de manera paralela con la promoción del desarrollo económico, se proteja la diversidad e integridad del ambiente y se conserven las áreas de especial protección ecológica. A su vez, el principio constitucional del nivel de acción más adecuado al espacio a proteger, es un principio general de lo que podemos denominar derecho común ambiental, y lo podemos inscribir también como una derivación del sistema de concurrencia e implica que debe procurarse una interpretación en favor de la descentralización que, sin embargo, no renuncie a la coordinación de la Federación y que, además, debe tener como objetivo el permitir la actuación del nivel de gobierno más adecuado al espacio a proteger.” (...) “La consagración constitucional de estos principios ambientales, que deben regir tanto la actividad del legislador federal y local, como la de los Poderes Ejecutivos y los jueces, permitirá colmar lagunas y promover su expansión ante situaciones crónicas o nuevas, por lo que serán herramientas para resolver cualquier problema que se nos presente en la interpretación y, además, para dar soluciones prácticas y novedosas, congruentes sobre todo con la realidad y adecuadas para propiciar una acción positiva sobre el medio ambiente, ya sea a través de su restauración o su cuidado.”

Análisis jurídico ambiental del derecho a participar en las decisiones ambientales como vehículo de profundización democrática.

medio ambiente sano y a la promoción y preservación de la calidad de la vida, así como a la protección de los bienes, riquezas y recursos ecológicos y naturales.”

2.1.4. El derecho a un ambiente sano como derecho humano.

Con el cambio de denominación del Título Primero de la Constitución mexicana, el Capítulo I ahora denominado³⁶ “De los Derechos Humanos y sus Garantías”, y previamente “De las Garantías Individuales”, profundiza en el reconocimiento del derecho al ambiente sano como un derecho humano y una garantía, y se da entrada directa a la aplicación de los instrumentos internacionales y regionales³⁷ ratificados por el estado mexicano por la vía del artículo 133 constitucional, para ser “ley suprema de toda la Unión” (los denominados por Fix Zamudio “derechos nacionales de fuente internacional”)

Dejando a un lado las diversas opiniones doctrinales de constitucionalistas, sobre si se considera más adecuado referirse a derechos fundamentales³⁸ que a derechos humanos y sus garantías,

³⁶ Operado por el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 10 de Junio de 2011, y que alcanza no solamente a su denominación sino al reconocimiento de la más amplia protección *pro personae*, y el afán de garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, entre otras cuestiones de suma relevancia. No resulta ocioso significar aquí que la modificación señalada de la CPEUM vigente es la número 199 desde su publicación oficial, el 5 de Febrero de 1917. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm Consultado el 19 de Septiembre de 2011.

³⁷ Entre otros, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y sus dos protocolos facultativos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) o el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador). También el estado mexicano como miembro de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1982 aceptó la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y en 1998 la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

³⁸ Ver Góngora Pimentel, Genaro. *Diferencia entre derechos humanos, garantías individuales y derechos fundamentales*. Disponible en <http://politicaderecho.blogspot.mx/2011/08/diferencia-entre-derechos-humanos.html> Consultado el 15 de mayo de 2012.

Los derechos fundamentales son “todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar.” “Por status, se debe entender la condición de un sujeto prevista por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de ciertas situaciones jurídicas. En estricto sentido, las

resulta más moderno establecer constitucionalmente a los derechos humanos, además de congruente con el principio de interpretación conforme Derecho nacional-Derecho internacional³⁹.

El objeto de protección es a un tiempo individual y, quizá inclusive en mayor grado, colectivo y hasta difuso, por lo que la figura del deber se redimensiona tratándose del derecho al ambiente, ya que se fundamenta en el valor de la solidaridad⁴⁰ y tiene como base la extensión de los derechos que se reconocen en el Estado social, en donde el centro es un bien de carácter común⁴¹.

De todos modos, el artículo primero constitucional, en lugar de otorgar los derechos y mecanismos de garantía, tras la reforma citada simplemente los reconoce para toda persona, tanto los reconocidos por la Constitución como por los tratados internacionales, además de incorporar la referida figura de la interpretación conforme.

Resulta amplio el consenso respecto a que el derecho a un ambiente sano es un derecho humano

garantías son las obligaciones, positivas o negativas, que derivan de algún derecho. En cambio, los derechos humanos son un conjunto de prerrogativas que corresponden a todos los seres humanos, con independencia de cualquier título, que tienen como características su universalidad, inalienabilidad, indivisibilidad e interdependencia. Son necesarios para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada”.

³⁹ Ver CIEL PNUMA 2011 para un completo detalle de instrumentos internacionales.

⁴⁰ DE LOS RÍOS, I. *Principios de derecho ambiental*. Caracas. 2005. Dice que el principio de participación ciudadana, como uno de los derechos humanos de la solidaridad, todavía esperando su consagración internacional, incluye derechos y deberes. Dentro de los primeros, el acceso a la información, la oportunidad de participar en la toma de decisiones relativas a su medio ambiente, el derecho a la educación ambiental y el derecho a ser indemnizado como víctima. Dentro de los segundos, el deber de colaborar en la protección del ambiente.

⁴¹ Sobre la discusión sobre los derechos colectivos, su titularidad y ejercicio, así como su diferenciación respecto de los difusos: GUTIÉRREZ Bedoya, C. I. *Derecho al medio ambiente adecuado como derecho humano*. Universidad del Rosario. Colombia, 2006. (p. 38 y ss.) o el capítulo relativo a *Los elementos del paradigma ambiental* en Lorenzetti op. cit.

de tercera generación, siguiendo la clasificación que de éstos realizó Karel Vasak⁴² en 1972, como un derecho de solidaridad, entre los colectivos y sociales. No obstante, ha de interpretarse junto con otros estrechamente vinculados a los que refuerza y complementa, como el derecho a la vida o a la salud, máxime teniendo en cuenta que en la actualidad, todos los derechos humanos⁴³, civiles, políticos, culturales, económicos, sociales y ambientales, son reconocidos como un cuerpo “interdependiente, universal e indivisible”⁴⁴, de manera que deberá prestarse la misma atención⁴⁵ y urgente consideración a la aplicación, la promoción y la protección, tanto de los derechos civiles y políticos, como de los derechos económicos, sociales y culturales.

Para BELLVER⁴⁶ “algunas de las características de los nuevos derechos serían las siguientes:

1. Son derechos que surgen de una preocupación planetaria, localizable en cualquier punto del mismo; ésta, sin embargo, reviste rasgos propios según se considere un país desarrollado o en vías de desarrollo.

⁴² VASAK, Karel. *Le Droit International de Droits de l'Homme. Revue des droits de l'Homme*. Vol.1, p.45. Pedone, París. 1972. Clasificación de índole generacional que no necesariamente obedece a un criterio cronológico en su aparición o reconocimiento, siquiera en el ámbito internacional, dado que por ejemplo el régimen internacional de los derechos laborales precedió en algunos casos al reconocimiento constitucional de los derechos civiles y políticos.

⁴³ Ver ECODES-ARANZADI p29. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha continuado con su conocida doctrina que vincula la protección del medio ambiente a los derechos fundamentales. Los casos resueltos a lo largo de 2006, ninguno de los cuales tiene origen español, afectan a cuestiones relativas a la participación ciudadana en las decisiones ambientales.

⁴⁴ Esto fue reafirmado por la resolución 32/130 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 16 de diciembre de 1977, y la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993. “Todos los derechos humanos son *universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí*. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso...”.

⁴⁵ En tal sentido, las denominadas generaciones de derechos humanos responden en sus ordinales al sentido histórico de su reconocimiento, no a unas categorías diferenciadas de los mismos.

⁴⁶ BELLVER Capella, V. *Ecología: de las razones a los hechos*. Ecorama. Granada. 1994.

2. Son derechos que, para su realización, requieren la colaboración de todos los agentes sociales. Por eso, no son una garantía frente a las intromisiones del Estado ni un título para demandar de aquél determinadas prestaciones, sino que son derechos y deberes al mismo tiempo. Muchos autores, sin embargo, se muestran cautelosos hacia su consideración como auténticos derechos; y así, para Rodríguez Paniagua, (resultan ser, más bien que derechos, aun en el caso de estar proclamados o recogidos en las Constituciones, enunciaciones programáticas, aspiraciones y, ante todo, obligaciones, en especial a cargo de los poderes públicos).

3. Es una manifestación de la plasticidad de los derechos humanos ante las exigencias sociales: (el mérito de esta categoría -los derechos humanos- consiste precisamente en su plasticidad, que le permite traducir aspiraciones que siempre exceden los límites de su inscripción jurídica)".

Otros autores, como BALLESTEROS⁴⁷, estiman que el desarrollo de los derechos de la tercera generación “exige solidaridad sincrónica con el resto del planeta, especialmente con el sur, más allá de los límites cerrados del Estado nacional, y de los bloques económicos, y también solidaridad diacrónica con las futuras generaciones” (ver consideraciones de Moreno y propias sobre el principio de solidaridad respecto a la potencialidad de la sostenibilidad como un principio general del Derecho, más adelante).

Para Javier de Lucas, citado por Ballesteros la solidaridad se puede definir “como la conciencia

⁴⁷ BALLESTEROS, J. *Ecologismo personalista.*: Tecnos. Madrid. 1995.

conjunta de derechos y obligaciones, que surgiría de la existencia de necesidades comunes, de similitudes (de reconocimiento de identidad), que preceden a las diferencias sin pretender su allanamiento”.

El propio Ballesteros critica esta definición en tanto que “la solidaridad no es sólo conciencia conjunta, sino fundamentalmente, para ser efectiva y real, debe significar acción conjunta; y sucede que si una concienciación universal puede ser más o menos factible (aunque este supuesto no se da en la actualidad con la debida universalidad que requiere el problema ecológico), la acción conjunta se tropieza continuamente con una característica inherente al ser humano: el egoísmo, factor incompatible con la solidaridad.”

También argumenta que el reconocimiento de necesidades comunes supone cierto egoísmo que en sí mismo no debiera formar parte de un concepto de solidaridad que entiende como “el apoyo activo que toda persona debe prestar al prójimo siempre que considere la causa o empresa justa, sin que medie interés alguno y a costa de sus propios intereses” pero –se pregunta- “¿quién valorará la justicia de la causa?”.

Y concluye advirtiendo que la contrariedad que definitivamente hace incompatible este principio -de solidaridad- con las posibles soluciones que se intenten dar en materia ecológica, está en el sujeto al que se dirige en todas sus distintas versiones doctrinales, que una solidaridad basada exclusivamente en el hombre está abocada al fracaso en materia ecológica.

Por ello, apuesta por una doble intervención como únicas alternativas viables, en la educativa, de alcance para todos los ámbitos sociales e institucionales, y jurídica, mediante un régimen más

exhaustivo y preciso con mecanismos que puedan satisfacer las necesidades ambientales mediante el Derecho.

En el mismo sentido se manifiesta Martín (1999) cuando refiere que “para que pueda adoptarse un Derecho Ambiental adecuado es presupuesto indispensable que haya sido asumida previamente por la comunidad implicada una ética ecológica concorde, lo que implica ya desde luego el valor de la solidaridad interplanetaria, pero sobre todo intertemporal.”

Se trata en definitiva de establecer desde una solidaridad auténtica, y caracterizada por lo colectivo de los intereses ambientales⁴⁸ en juego, las bases para una nueva relación⁴⁹ entre los individuos, la sociedad y el Estado, relaciones que son objeto de análisis en la presente a través del hilo conductor del derecho -de acceso- a la participación en la toma de decisiones ambientales.

Resulta también de particular interés por ejemplo el artículo 3 sobre Derecho a habitar el planeta y al medio ambiente: “Todo ser humano y toda comunidad tienen derecho a vivir en un medio

⁴⁸ En este sentido aprecia Ojeda que “En este nuevo derecho -ambiental-, el medio ambiente como condición o desarrollo de la persona humana, va inminentemente unido a ella, pues es lo que la persona conserva y transmite. Esta dimensión intemporal, imperecedera o perenne es la que necesita hoy más atención porque en la actualidad el ámbito de protección a la relación estado-ciudadano en torno a los derechos objetivos se ha desbordado y los intereses colectivos legítimos y difusos sobrepasan el ámbito de lo individual.” OJEDA Mestre, R. *El nuevo derecho ambiental*. Disponible en <http://www.estade.org/derechopublico.htm#2> Consultado el 17 de mayo de 2012.

⁴⁹ En este sentido, rescato la opinión de LOPERENA al afirmar que el derecho al medio ambiente de cada ciudadano “no se proyecta sobre la Administración exclusivamente, en una relación bilateral. El derecho al medio ambiente adecuado es un derecho que se ejerce frente a todos (*erga omnes*), que se ejerce por cada uno frente a todas las personas físicas o jurídicas e instituciones. Nunca, pues, el derecho al medio ambiente adecuado se agota en la posición del administrado frente a una Administración obligada a la prestación del servicio público ambiental.” LOPERENA ROTA, D.; *Los principios del derecho ambiental*. Civitas, Madrid, 1998. pp. 75-76.

ambiente sano, equilibrado y seguro, a disfrutar de la biodiversidad presente en el mundo y a defender el sustento y continuidad de su entorno para las futuras generaciones” contenida en la Declaración universal de derechos humanos emergentes⁵⁰

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha emitido varios informes y resoluciones respecto del derecho al medio ambiente sano, en el marco de análisis de situaciones generales en los países y, más comúnmente, en casos que involucran los derechos de los pueblos indígenas, en materia de casos contenciosos, los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos también han sido limitados. A pesar de ello, es notorio que en los últimos años existe una tendencia orientada a la interpretación evolutiva del derecho a un ambiente sano, teniendo presente la indivisibilidad de los derechos humanos al seno de la Corte, aunque no haya sido reconocida su procedibilidad o enjuiciabilidad de manera autónoma y directa⁵¹.

⁵⁰ La cual especifica por ejemplo que *surge desde la experiencia y las voces de la sociedad civil global en los inicios del siglo XXI. Esta Declaración comprende una nueva concepción de la participación ciudadana y concibe los derechos emergentes como derechos ciudadanos. Se trata de superar el déficit político y la impotencia entre los cambios deseados y las precarias condiciones actuales para su realización.* Declaración derivada del Forum Universal de las culturas de Barcelona 2004 y Monterrey 2007. Disponible en <http://www.idhc.org/cat/documents/Biblio/DUDHE.pdf> (en español p51 y ss)

⁵¹ Elaborado en base a las conclusiones de AIDA 2008. *Guía de Defensa Ambiental: Construyendo la Estrategia para el Litigio de Casos ante el Sistema Interamericano.* Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente. México, 2008. Véase también el trabajo sistematizado y actualizado: AIDA 2014; *Tabla de casos sobre derechos humanos y ambiente ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.* En los años recientes se han realizado numerosos y destacables investigaciones sobre derechos humanos y cuestiones ambientales, en los que se da cuenta de la vulnerabilidad de los defensores y activistas, inclusive periodistas, ante amenazas e inclusive asesinatos. Una de estas investigaciones es *Land and environmental rights defenders in danger: an overview of recent cases.* Protection International, December 2013, disponible en http://protectionline.org/files/2014/01/Compilation_LER_HRD_Dec2013_final.pdf

El derecho al ambiente sano, consagrado en el artículo 11 del Protocolo de San Salvador⁵², no es de exigibilidad directa ante la Comisión o la Corte, sino que su protección aún debe implementarse por medio de mecanismos indirectos, argumentando la violación de este derecho vinculado con la violación de otros derechos humanos⁵³. La determinación del mecanismo indirecto que se va a utilizar es esencial, ya que en éste se podrá vislumbrar el resultado final en términos de una mejor protección de los derechos vinculados con el ambiente. La invocación de

⁵² Protocolo Adicional a la convención en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece escuetamente lo siguiente: “Artículo 11. Derecho a un Medio Ambiente Sano:

1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos; 2. Los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente”. Y en su Artículo 19.6 no los contempla entre los derechos justiciables ante la Comisión y la Corte Interamericana. Al respecto Jorge Taiana considera que “ningún derecho, independientemente del grupo al cual pertenezca, es materiamente justiciable sino se cuenta con mecanismos y normas que permitan evitar su violación y que aseguren, en caso de que ésta se produzca, la restitución y/o reparación para el afectado”, ya que además si no es jurídicamente exigible podríamos no estar frente a un derecho. TAIANA, J. *La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales: el papel de la sociedad civil*, respecto de la justiciabilidad en general de los derechos humanos y en particular de los DESC. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1986/5.pdf>

⁵³ Ejemplo de ello es el caso *Yakye Axa* (por supuestas violaciones de derechos humanos cometidas por el Estado como consecuencia de la presunta falta de garantía del derecho de propiedad ancestral de la Comunidad Indígena Yakye Axa del Pueblo Enxet-Lengua y sus miembros) en el cual, al interpretar las obligaciones estatales referidas al derecho a la vida de los miembros de una comunidad indígena, la Corte Interamericana afirmó lo siguiente (resaltado propio):

“En el presente caso, la Corte debe establecer si el Estado generó condiciones que agudizaron las dificultades de acceso a una vida digna de los miembros de la Comunidad Yakye Axa y si, en ese contexto, adoptó las medidas positivas apropiadas para satisfacer esa obligación, que tomen en cuenta la situación de especial vulnerabilidad a la que fueron llevados, afectando su forma de vida diferente (sistemas de comprensión del mundo diferentes de los de la cultura occidental, que comprende la estrecha relación que mantienen con la tierra) y su proyecto de vida, en su dimensión individual y colectiva, a la luz del corpus juris internacional existente sobre la protección especial que requieren los miembros de las comunidades indígenas, a la luz de lo expuesto en el artículo 4 de la Convención, en relación con el deber general de garantía contenido en el artículo 1.1 y con el deber de desarrollo progresivo contenido en el artículo 26 de la misma, y de los artículos 10 (Derecho a la Salud); **11 (Derecho a un Medio Ambiente Sano)**; 12 (Derecho a la Alimentación); 13 (Derecho a la Educación) y 14 (Derecho a los Beneficios de la Cultura) del Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y las disposiciones pertinentes del Convenio No. 169 de la OIT.”

un derecho civil o político, involucra la consideración de obligaciones que también surgirían a partir de derechos económicos, sociales y culturales (DESC-A), incluidos los ambientales.

En este sentido se han vinculado en varios casos los principios y derechos adjetivos o instrumentales con la viabilidad de tutela de derechos ambientales al debido proceso legal, la tutela judicial efectiva, el derecho de acceso a la información, o la igualdad ante la ley y la prohibición de discriminación; y se ha otorgado interconexión de derechos civiles y políticos justiciables con los derechos ambientales como son el derecho a la vida, a la integridad física, a la propiedad de los pueblos y comunidades indígenas, o al derecho de circulación y residencia.

Para la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México (CNDH) los derechos humanos son el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada. La tarea de proteger los Derechos Humanos representa para el Estado la exigencia de proveer y mantener las condiciones necesarias para que, dentro de una situación de justicia, paz y libertad, las personas puedan gozar realmente de todos sus derechos⁵⁴. Asimismo, el bienestar común supone para la CNDH que el poder público debe hacer todo lo necesario para que, de manera paulatina, sean superadas la desigualdad, la pobreza y la discriminación, lo cual contiene de manera inherente una estrecha vinculación con el derecho humano a un ambiente adecuado, máxime en un país con índices del desarrollo en dichas cuestiones como los de México.

⁵⁴ Transcripción de <http://www.cndh.org.mx/node/30> Consultado el 10 de marzo de 2012.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁵⁵ reconoce en su artículo 11.1. el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Y que los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento (a la vez que hace también una referencia en su artículo 12, relativo a la salud física y mental, vinculadas con el ambiente). Asimismo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha interpretado el Pacto Internacional, adoptando entre otras, las observaciones generales 4, 12, 14 y 15, mediante las cuales relaciona el medio ambiente sano con los derechos a la vivienda, alimentación, salud y agua.

Por su parte, la Constitución Española (CE), en el Título I. De los derechos y deberes fundamentales⁵⁶, Capítulo III. De los principios rectores de la política social y económica,

⁵⁵ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales A/RES/2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

⁵⁶ El derecho al ambiente no es susceptible de recurso de amparo por invocación directa y exclusiva ante el Tribunal Constitucional (TC) como tal, sino ligado a los derechos fundamentales contenidos en los artículos 14 a 29, y 30.2 de la Constitución Española (CE), como se desprende de sus propios artículos 53.2 y 161.1.b), lo cual ha reiterado la jurisprudencia del TC (por ejemplo STC 120/90, STC 64/91, o la STC 135/04). Como tampoco lo es en cuanto a los procedimientos preferentes y sumarios ante la jurisdicción ordinaria, ni precisan de ley orgánica para su desarrollo (53.2 y 81.1 CE). Sin embargo comparte con los derechos fundamentales y poderes públicos según el 9.1 CE la posibilidad de incoar procesos de inconstitucionalidad y cuestiones de inconstitucionalidad frente a normas con rango de ley vulneradoras de su contenido, su capacidad para sustentar conflictos interadministrativos de competencia y en defensa de la autonomía local, su potencial defensa mediante el Defensor del Pueblo y la imposibilidad de dictar decretos-ley que le afecten.

Ver MARTINEZ 2008 (pp 180-183 y crítica a las directivas y la STC 119/1995) y vincular con derechos fundamentales: “Sin embargo, aunque en su formulación jurídica la participación ciudadana se encuentra

contempla de un modo más amplio e integral el contenido inherente del derecho al ambiente⁵⁷

cuando señala en su artículo 45 que (énfasis propio):

1. Todos tienen el **derecho** a disfrutar de un medio ambiente⁵⁸ adecuado para el desarrollo de la persona, así como el **deber** de conservarlo.
2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la **indispensable solidaridad colectiva**.
3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije

vinculada directamente con el abanico de derechos y libertades fundamentales que definen lo que se suele entender por una sociedad democrática -el derecho al voto, al sufragio activo y pasivo, derecho de asociación, de reunión, libertad de expresión, de información y de libre circulación de ideas y opiniones- nuestro ordenamiento constitucional diferencia entre participación política y participación ciudadana. Respecto de la primera, la Constitución Española (C.E.) en su artículo 23.1 reconoce una idea de participación como derecho político con las garantías jurídicas propias de los derechos fundamentales del Capítulo I, lo que la distancia normativamente de ese espacio global y difuso en el que se deben desarrollar las relaciones entre gobierno y sociedad civil, articuladas a través de la denominada participación ciudadana para su contribución en la toma de decisiones y la asunción de responsabilidades. Relaciones que, paradójicamente, pese a ser descritas como un prerrequisito básico para que se produzca la participación política en sentido estricto, no encuentran instrumentación jurídica como derecho sustantivo o fundamental.”

Postura que es posible refutar por el vía del artículo 45 CE, el Pº10 y el desarrollo doctrinal.

⁵⁷ Ver p59 de Terol Becerra en Derecho Ambiental y transformaciones de las Administraciones Públicas sobre el silencio del Constituyente y la CE en torno al concepto de medio ambiente “durante la elaboración de la Constitución no llegó a manifestarse en las Cortes Constituyentes ninguna clase de consideración relativa al significado de la expresión medio ambiente”. Para mayor detalle sobre esta cuestión, y respecto de las enmiendas presentadas a las sesiones de la Comisión de asuntos constitucionales del Congreso, véase respectivamente Arlucea (op. Cit. pp. 92-94 y 87-88)

⁵⁸ Arlucea op. Cit. p.82 señala que “la denominación del objeto del derecho de disfrute que acoge es el medio ambiente, expresión que desde entonces queda incorporada al texto hasta su aprobación definitiva, siendo la primera vez que ello sucede a nivel constitucional en nuestro país” y alude a que sin embargo apareció en el ámbito legal español desde el reglamento de actividades molestas, nocivas, peligrosas e insalubres de noviembre de 1961.

se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como **la obligación de reparar** el daño causado.

Establece constitucionalmente un correlativo derecho-deber⁵⁹, a la vez que introduce la responsabilidad pública de velar por una utilización racional orientada a la calidad de vida, reconociendo el papel esencial de la construcción colectiva (un derecho solidario), y la necesidad de establecer elementos y procedimientos de sanción y reparación en caso de violación de lo anterior. ARLUCEA⁶⁰ ve en la redacción del párrafo segundo del artículo 45 de la CE como un elemento de cohesión de una forma de concebir la vida, pues estamos necesariamente interconectados con los demás (en base a un orden colectivo, plural e integrador), si no moral, sí jurídicamente. Arlucea cuestiona lo adecuado de contemplar el derecho al ambiente entre los principios rectores referidos, y considera que lo sería si se entiende el precepto como un corpus indisociable que está dentro del capítulo III del título I, pero también es un derecho según como lo contempla el párrafo I del artículo 45, e incluso un derecho fundamental por ubicarse dentro

⁵⁹ Ver en Tesis UAM políticas p153: Es un derecho (Alguacil, 2005) porque mediante ella la sociedad se construye, se fijan pautas de comportamiento individual y colectivo, y se crean las instituciones políticas que deben orientar a la colectividad. Es un deber porque la participación es solidaridad con el otro, es cooperación y colaboración con la organización social de la cual se hace parte y a la cual se dirigen las exigencias (Aldasoro, 2006).

Ver también SALGUERO 2011 p18 *En vez de dar preeminencia al punto de vista de los derechos y de los receptores de las obligaciones, es preciso adoptar un punto de vista integrador en el que confluyen tanto las obligaciones que conllevan derechos como las obligaciones sin derechos. La diferencia entre justicia y deber de solidaridad está en que la primera, además de exigible, es debida y, por tanto, reclamable o renunciable. En cambio, el deber de solidaridad es exigible o requerida, pero no debida como derecho y de ahí que no sea reclamable ni renunciable. De lo que se trata es de afirmar la posibilidad de que hay obligaciones universales que —como los deberes de solidaridad y del compromiso humanitario— carecen de derechos como contrapartida.*

⁶⁰ ARLUCEA Ruiz, Esteban. *Conceptos ambientales básicos de la Constitución de 1978*. Instituto Vasco de Administración Pública. Oñati, 2008.

del título I (como también lo entiende así el voto particular de la -Sentencia del Tribunal Constitucional- STC 119/2001 al referirse al contenido subjetivo de algunos derechos, pero no protegibles en vía de amparo, con referencia singular al reconocido en el artículo 45 de la CE).

También LOPERENA (1997 p7)⁶¹ expresa que:

“a) El párrafo primero del artículo 45 en su literalidad no deja lugar a dudas respecto de si es o no un derecho individual y constitucional. Idénticas expresiones se utilizan en los arts. 15.18, 17.119, 24.120, 27.121, 28.122y 29.123 y de ninguno de ellos puede decirse que no sea un verdadero derecho individual.

b) El Título Primero, dentro del cual se hallan los tres capítulos que comentamos, lleva el rótulo “De los derechos y deberes fundamentales” y no creo que sea sistemáticamente aceptable que de su ámbito esté excluido el capítulo tercero.

c) Las reservas de ley ordinaria u orgánica o el procedimiento judicial de protección abreviado que se otorga a los derechos del capítulo segundo, según sean o no fundamentales, no son argumento para desvirtuar la naturaleza jurídica de los derechos contenidos en el tercero.

Es evidente que el régimen de cautelas y garantías constitucionales es más vigoroso en el capítulo segundo, pero una reserva de ley o la tutela judicial especial y sumaria no son rasgos mínimos exigibles de todo derecho subjetivo, antes al contrario, son únicamente

⁶¹ Loperena sobre el contenido conceptual y la compatibilidad entre derecho fundamental y garantía institucional, véanse la STC 26/1987, de 27 de febrero, asunto, constitucionalidad de la Ley de Reforma Universitaria; y STC 55/1989, de 23 de febrero, asunto, Estatutos de la Universidad de Santiago.

elementos que, en nuestro ordenamiento, los caracterizan como fundamentales, pero no como derechos.

Afirma el profesor Loperena que “Derecho y deber, expresamente citados en la Constitución conjuntamente, están así profundamente entrelazados en todos los seres humanos, titulares de este derecho-deber. Obsérvese que el derecho se proyecta sobre un objeto material o físico, la biosfera, pero es su cualidad específica, (parámetros adecuados) lo que realmente le singulariza, ya que medio ambiente siempre va a haber, aunque la pérdida de sus características lo haga inhabitable para el ser humano. No es, pues, un derecho a la existencia del medio, sino a la idoneidad de su composición cualitativa”.

También que (Loperena 1997 p9) “todos⁶² somos titulares del derecho y todos tenemos el deber de respetar el de los demás. Se aprecia en esta universalidad⁶³ de la titularidad del derecho-deber también una importante aproximación a las características de los Derechos Fundamentales”.

Dicho derecho-deber no se contempla constitucionalmente en México, además de que la garantía parece –en una interpretación literal- descansar únicamente en el respeto que procure el Estado; sin embargo la LGEEPA establece en cierto modo el deber de corresponsabilidad entre los

⁶² Más de diez años antes el propio Loperena (p.65) había advertido que “cuando la Carta Magna utiliza la expresión “todos” se refiere al conjunto de personas que se encuentran dentro del ámbito territorial de vigencia de la misma, sin discriminaciones por razón de la nacionalidad, por ejemplo.” LOPERENA ROTA, D.; *El derecho al medio ambiente adecuado*. Cuadernos Cívitas-Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP). Madrid. Oñati. España, 1996.

⁶³ Ver SERRANO 2009, *Constitución sin patria: universalidad, ciudadanía y nacionalidad*, sobre el concepto de universalidad-validez. Anales de la Cátedra Francisco Suárez, 43 (2009), 285-298.

principios de la política ambiental de su artículo 15, en su fracción III. que señala a la letra: las autoridades y los particulares deben asumir la responsabilidad de la protección del equilibrio ecológico. Lo cual puede entenderse tanto en un sentido de responsabilidad diferenciada, como – acaso no tan- tácitamente en un deber de colaboración mutua, conjunta y corresponsable; cuestión que sí se infiere del reconocimiento del derecho al agua para consumo personal y doméstico en el propio artículo 4 Constitucional, del cual se puede extraer que los fines de la garantía y acceso equitativo y sustentable a los recursos hídricos se sirven de la coparticipación gubernamental y de la ciudadanía.

De lo anterior se proyecta y concluye que el contenido y proyección esencial del derecho a un ambiente adecuado consiste al menos en:

1. El derecho a la vida con calidad, a través del acceso a la salud de los ecosistemas y la humana.
2. El reconocimiento de su libre acceso y disfrute, simultáneo al deber de protección contra su degradación y uso irracional, tanto para personas como para las organizaciones, sean estas públicas o privadas.
3. La obligación del Estado de promover una vida de calidad, y en su caso, brindar una efectiva oportunidad social de reivindicación⁶⁴.

⁶⁴ Interpretación propia y enriquecida con base en la Iniciativa –trunca- de reforma y adiciona los artículos 4º y 27 de la CPEUM en materia de derechos económicos, sociales y ambientales. Presentada por diputados de los Grupos Parlamentarios del PRD, del PRI, del PT, de Convergencia, de Alternativa y de Nueva Alianza. Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Gaceta Parlamentaria número 2492-III, jueves 24 de abril de 2008. (1652)

2.1.5. Principios rectores, complejidad y eficacia del derecho ambiental.

Los elementos que configuran el derecho ambiental no pueden ser otros que los contenidos, por su propia naturaleza y esencia preventiva y colectiva, en su reconocimiento normativo y doctrinal de algún modo ya expresados, y que se sostienen⁶⁵ a mi parecer en los principios rectores de la materia⁶⁶, que condensan particularmente los principios de las Declaraciones de Estocolmo⁶⁷ (1972) y de Río (1992) de los cuales también extrae el derecho ambiental sus características inherentes, entre los que destaco los siguientes⁶⁸:

- 1) Realidad⁶⁹;
- 2) Prevención;
- 3) Integralidad;
- 4) Corresponsabilidad y responsabilidad diferenciada;

⁶⁵ “el principio se erige en criterio preferente para la interpretación de las normas singulares de su grupo o institución, por cuanto se supone que dota de sentido unitario y coherente al conjunto normativo” CAFERATTA 2004 citando a LÓPEZ RAMOS, Neófito: “Procesos constitucionales y protección ambiental en Latinoamérica”, del Simposio de Jueces y Fiscales de América Latina. Aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental”, Buenos Aires, 23 y 24 de septiembre 2003.

⁶⁶ Destaco para este análisis las obras de JAQUENOD 1991, y CAFFERATTA, N. *Teoría de los principios del derecho ambiental*. (sin fecha, documento electrónico compartido por dicho autor)

⁶⁷ Declaración de Estocolmo. Capítulo I, Primera Parte, del Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, 5 al 16 de junio de 1972. Declaración de Río. Parte de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cumbre de Río o de la Tierra), 3 al 14 de junio de 1992, que reafirma la anterior.

⁶⁸ En una interpretación propia, y siguiendo a MOSSET ITURRASPE, Jorge: “El Daño Ambiental en el Derecho Privado”, en la obra colectiva *Daño ambiental*, Tomo N°1, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 1999 y a JAQUENOD 1991.

⁶⁹ Véase una crítica a la incorporación de los principios 1 y 8 aquí destacados, y a Jaquenod 1991 por parte de Castro, en JORDANO ob. cit. :131. Al respecto se señala que pueden ser elementos informadores, pero no un principio general del Derecho en el sentido de fundamento, orientación, y fuente. Opinión con la que no concuerdo, pues no se pueden identificar los principios generales del Derecho con los que rigen la disciplina jurídico ambiental, que entre otras cuestiones es superadora de la concepción y origen civil de aquellos.

- 5) Conjunción de aspectos colectivos y solidarios, e individuales;
- 6) Introducción de la variante ambiental;
- 7) Nivel de acción más adecuado;
- 8) Tratamiento de causas productoras y del síntoma con puntualidad prematura;
- 9) Unidad de gestión;
- 10) Transpersonalización de las normas jurídicas.

Con base en los anteriores principios destacados, retomados de entre las propuestas de varios autores, ofrezco a continuación una clasificación ampliada en base a binomios o pares de principios:

- 1) Realidad y globalidad, junto al nivel de acción más adecuado y la subsidiariedad.

El Derecho ha de responder a su dinamismo e historia, y aplicarse en un tiempo y espacio determinado, ajustarse a ellos y resultar un instrumento al servicio de la sociedad. Máxime el derecho ambiental ha de atender estas circunstancias, tan cambiantes y únicas en sentido ecológico y humano, y tan dependientes de las mismas.

Mucho se ha escrito sobre la necesidad de pensar global y actuar local, y a ello responde este binomio, entendiendo que el derecho ambiental requiere un marco de generación y aplicación local efectiva, sin perder de vista la universalidad y globalidad de su naturaleza y repercusiones. En este sentido juega un papel fundamental el principio de subsidiariedad, tanto para generar la aplicación y eficacia en el nivel de acción más adecuado y cercano al ciudadano, como para justificar la intervención de un nivel diferente cuando a este no le sea posible garantizar el derecho a un ambiente sano.

- 2) Solidaridad e individualidad junto a la transpersonalización y la universalidad de las normas jurídicas.

El derecho ambiental satisface una función⁷⁰ de garante de intereses tanto individuales como colectivos, personales y sociales, lo cual le permite acudir a la satisfacción del derecho al ambiente desde diversas ópticas y con diferentes herramientas. Ello como rama del derecho orientada a incidir en la protección y mejora de la calidad de vida de las personas, en tanto que carácter y alcance personalísimo, aunado a su carácter solidario y universal, y su alcance intra e intergeneracional.

- 3) Integralidad junto a la unidad de gestión.

La atención jurídica de la complejidad ambiental ha de satisfacerse de manera integral y sistémica, de este modo podrán habilitarse sendas posibilidades para que el conjunto de actividades que conforman la gestión tengan un rumbo que reconozca aquella complejidad, así como para que la política ambiental y la administración pública encuentren su anclaje en el principio de legalidad y el Estado de Derecho. Forma parte de la habilitación y el testigo que el Derecho genera y entrega a la gestión y la política ambientales, como se tratará de explicar más adelante.

⁷⁰ Ver SERRANO 2009. En la teoría de sistemas ‘función’ es la relación entre elementos de un sistema o entre un sistema y su entorno que asigna a cada elemento del primero un elemento del segundo o ninguno. En sentido matemático, es la regla que asigna un número real a otro. La primera variable numérica es así dependiente de la segunda que se denomina independiente. La función en cuanto regla no es susceptible de verificación o falsación en sí misma.

4) Prevención junto al tratamiento de causas y síntomas.

La anticipación del Derecho a las dinámicas sociales es un reto de por sí perdido por aquel. Sin embargo no por ello el Derecho ha de cejar en su empeño, máxime en cuestiones ambientales, en las cuales anticiparse adecuadamente a los efectos negativos resulta crucial para la vida natural y humana, además de que el daño y deterioro ambientales siguen una lógica de crecimiento exponencial y difícilmente reparable en su integridad funcional. Es por ello que a la vez que el Derecho atiende la raíz de las causas, lo ha de hacer también en la raíz de los síntomas, entendiendo e interviniendo en una realidad natural y humana especialmente compleja y dinámica.

5) Participación informada junto a una corresponsabilidad diferenciada.

El acceso a la información ambiental habilita una participación coherente y eficaz ya que se interioriza y genera una conciencia personal y social respecto de los asuntos ambientales. Es a través de esta participación que de manera activa puede generarse la responsabilidad de cada uno de los actores que intervienen en la satisfacción de la garantía de contar con un ambiente sano. Es de la información y la participación de dichos actores, personales, colectivos, sean públicos, privados, sociales, como se genera una relación oportuna entre la participación y la responsabilidad, por la vía de la colaboración, y en función de las características del sujeto con el objeto de satisfacer aquella garantía.

6) Compatibilidad junto a la planeación de la sostenibilidad.

De la integralidad expresada, y la adecuada gestión de la complejidad ambiental surge la fortaleza del derecho ambiental y las acciones en la materia. Ello abona a la compatibilidad o no de las

actividades humanas respecto de sus medios de vida. Desde una perspectiva necesariamente programática e incluyente, la pertinencia y calidad de los instrumentos de planeación y política ambiental previstos por el Derecho actúan como llaves⁷¹ que abren sucesivamente puertas a la sostenibilidad del desarrollo, a toda escala territorial.

7) Coordinación y cooperación junto a la acción concertada.

En un sentido similar al expresado en el binomio 5. La eficacia del derecho ambiental y sus instrumentos depende de la capacidad para generar y consolidar una actuación administrativa

⁷¹ Véase Risk & Policy Analysts Limited (1998) *Economic Evaluation of Environmental Policies and Legislation*. Final Report, prepared for European Commission Directorate General III (Industrial Affairs). Este significativo estudio advierte y concluye que (p65) la política ambiental puede beneficiar a la economía aportando ocho resultados económicos clave:

- 1) Mejora la productividad,
- 2) Estimula la innovación,
- 3) Aumenta el empleo o su calidad,
- 4) Mejora nuestra balanza comercial,
- 5) Fortalece nuestra base de capital,
- 6) Apoya a las finanzas públicas,
- 7) Promueve la cohesión económica,
- 8) Alienta la transición hacia una economía sostenible y resiliente.

Muestra además cómo a través de la participación de los interesados directamente en los análisis, países como Canadá han descubierto que la aceptación de los resultados del Análisis Costo-Beneficio (CBA en inglés) y del Análisis Costo-Efectividad (CEA) ha aumentado debido a una mayor comprensión de lo que está involucrado en la preparación de este tipo de análisis y qué significan los resultados. Disponible en http://ec.europa.eu/environment/enveco/economics_policy/ y en descarga directa en http://ec.europa.eu/environment/enveco/others/pdf/policies_and_legislation.pdf

Dichos resultados clave fueron también abordados y detallados en el estudio *The economic benefits of environmental policy*, Institute for Environmental Studies, Vrije Universiteit, 2009. Disponible en http://ec.europa.eu/environment/enveco/economics_policy/ y en descarga directa en http://ec.europa.eu/environment/enveco/economics_policy/pdf/report_economic_benefits.pdf

coordinada intra e interniveles de gobierno, que requiere de la cooperación Estado-sociedad a través de múltiples y multifacéticos instrumentos que contemplen su acción concertada. Tanto a efectos de delimitar la referida corresponsabilidad, como de satisfacer la necesaria eficacia colectiva de la función pública ambiental y la legitimidad de la norma, la planeación, las políticas y las decisiones.

8) Responsabilidad *ex post* junto a la reparación efectiva.

En íntima vinculación con los anteriores, el binomio responsabilidad-reparación resulta indispensable aunque también ha de ser una especie de *ultima ratio* ambiental. Resulta fundamental reconocer el papel desincentivante de conductas lesivas de los bienes y derechos ambientales, así como contar con un sistema eficiente de responsabilidad por el daño y el deterioro ambiental. Aunque la eficiencia máxima de dicho sistema sería el no tener que acudir a él, resulta imposible pensar en que no opere. La cuestión estará en que lo haga cuando las medidas preventivas y de corresponsabilidad no resulten suficientes, y en que opere el Derecho abriendo los cauces procesales correspondientes para la satisfacción del derecho de acceso a la justicia ambiental, siquiera de manera sancionatoria, pretendiendo la más pronta y efectiva reparación, y la asunción de los costes que ello implique por parte del responsable.

Clasificación la anterior que, a pesar de que en modo alguno trata de resultar exhaustiva, considero que representa de un modo más claro las problemáticas inherentes al derecho ambiental. Por supuesto, no por ello deja de requerirse una integración e interpretación conjunta de los mismos y, en su caso, con otros que resultan del análisis jurídico de una tan compleja disciplina del Derecho.

La aplicación óptima de tales principios ha de estar sujeta a un juicio de ponderación entre ellos, ya que como tales, son mandatos de optimización al ordenar la realización de un valor en el nivel más pleno posible en la búsqueda del desarrollo sostenible⁷². Lo cual abre también el debate y difícilmente puede cerrarlos sobre los límites de la escasez en un triple ámbito: de decisiones (u omisiones), de recursos naturales, y económicos. Para este autor argentino los principios⁷³ son normas, pero de un tipo especial, pues tienen una estructura deontológica, señalan un deber ser, pero son distintas que las reglas porque éstas pueden ser cumplidas o incumplidas de un modo claro. El principio en cambio, ordena que algo sea cumplido en la mejor medida posible, es la búsqueda de lo óptimo.

Los principios para LORENZETTI (1995)⁷⁴ tienen estas cuatro funciones:

- Función integrativa: es un instrumento técnico para colmar una laguna del ordenamiento;
- Función interpretativa: permite orientar la interpretación hacia fines más amplios de la política legislativa;
- Función delimitativa: pone un límite al actuar de la competencia legislativa, judicial y

⁷² LORENZETTI, Ricardo L., *Teoría del Derecho Ambiental*. Porrúa. México 2008.

⁷³ Vincular a ZACCARIA 2010 PP 11-12 (FINAL) De nuevo sobre la interpretación y los principios jurídicos. Por ejemplo: “cumplen la función de mantener el sentido y la posibilidad de desarrollo, también en un contexto de fragmentación y falta de homogeneidad jurídica” *pueden constituir de forma creíble puntos de anclaje, elementos de conexión de las diversas partes que componen el conjunto normativo. Pueden ser equiparados a las columnas que sostienen las bóvedas de una estructura y que “ajustan las fuerzas y contrafuerzas del sistema”, pero también pueden ser considerados las brújulas indispensables para navegar y orientarse en el intrincadísimo archipiélago que hoy es el derecho.*

⁷⁴ LORENZETTI, Ricardo L., “Las Normas Fundamentales de Derecho Privado”. Rubinzal-Culzoni. 1995.

negocial. Sin que se ahogue la tarea creativa y dinámica del Derecho, los principios jurídicos constituyen lineamientos básicos que permiten establecer un límite, al igual que los valores a las bruscas oscilaciones de las reglas;

- Función fundante: ofrece un valor para fundar internamente al ordenamiento y dar lugar a creaciones pretorianas.

En México, el artículo 15 de la LGEEPA contempla los principios de formulación y conducción de la política ambiental que aplican en general, unos de un modo descriptivo y otros prescriptivo, para los instrumentos orientados a la preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, los cuales necesariamente han de ser interpretados e informados por las bases establecidas en su artículo 1º, junto a la declaración del orden público e interés social de las disposiciones de la LGEEPA, que “tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable”.

Tratando de realizar un ejercicio de interpretación de lo anterior, y ponderando las cuestiones participativas sobre las que se está enfatizando:

El principio primero destaca que los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del país; el duodécimo que toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar, y que las autoridades en los términos de esta y otras leyes, tomarán las medidas para garantizar ese derecho. La primera de las bases es garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar (derecho a un ambiente adecuado -o sano, pues la reciente reforma constitucional no le ha afectado directamente- como condición primaria).

El principio segundo expresa que los ecosistemas y sus elementos deben ser aprovechados de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida, compatible con su equilibrio e integridad. La base quinta refiere que el aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas (sustentabilidad en su triple variable esencial -compatibilidad del desarrollo-)

Para el principio sexto la prevención de las causas que los generan, es el medio más eficaz para evitar los desequilibrios ecológicos; el principio decimosexto dispone que el control y la prevención de la contaminación ambiental, el adecuado aprovechamiento de los elementos naturales y el mejoramiento del entorno natural en los asentamientos humanos, son elementos fundamentales para elevar la calidad de vida de la población; La base sexta se refiere a la prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo (prevención-calidad de la vida)

Los principios tercero y quinto establecen respectivamente que las autoridades y los particulares deben asumir la responsabilidad de la protección del equilibrio ecológico, y que la responsabilidad respecto al equilibrio ecológico, comprende tanto las condiciones presentes como las que determinarán la calidad de la vida de las futuras generaciones. La base séptima el garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente (responsabilidad intra e intergeneracional-participación corresponsable)

El principio undécimo reza que se considerarán los criterios de preservación y restauración del equilibrio ecológico en el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieren al Estado, para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y, en general, inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social. La base octava que ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX - G de la Constitución (función pública concertada para una efectiva concurrencia)

El principio noveno reconoce que la coordinación entre las dependencias y entidades de la administración pública y entre los distintos niveles de gobierno y la concertación con la sociedad, son indispensables para la eficacia de las acciones ecológicas. La base novena el establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre éstas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental (coordinación y concertación como indispensables para la sustentabilidad)

El derecho ambiental enfrenta hoy el reto de su propia eficacia y avanzar en su implementación. Como se ha expresado, está llamado a superar en su evolución al –acaso inevitable- ámbito de la función simbólica o testimonial, y de prevención general, para alcanzar un estadio de efectividad y normal implementación. Lo anterior se tratará a mayor profundidad en el capítulo siguiente, a efectos de identificar el rol e incidencia de la participación en dicha evolución.

2.1.6. Desarrollo sostenible y calidad de la vida.

El desarrollo sostenible, definido como "el desarrollo que satisface las necesidades presentes, sin comprometer la habilidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades" según el informe *Nuestro futuro común* de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CMMAD), también conocido como el Informe Brundtland⁷⁵, en México ha sido retomado en la LGEEPA⁷⁶ (artículo 3 XI) como "el proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras".

Efectivamente, se trata de un proceso, seguramente inacabable e incluso utópico en el que sin comprometer necesidades actuales y futuras se tienda a mejorar la calidad de vida y productividad de las personas⁷⁷. Otros como Alimonda expresan que el desarrollo sostenible "aparece sin una definición única; y que más que un principio guía, se expresa como fórmula

⁷⁵ Informe objeto de la Resolución 42/187 de la 96ª sesión plenaria de la Asamblea General de Naciones Unidas, 11 de diciembre de 1987. En su versión original en inglés éste señala "Humanity has the ability to make development sustainable to ensure that it meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs".

⁷⁶ Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Diario Oficial de la Federación (DOF) del 28 de enero de 1988. con numerosas modificaciones, entre las que destaca por su calado la publicada en el DOF el 13 de diciembre de 1996 (que alcanzó a 161 artículos de los 194 originales, 60 adiciones y 20 derogaciones).

⁷⁷ Para MARTIN Mateo la solución sólo puede darse si el cambio se produce en dos dimensiones: organización social e innovación científica. Ambas afectan intrínsecamente al funcionamiento de la economía cuyo tratamiento teórico propone, precisamente, de manera prioritaria, la racional asignación de recursos escasos. En MARTIN Mateo (1999) *La revolución ambiental pendiente. Universidad de Alicante. 1999.*

conflictiva”, ya que depende de los sujetos y los intereses.

El eterno dilema sobre la efectividad del paradigma de la sostenibilidad⁷⁸ en el cual el rol del Derecho resulta fundamental, en tanto es la ciencia social que permea en todo tipo de actividades humanas para normar la convivencia, en una constante ponderación de intereses. A decir de OJEDA⁷⁹ (2005) “el Derecho Ambiental se articula en torno de un solo objetivo: La preservación del ambiente para satisfacer nuestras necesidades presentes y las de generaciones futuras, sin embargo, tiene dos grandes finalidades simultáneas: erradicar la pobreza social y coadyuvar a la generación de riqueza económica.”

El concepto de desarrollo sostenible no está exento de dudas y críticas. Ejemplo de ello es esta opinión de Villasante⁸⁰, para quien “mejor que desarrollo es reequilibrio, porque en el fondo de lo que se trata no es de crecer o decrecer globalmente, sino precisar en qué sectores de la economía cabe avanzar (tecnologías blandas), y en cuales reconvertirse (las duras). Lo sustentable (social) parece también más interesante que lo sostenible (técnico), porque no se puede imponer algo que no entienda la población actual por más justo que sea. Un concepto como "reequilibrio sustentable" trata de precisar esto”.

O también quienes apuestan a que básicamente esta discusión se encuentra polarizada en dos

⁷⁸ Lorenzetti (2008) identifica que en el paradigma ambiental el ambiente no es el sujeto pasivo de la regulación, sino que influye sobre ésta, la condiciona y hasta la domina confiriéndole su propia característica.

⁷⁹ OJEDA, R. (2005) *Las cien caras del derecho ambiental*. Revista electrónica de derecho ambiental. 2005.

⁸⁰ Villasante, T.R. (1995) *Las democracias participativas*- HOAC. Madrid; en Rodríguez 2001.

tendencias. La primera, que domina el discurso del desarrollo sustentable, destaca la reconversión ecológica de la racionalidad económica por la vía de la liberación del comercio y la acción equilibradora de los mecanismos de mercado. La segunda, fundada en el concepto de gestión participativa de los recursos y democracia ambiental, subraya la construcción de una nueva racionalidad social fundada en la participación directa de la población en la gestión y manejo de sus recursos ambientales (LEFF 2001⁸¹, p327). Una pone el acento en la “democratización del capital” para lograr el desarrollo sustentable, y la otra proclama para ello la “descentralización del poder”.

Elizalde (p96) por su parte ve la falta de sostenibilidad más como un problema político y cultural que tiene que ver con las emociones (creencias) en las cuales nuestra cultura está instalada y con las políticas que de allí derivan, que un problema ambiental y técnico, y expone cuatro hipótesis al respecto: (1 numeración propia) la crisis ecológica no es tanto, sino; luego es fundamentalmente un problema moral. (2) Siendo un problema moral, su salida tiene que ver con los comportamiento individuales y colectivos y con los valores asociados a ellos. (3) Los valores de una cultura se corresponden a un sistema de creencias socialmente construidas, en las cuales ésta opera. (4) Para cambiar comportamientos y valores será necesario cambiar conjuntamente las creencias⁸² que los sustentan y que han llevado a ellos.

⁸¹ LEFF, E.; *Ecología y desarrollo*. Ed. Siglo XXI, México, 2001.

⁸² Elizalde es de la opinión (op. Cit.) de que estamos instalados en un sistema de creencias erróneas, que nos hace perseguir obsesivamente un modelo de crecimiento ilimitado, desconociendo los límites que nos pone la naturaleza y nuestra propia condición humana. Un modelo simplista y por lo tanto muy seductor que como modelo explicativo es cerrado, pero deja puntos de fuga como las fallas de mercado.

En clave política, hay también quienes consideran que por desarrollo sustentable debe entenderse una multiplicidad de definiciones y sentidos, provenientes de las distintas ciencias y de los más diversos actores sociales. Detrás de la definición de cómo debe ser concebido el desarrollo sustentable existe una disputa política, una batalla por hegemonizar la posibilidad de decir lo que es y lo que no es un desarrollo en estos términos. (Alimonda en CLACSO 2008)

Para entender este paradigma Leff⁸³ apuesta por la racionalidad ambiental, la cual se da a través de la articulación de procesos ecológicos, tecnológicos y culturales, reconociendo explícitamente sus diferentes espacialidades y temporalidades (dos aspectos cruciales⁸⁴) y especificidades, considerando a la vez principios de diversidad cultural y equidad social. Esta articulación no será medible, cuantificable o calculable en términos modernos. Pero si un concepto clave para evaluar medidas de gestión y políticas ambientales, y para reconocer in-consistencias en los movimientos

⁸³ LEFF, E.; *Racionalidad Ambiental, la reapropiación social de la naturaleza*. Ed. Siglo XXI, México, 2004.

⁸⁴ Ver TAPIA 2009 sobre algunas de las dimensiones de la política en relación a esta perspectiva de concebir los espacios-tiempo como un modo de pensar la historicidad y la materialidad de las formas política de vida. Y los diversos “tiempos” de articulación y constitución: En este sentido, la política es un tiempo de articulación de una diversidad de tiempos sociales y, por eso mismo, porque hay una diversidad temporal en las diversas prácticas y estructuras sociales se necesita de una dimensión política que articule esta matriz plural de lo temporal en la vida social. Ver consideraciones sintéticas espacio-tiempo (p29) ...La democratización, por lo general, es un índice de la ampliación de los espacios-tiempos políticos, es decir, que se amplían los lugares en los que se constituyen sujetos... y se actualizan de manera recurrente en la constitución de sujetos políticos que están participando en procesos de dirección de su sociedad a través de la deliberación y la legislación; no sólo al nivel de la articulación nacional, sino también a niveles intermedios y locales. La democratización implica una mayor continuidad temporal en términos de la cualidad política y ciudadana de los sujetos que se constituyen en ese tipo de vida política (p17) TAPIA Mealla, L. *Pensando la democracia geopolíticamente*. CLACSO. La Paz, Bolivia. 2009.

Ver ALFIE (2005) Cohen, M. *Democracia y desafío medioambiental en México. Riesgos, retos y opciones en la nueva era de la globalización*. Ediciones Pomares. México. 2005. (p72 y ss) respecto de la destradicionalización y desterritorialización.

ambientales, así como para ofrecer estrategias y, sobre todo, para generar posibles parámetros de sustentabilidad. De ahí la relevancia de gestionar el cambio social con sustento científico basado entre otras en la teoría social.

Para construir esta racionalidad ambiental, Leff propone, por un lado, tres ejes en que se debe sustentar⁸⁵:

1. “las condiciones ecológicas del proceso productivo,
2. los valores de la democracia,
3. los principios de la diversidad cultural.”

Y por otro lado, propone la articulación de cuatro niveles de racionalidad:

1. Una racionalidad material o sustantiva que establece el sistema de valores que norman los comportamientos sociales y orientan las acciones hacia la construcción de una racionalidad social fundada en los principios teóricos (saber ambiental), materiales (racionalidad ecológica) y éticos (racionalidad axiológica) de la sustentabilidad;
2. Una racionalidad teórica que construye los conceptos que articulan los valores de la racionalidad sustantiva con los procesos materiales que la sustentan;

⁸⁵ Tapia la entiende como mecanismo superador de (el neoliberalismo) que “Va acompañado de estrategias de renovación y ampliación de plusvalía absoluta y subsunción formal de otros modos de producir y transformar la naturaleza y, por lo tanto, acrecentando las formas de desequilibrio o de desarticulación de la vida social en otros países y, además, de su relación con la naturaleza.” TAPIA 2009 (op. Cit. p37) Opinión sin duda ligada a cuestiones clave de ecología política.

El mismo autor (p37-38) expresa que El capitalismo ha producido el distanciamiento de la producción económica respecto de los ciclos naturales y, por lo tanto, es el principal origen de los desequilibrios ambientales y de los desequilibrios en la relación entre sociedad y espacios. A su vez, el capitalismo también está en el origen de la separación de la vida política como un estado que monopoliza la vida política y se configura como un conjunto de procesos de gobierno, de toma de decisiones, inclusive de administración del poder que tiende a desplazarse, alejarse de los ciclos naturales (...)

3. Una racionalidad técnica o instrumental que produce los vínculos funcionales y operacionales entre los objetivos sociales y las bases materiales del desarrollo sustentable a través de acciones coherentes con los principios de la racionalidad material y sustantiva;
4. Una racionalidad cultural, entendida como un sistema de significaciones que conforma las identidades diferenciadas de formaciones culturales diversas, que da coherencia e integridad a sus prácticas simbólicas, sociales y productivas.

Sobre el valor y el mencionado concepto “calidad de vida” (Lorenzetti 2008: 69-70) estos se han ido construyendo a lo largo de la historia, principalmente desde los años 70 y 80 en Europa y Estados Unidos de América, basados en el desarrollo de indicadores que pudieran hacerlo medible y evaluable. Estos indicadores, refiere el autor, se centran en aspectos que coinciden con los factores o elementos básicos de la sostenibilidad señalados previamente:

- Factor ambiental: comprensivo de todo aquello que define el espacio físico donde se encuentra un individuo.
- Factor económico: compuesto de aquellas variables que definen la capacidad económica del individuo.
- Factor social: que comprende elementos que caracterizan la calidad del hábitat urbano y que facilitan o permiten las interacciones de los individuos.

El término calidad de vida según PALOMBA⁸⁶ representa un término multidimensional de las

⁸⁶ PALOMBA, Rossella. Calidad de Vida: Conceptos y medidas. Institute of Population Research and Social Policies. Roma, Italia. Taller impartido en CEPAL, Santiago de Chile. Julio 2002. Disponible en www.cepal.org/celade/agenda/2/10592/envejecimientoRP1_ppt.pdf Consultado el 15 de junio de 2012.

políticas sociales que significa tener buenas condiciones de vida ‘objetivas’ y un alto grado de bienestar ‘subjetivo’, y también incluye la satisfacción colectiva de necesidades a través de políticas sociales en adición a la satisfacción individual de necesidades.

Por tanto la calidad de vida contiene dos dimensiones principales:

- a) Una evaluación del nivel de vida basada en indicadores objetivos;
- b) La percepción individual de esta situación, a menudo equiparada con el término de bienestar.

Ampliando lo anterior da cuenta ARDILA⁸⁷ de que no existe consenso en torno a la definición de calidad de vida, sin embargo aporta que en general se refieren a una propiedad que tiene el individuo para experimentar situaciones y condiciones de su ambiente dependiendo de las interpretaciones y valoraciones que hace de los aspectos objetivos de su entorno.

La calidad de vida, argumenta, se considera que es una combinación de elementos objetivos y de la evaluación individual de dichos elementos. El estilo de vida sería una dimensión compuesta por elementos físicos, materiales y sociales, mientras que la calidad de vida sería subjetiva y objetiva, sería una propiedad de la persona más que del ambiente en el cual se mueve. En base a las anteriores consideraciones, y tras dar cuenta de numerosas otras por parte de diferentes estudiosos de la materia, se inclina por una definición integradora⁸⁸ en los siguientes términos:

⁸⁷ ARDILA, Rubén. *Calidad de vida: una definición integradora*. Revista Latinoamericana de Psicología. Vol. 35-nº2. 2003. Disponible en redalyc.uaemex.mx/pdf/805/80535203.pdf Consultado el 15 de junio de 2012.

⁸⁸ Añadir lo que refiere Jaria i Manzano en Pigrau p130-131 respecto de proporcionar bienestar, del Estado Social. Ver p122 sobre lo esencial del derecho ambiental: riesgo-responsabilidad=’concreción del

“Calidad de vida es un estado de satisfacción general, derivado de la realización de las potencialidades de la persona. Posee aspectos subjetivos y aspectos objetivos. Es una sensación subjetiva de bienestar físico, psicológico y social. Incluye como aspectos subjetivos la intimidad, la expresión emocional, la seguridad percibida, la productividad personal y la salud subjetiva. Como aspectos objetivos el bienestar material, las relaciones armónicas con el ambiente físico y social y con la comunidad, y la salud objetivamente percibida”.

De la mera definición podemos extraer la relevancia que las condiciones socioambientales tienen para el desarrollo armónico del ser humano.

Es como tal el concepto que acuña la Constitución Española, aunque con cierta diferencia, por referirse a “la calidad de la vida” (en un sentido más amplio) y no meramente a “la calidad de vida⁸⁹” como hace la LGEEPA en su citado artículo 3º, aunque el artículo 15 V de la LGEEPA referente a los principios de la política ambiental mexicana sí contempla “de la vida” al señalar que “La responsabilidad respecto al equilibrio ecológico, comprende tanto las condiciones presentes como las que determinarán la calidad de la vida de las futuras generaciones.”

principio democrático en este terreno”. Elementos suficientes de crítica. Ver su tesis doctoral sobre la CE 1978 y la política ambiental.

⁸⁹ A este respecto, Jaquenod 1991 menciona el Preámbulo de la CE “Promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida”. Comparto la crítica que al respecto hace en tanto que antropocentrista, pues la implícita apreciación categórica de que el ambiente natural es del hombre y para el hombre resulta de suma relatividad. Concreta que “La naturaleza no es un fin en sí misma y el hombre, sin dejar de ser un elemento más, integra la misma con sus propias circunstancias y particularidades que le hacen, en alguna medida, superior al resto de los seres del Planeta. La naturaleza y todos los recursos y procesos han de utilizarse, pero también preservarse para mejorar y proteger la calidad de vida de la especie humana y la vida en y del ecosistema Tierra”.

Señala Lorenzetti que para su conceptualización hay que partir de la base de que existe una relación imperfecta, cuasidistorsionada, entre las condiciones objetivas de vida y la propia percepción del sujeto que las vive, ya que no se trata de la sola posesión de recursos o bienes disponibles, sino de la capacidad de disfrute y de la propia conciencia acerca de ese disfrute.

Al integrar elementos objetivos y subjetivos demanda un enfoque multidireccional, actúa como principio organizador para evaluar el estado de una sociedad en un momento dado. Los inconvenientes surgen al tratar de concretar las implicaciones del deber de mejoramiento por parte del Estado, y definir cuál es el nivel de vida aceptable en un espacio y tiempo determinados.

De este modo a la calidad de vida, en estrecha relación con el desarrollo humano, se estarían integrando los factores básicos del desarrollo sostenible: ambiental, social y económico, a los cuales habría que sumar al menos otros estrechamente interrelacionadas en los procesos de desarrollo, como son el cultural, el ético, o el político, entre otros, sobre los que comentaré más adelante.

Como he descrito, en México, el artículo 25 constitucional, en su párrafo I contempla que “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable”, y en su artículo 25 párrafo VI indica que “Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.”

De una mera lectura puede inferirse que la sustentabilidad referida en el párrafo I no necesariamente está referida al concepto de desarrollo sustentable que hemos comentado, o al menos no de forma expresa en cuanto a su relación con los elementos y recursos naturales. Igualmente, en el párrafo VI no queda claro de una interpretación literal si el uso en beneficio general de los recursos productivos ha de vincularse con la conservación de “el medio ambiente” o la conservación se refiere en general a los recursos productivos, pero en cierto modo desligados de los recursos naturales⁹⁰; aunque cabe la posibilidad, en una interpretación favorable y restrictiva en mayor medida de las actividades económicas, de que el “cuidando su conservación” referido implique tanto el de los recursos productivos como el del medio ambiente.

2.1.7. Derecho, política y gestión ambiental. Esencias e interacciones.

Establecidas mínimamente las coordenadas que orientan hacia una definición y caracterización del derecho al ambiente y el derecho ambiental, esbozaré algunas cuestiones que me parecen relevantes respecto de su relación con la política⁹¹ y la gestión ambiental⁹², con el fin de ir incorporando el papel que juega la participación y el derecho a participar en la toma de decisiones ambientales en la aplicación de estos conceptos.

⁹⁰ Cuestión que tampoco se dilucida de la mejor manera en la fracción III del artículo 2º de la Ley de Planeación, que establece los principios de la planeación del desarrollo “integral y sustentable” nacional: La igualdad de derechos entre mujeres y hombres, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población.

⁹¹ Ver Tapia 2009 (op. Cit. p49) para quien “Lo político constituye o produce la diversidad de formas de lo social y, sobre todo, la pluralidad de direcciones en que se mueve lo social”.

⁹² Para un conocimiento histórico y amplio sobre política y gestión ambiental en México, véase la extraordinaria obra de GIL Corrales, M.A.; *Crónica Ambiental, Gestión pública de políticas ambientales en México*; FCE- SEMARNAT-INE, México, 2007.

Conviene no perder de vista que la gestión ambiental es una materialización específica y compleja de la función pública, la cual necesariamente ha de integrar a la sociedad civil para resultar efectiva y próspera. Y que a su vez, la gestión ambiental cumple al menos las funciones de diseño e instrumentación de las políticas ambientales, y de operación de los sistemas administrativos ambientales.

Para ello se requiere de equilibrios, hasta malabarismos, capaces de articularse institucionalmente en los siguientes sentidos⁹³:

- Sociedad. En cuanto a que es titular de un derecho-deber en corresponsabilidad, tanto desde un ámbito individual como colectivo.
- Administración pública⁹⁴. En cuanto a que es titular de los recursos y servicios naturales, y ejerce las labores gubernamentales del Estado, desarrolla y ejecuta la planeación y

⁹³ El medio físico va a promover aprendizajes diferentes de los fenómenos ambientales según el caso; el conocimiento y manejo de la realidad física de un lugar va a ser determinante para el desarrollo de cualquier conocimiento, aprendizaje y actitud del individuo, para su supervivencia.

Así por ejemplo, no tendrá la misma percepción del estado de la mar y su peligro potencial, un habitante local que un turista proveniente de un lugar alejado de la misma. El conocimiento aplicado a la evaluación del riesgo que determine uno y otro podría ocasionar juicios radicalmente opuestos.

La vida del hombre se encuentra estrechamente vinculada y ajustada tanto a las condiciones físicas como a las condiciones biológicas de su ambiente. Así, cada individuo estará adaptado especialmente a las condiciones de viento, sol, humedad y temperatura, entre otros aspectos del medio físico, así como a otros seres vivos que viven en la misma región. Mediante el estudio físico y ecológico de un lugar podemos conocer las relaciones de mutualidad entre los organismos y sus ambientes que permiten la existencia, desarrollo y evolución de la vida. El medio sociocultural también es crucial para el desarrollo de habilidades y conocimientos. El habitante de una aldea donde la mayoría de la población teje un determinado tipo de alfombras vivirá un entorno familiar y cultural tendente a la adquisición y desarrollo de habilidades especiales y distintivas para aquel fin. Esta transmisión cultural es educación en sentido social, de padres a hijos se vinculan las realizaciones exitosas de supervivencia de modo que los hijos no dependan únicamente de la evolución genética. Asimismo, la existencia de una estructura social determina una organización socioeducativa íntimamente ligada a otras estructuras organizativas, como la política, la económica o un sistema de valores determinado.

demás instrumentos de la política ambiental, y es garante formal⁹⁵ y funcional⁹⁶ de la calidad de la vida, tanto respecto de los ciudadanos -la sociedad- como de los recursos y servicios naturales y el ambiente⁹⁷ en general.

⁹⁴ Al respecto, véase PROVENCIO DURAZO, E.; *Política y gestión ambiental contemporánea en México*. Revista Economía Informa, núm. 328, Julio-Agosto de 2004.

⁹⁵ La Administración es responsable y titular del interés general según el artículo 97 de la CE (LOPEZ Calera 2010 p13 respecto de la titularidad del interés general)

¿Podría apuntarse a una suerte de discrecionalidad inversa para el ciudadano? ¿qué tanto aguanta un choque con la perturbación del orden público?

“El interés público es un asunto de cada ciudadano”, así concluía un informe (1999) sobre el interés general del Consejo de Estado de la República francesa, para el que el debate sobre el interés general no es solamente un asunto de los poderes públicos, sino de todo ciudadano (p26)

⁹⁶ Ver de interés al respecto PONCE Solé, J. (2014) *Ciencias sociales, derecho administrativo y buena gestión pública. De la lucha contra las inmunidades del poder a la batalla por un buen gobierno y una buena administración mediante un diálogo fructífero*. Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Nueva Época, n° 11 enero-junio 2014.

(p4): STS de 18 de diciembre de 1997: “[El elemento sociológico en la interpretación de las normas] no puede tergiversar la ley, cambiarle su sentido o darle una aplicación arbitraria”, dado que, por ejemplo, STS de 24 de diciembre de 1990, “la interpretación de las normas al amparo de la realidad social no puede llevar a conculcar el tenor literal de un precepto”, teniendo en cuenta que, de acuerdo con la STS de 18 de diciembre de 1997. “[El art. 3.1 del Código Civil] contiene solo una llamada a la profundización en el conocimiento de la realidad social para descubrir mejor el espíritu y finalidad de [las normas]”. El Derecho administrativo español debería ser «revisitado» por las ciencias sociales, pues la Ciencia del Derecho Administrativo, como señala SCHMIDT-ASSMANN, «no puede quedarse en la construcción dogmática de cada una de las instituciones y reglas. Al Derecho administrativo le interesan también las condiciones o presupuestos que hacen que una institución sea eficaz. Ello implica insertar cada una de esas instituciones en un contexto más amplio, analizar sus relaciones recíprocas e interacciones, (...) la ciencia del Derecho administrativo ha de ser concebida como una ciencia de dirección, como una ciencia que aspira a dirigir con eficacia los procesos sociales». SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard (2006): «Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la Teoría General del Derecho Administrativo. Necesidad de la innovación y presupuestos metodológicos», en BARNES, Javier (ed.): *Innovación y Reforma en el Derecho Administrativo*, Global Law Press, Sevilla, p. 38, especialmente.

⁹⁷ En el sentido inclusivo del concepto “ambiente” que instituye la LGEEPA en su artículo 3° Fr. I: El conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados. Cabe destacar además que, derivado de una adición al artículo 3° mencionado (DOF 4 de junio de 2012) se ha incorporado en su Fr. XXVI, recorriendo las siguientes, una definición general de “servicios ambientales”, como “los beneficios tangibles e intangibles, generados por los ecosistemas, necesarios para la supervivencia del sistema natural y biológico en su conjunto, y para que proporcionen

- Territorio. En cuanto a que es el soporte en el cual se desarrollan los anteriores, y su realidad, vocación y potencial marcan las pautas del desarrollo. Desde un punto de vista nacional, regional y local, el patrimonio natural existente en el territorio determina la identidad cultural de una sociedad determinada. No obstante, resulta oportuno señalar aquí cómo la administración de un territorio plantea retos a la organización administrativa y jurídica de las políticas que sobre él se planean y ejecutan, pues es bien sabido que los elementos, recursos y servicios naturales no conocen de las fronteras que las políticas están aún acostumbradas a establecer. Por ello, se deberán aplicar determinadas “válvulas de extraterritorialidad”, altas dosis de coordinación, y una visión integral de la realidad para contrarrestar lo anterior.

Lorenzetti (p. 55, 2008) refiere la bifrontalidad de la gestión traducida en políticas ambientales identificando por una parte el obligar al propio Estado, y por otra el incidir en el mercado y el

beneficios al ser humano”. Continúan vigentes las específicas en la Ley de Aguas Nacionales (LAN) y la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS). En la LAN (artículo 3° Fr. XXIX) como “los beneficios de interés social que se generan o se derivan de las cuencas hidrológicas y sus componentes, tales como regulación climática, conservación de los ciclos hidrológicos, control de la erosión, control de inundaciones, recarga de acuíferos, mantenimiento de escurrimientos en calidad y cantidad, formación de suelo, captura de carbono, purificación de cuerpos de agua, así como conservación y protección de la biodiversidad; para la aplicación de este concepto en esta Ley se consideran primordialmente los recursos hídricos y su vínculo con los forestales”. Y en la LGDFS (artículo 3° Fr. XXXIX –recorrida por la misma reforma mencionada) como “los que brindan los ecosistemas forestales de manera natural o por medio del manejo sustentable de los recursos forestales, tales como: la provisión del agua en calidad y cantidad; la captura de carbono, de contaminantes y componentes naturales; la generación de oxígeno; el amortiguamiento del impacto de los fenómenos naturales; la modulación o regulación climática; la protección de la biodiversidad, de los ecosistemas y formas de vida; la protección y recuperación de suelos; el paisaje y la recreación, entre otros”. Resulta al menos curiosa la nueva definición incorporada, pues de su deficiente redacción, aún no sé si a propósito, surge un antropocentrismo exacerbado, como si los beneficios para el ser humano no fueran igualmente vitales para él, como si se pudiera hablar de un beneficio de los servicios más allá de permitir la existencia de la raza humana.

comportamiento de los habitantes; y lo vincula con los principios 11, 13, 15 y 16 de la Declaración de Río.

La política es una forma de configurar singularidad a través de articulaciones macro, es decir, es un conjunto de prácticas a través de las cuales la articulación de un conjunto de procesos, sujetos, establecen fronteras entre unas y otras sociedades. En este sentido, produce desarticulaciones macro que, a las ves configuran una singularidad frente a otras articulaciones macro.

Esta articulación macro que puede ser una ciudad-estado o un país que es casi un continente, como ocurre en algunos casos, configura un espacio tiempo como resultado de una articulación histórica de territorios, de territorialidad, de población, ya no sólo en sentido abstracto, sino como una diversidad de sujetos constituidos y cambiantes en el seno de la vida política que configura esa articulación y dirección macro y, por lo tanto, es una articulación de territorio, población y forma de gobierno y dirección.

Además esto implica un modo de relacionamiento con la naturaleza. La política, como articulación macro, también contiene un modelo de definir el proceso de transformación de la naturaleza, es decir, los ámbitos y las formas de producción.⁹⁸

Lo anterior en un sentido económico, pues incorporando lo ecológico y lo social nos daría otro tipo de relaciones e interdependencias, como la producción social, la productividad ecológica, etc.

Por su parte, Brañes (2000) conceptúa la gestión como el conjunto de actividades humanas que tienen por objeto el ordenamiento del ambiente, el cual tiene por componentes principales la política, el Derecho y la administración ambiental, y que abarca tanto actos normativos como

⁹⁸ Ver TAPIA Mealla, L. *Pensando la democracia geopolíticamente*. CLACSO. La Paz, Bolivia. 2009 (p29)

materiales. A su vez, coincido plenamente con este -excelso y difunto- autor, como he advertido previamente, en que la función pública de gestión ambiental ha de tener entre sus esencias, cualidades y objetivos que aquella resulte compartida entre el Estado y la sociedad civil.

GIL Corrales (op. cit.) establece en el glosario de su citada obra ocho definiciones diferentes de gestión ambiental, entre las que destaco la que rescata de la entonces (1991) Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología del Gobierno de la República, como el “proceso político de concertación y coordinación del Estado para lograr el compromiso permanente de los sectores público, social y privado en la conservación, protección, restauración y uso adecuado del entorno natural y sus recursos a través de un desarrollo integral y sustentable”.

Resulta al menos curioso que la LGEEPA solamente contempla el término gestión en tres ocasiones, todas relacionadas con la aprobación, formulación y aplicación de programas de calidad del aire. Tampoco se encuentra una definición formal en ninguno de los ocho reglamentos vigentes de la LGEEPA, ni en otras leyes sectoriales, por lo que para obtener una definición legal de gestión ambiental en México hemos de acudir a una interpretación del artículo 5º de Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos ⁹⁹ (LGPGIR):

X. Gestión Integral de Residuos: Conjunto articulado e interrelacionado de acciones normativas, operativas, financieras, de planeación, administrativas, sociales, educativas, de monitoreo, supervisión y evaluación, para el manejo de residuos, desde su generación

⁹⁹ Diario Oficial de la Federación del 8 de octubre de 2003.

hasta la disposición final, a fin de lograr beneficios ambientales, la optimización económica de su manejo y su aceptación social, respondiendo a las necesidades y circunstancias de cada localidad o región;

Entendiendo por “manejo”: XVII. Manejo Integral: Las actividades de reducción en la fuente, separación, reutilización, reciclaje, co-procesamiento, tratamiento biológico, químico, físico o térmico, acopio, almacenamiento, transporte y disposición final de residuos, individualmente realizadas o combinadas de manera apropiada, para adaptarse a las condiciones y necesidades de cada lugar, cumpliendo objetivos de valorización, eficiencia sanitaria, ambiental, tecnológica, económica y social;

Lo anterior llama la atención, pues el legislador mexicano es muy adepto y aficionado a conceptualizar todo tipo de cuestiones, especialmente en materia ambiental, por las características propias de la materia.

Haciendo un ejercicio de conceptualización jurídica con base en lo anterior, la gestión ambiental en México podría definirse como:

El conjunto articulado e interrelacionado de acciones normativas, operativas, financieras, de planeación, administrativas, sociales, educativas, de monitoreo, supervisión y evaluación de índole o repercusión ambiental a fin de lograr beneficios ambientales, la optimización económica particular y vinculada de las actividades que las integran, y su aceptación social, capaces de cumplir con las necesidades y circunstancias de cada localidad o región.

MURIEL¹⁰⁰ desglosa la gestión ambiental como un “proceso integrado, por regla general, por las funciones de planificar, ejecutar y controlar. La planificación determina qué resultados ha de lograr la organización (pública, privada o cívica). La función de planificar representa el núcleo de la gestión. Planificar implica realizar actividades a lo largo del tiempo cuyo resultado es la fijación de objetivos, planes, programas y proyectos que se requieren para el logro de los objetivos. La función de ejecución, como su nombre indica, es realizar lo planificado según cronograma de programas y proyectos y flujograma de inversiones en el tiempo. La función de control comprueba si se han logrado o no los resultados previstos”.

Este mismo autor cita a Ernesto Guhl, para quien la gestión ambiental es entendida como “el manejo participativo de las situaciones ambientales de una región determinada por parte de los diversos actores sociales, mediante el uso selectivo y combinado de herramientas jurídicas, de planeación, tecnológicas, económicas, financieras y administrativas, para lograr el funcionamiento adecuado de los ecosistemas y el mejoramiento de la calidad de vida de la población dentro de un marco de sostenibilidad”, y a Emilio Latorre, quien argumenta que a gestión ambiental “puede considerarse como una tarea que comprende la evaluación, planificación, puesta en marcha, ejecución y evaluación del conjunto de acciones físicas, financieras, reglamentarias, institucionales, de participación, concertación, investigación y educación, con el fin de mejorar la calidad ambiental objeto de acción (entorno territorial de la empresa, proyecto de infraestructura, territorio de su jurisdicción)”, definiciones que comparto en ambos casos.

¹⁰⁰ Muriel F. Rafael Darío. *Gestión ambiental*. Idea Sostenible. Año 3 N°13. Enero del 2006.

También CHAMORRO¹⁰¹ define la gestión ambiental desde el ámbito de la corresponsabilidad, como “el conjunto de políticas, normas, actividades operativas y administrativas de planeamiento, financiamiento y control, estrechamente vinculadas, que deben ser ejecutadas por el Estado y la sociedad para garantizar el desarrollo sustentable y un óptima calidad de vida”. Una definición que considero sumamente relevante a los efectos del derecho a participar.

En conversaciones con Aceves Ávila (diciembre de 2014) me comparte que la gestión ambiental resulta de una actividad compleja, consistente en un conjunto articulado de actuaciones que involucran actores, espacios, legislación y política orientados a un fin determinado, desde una visión sistémica, no necesariamente sistemática.

De lo expuesto anteriormente se pueden rescatar elementos comunes, como que resultan actividades complejas y vinculadas, un ámbito territorial y social determinado, con base en recursos y servicios naturales, y todos ellos sujetos a un paradigma o marco de sostenibilidad, en el cual la prevención en base a la planificación marca la pauta, y el Estado ejecuta junto con la sociedad civil.

Ante lo descrito, cabe hacerse al menos las siguientes preguntas:

¿Es el derecho ambiental un mero instrumento de la gestión?

¹⁰¹ Chamorro, Carlos, 2001: *De las dificultades, limitaciones y potencialidades de la gestión ambiental municipal en el Ecuador*. Centro de investigaciones Ciudad. Quito, 2001.

No necesariamente, el derecho habilita e induce, la gestión instrumenta y vincula el derecho a la realidad junto con la política y la administración ambiental, misma que a su vez se debió haber contemplado al generar el instrumento normativo a través del sistema democrático; sin embargo, es muy complicado que el sistema resulte capaz de instrumentar normativamente todas las actividades materiales de la gestión, por lo que siempre existirán vacíos normativos que habrá de atender la práctica de la gestión, sea esta de carácter administrativo o de otro tipo de instituciones u organizaciones, sean estas privadas o sociales.

Lo anterior lleva y conlleva que las soluciones de gestión a ámbitos de discusión, planeación y ejecución, que pueden estar apartados de la ciencia del Derecho y de la administración pública, siquiera formalmente, deban necesariamente ser capaces de entender, albergar y garantizar su cabal interrelación, mediada por vía de la legitimidad y la eficacia de las disposiciones normativas.

¿Qué tan dependiente es la gestión del marco jurídico ambiental?

Difícilmente se podría esbozar numéricamente, la habilitación referida de la norma resulta esencial y significativa para una gestión adecuada, sin embargo la realidad social, ecológica o tecnológica, por mencionar sólo algunas de las cuestiones que han de integrar las decisiones ambientales, determinan no solamente la aplicación y cumplimiento del marco jurídico y programático ambiental sino los derroteros de la propia gestión, sobre todo en entornos políticos como el mexicano, bajo regímenes democráticos incompletos y en los que el Derecho tiene una función más simbólica que natural y adjetiva, pues el sistema de acceso e impartición de justicia dispone de notables problemas para su aplicación y cumplimiento de sus fines. En otras palabras,

con carácter general la posibilidad de materializar la gestión ambiental excede la capacidad de la normatividad ambiental de asir la realidad sobre la que ambas intervienen, posibilidades que se reducen considerablemente en el ámbito mexicano teniendo en cuenta la realidad de sus índices de desarrollo.

¿Es la gestión ambiental la exclusiva concreción de la política ambiental? Lo sería si entendemos la política ambiental como la mera integración de instrumentos y directrices o lineamientos al servicio de la gestión ambiental, sin embargo ésta abarca un espectro de instrumentos mucho más amplios, como lo son los administrativos, técnicos y de planeación, de coordinación y participación, económicos y financieros, y normativos. La complejidad de administrar los principios y bases de la política ambiental a través de sus instrumentos encuentra su espacio natural en los retos a los que la convoca la gestión ambiental.

En este sentido Brañes (2000:176) manifiesta que la política ambiental es el marco de referencia permanente de la gestión ambiental, y que en estricto rigor, toda gestión ambiental supone la existencia de una política ambiental que la sobredetermina en todo momento. También señala que lo anterior no sucede siempre en la realidad -al menos en la mexicana- ya que la política ambiental no se formula clara, suficiente y congruentemente. Gil Corrales (2007) aporta que es un conjunto de medidas, orientaciones y procedimientos para lograr objetivos ambientales.

La gestión ambiental como ¿acaso una institución? que en lo material abarca el derecho ambiental, no así en lo esencial, genera un distanciamiento en la realidad del ejercicio de ambos conceptos. La gestión ambiental como mera materialización de la función pública ha sido

superada en realidades como la mexicana, en el cual la crisis de representatividad y eficiencia gubernamental ha llevado tanto a ciudadanos y sociedad civil en general como a las propias instituciones, respectivamente a encontrar otros modelos de cuestionar y proponer acerca del ambiente como “lo público”, inclusive a no formalizar determinadas iniciativas en su seno¹⁰², para obtener resultados de un modo más ágil, aún conociendo de las autolimitaciones que ello implica.

La gestión entendida como proceso, alberga un gran conjunto de acciones e inclusive forma parte de sus propias circunstancias y consecuencias; no en vano requiere de indicadores que permitan evaluarla, en un marco metodológico de mejora continua. La formalidad jurídica, tanto para beneficiados como para afectados, desde una visión de colectividad y solidaridad, resulta ampliamente superada por la realidad, por lo que sostengo que existen numerosos ámbitos e instrumentos normativos blandos y colaborativos, como acuerdos y convenios de colaboración que resultan más eficaces para una gestión ambiental preventiva, e inclusive, y en su caso, para una vez causado el daño, generar alternativas para una restauración pronta y expedita.

¹⁰² Ejemplo de ello es el Comité Estatal para el uso y manejo Racional de Plaguicidas, Fertilizantes y Sustancias Tóxicas del Estado de Jalisco (COESPLAFEST), que opera sin constituirse formalmente desde hace varios años, por cierto con notable y premiado éxito.

2.1.8. La participación como instrumento de política ambiental. Particularidades para México.

PACHECO¹⁰³ y Vega (2001:34) son partidarios de que la participación ciudadana es un instrumento de la política ambiental. Aunque reconocen que el gobierno el único actor político con autoridad y legitimidad inherente para efectuar los cambios en los procesos sociales, en modo alguno resultan quehaceres ilegítimos los de la sociedad civil que pretende modificaciones en dichos procesos, interviniendo en la función de regulación social a efectos ambientales. Lo anterior se basa en que los instrumentos de política pública son tanto objetos (por ejemplo una determinada norma) como actividades, formales o informales, en las cuales tiene cabida la influencia de la sociedad civil sobre el gobierno.

Si consideramos la función orientadora de los principios señalada -en particular el principio de participación- y el concepto de criterios ecológicos¹⁰⁴ y protección en la LGEEPA, más allá de las acertadas consideraciones de Pacheco y Vega, podemos argumentar que en el sistema jurídico mexicano la participación es un instrumento de la política ambiental.

¹⁰³ PACHECO, R. y Vega O.; *Dos modalidades de participación ciudadana en la política ambiental*. Economía, Sociedad y Territorio, enero-junio, Vol. III, número 9. El Colegio Mexiquense. México 2001.

¹⁰⁴ Artículo 3° fr. X: Criterios ecológicos: Los lineamientos obligatorios contenidos en la presente Ley, para orientar las acciones de preservación y restauración del equilibrio ecológico, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al ambiente, que tendrán el carácter de instrumentos de la política ambiental. A su vez, la protección se define en su fr. XXVII como: El conjunto de políticas y medidas para mejorar el ambiente y controlar su deterioro.

Es más, sostengo que la participación efectiva en materia ambiental constituye un servicio ambiental que proveen los agentes y actores sociales, con base en los conceptos de ambiente y servicios ambientales de la LGEEPA.

Es de hacer notar, y de modo destacado en la última década, que México ha desarrollado de modo profuso, quizá hasta excesivo, sus instrumentos de planeación de la política pública ambiental, incorporado la sustentabilidad a los principales programas que marcan el desarrollo nacional, como el Plan Nacional de Desarrollo o el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales (PSMAyRN) y los que de ellos derivan¹⁰⁵.

Ahora bien, ¿qué relevancia jurídica tienen los instrumentos de política pública relativos a la gestión ambiental? El PND y los planes sectoriales en México se elaboran por el ejecutivo y se

¹⁰⁵ Y de una manera extraordinariamente prolífica. A modo de principales ejemplos de programas sector ambiental: Nacional Hídrico, Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, Especial Cambio Climático, Vida Silvestre, Estratégico Forestal, Aprovechamiento de Energías Renovables, Nacional de Remediación de Sitios Contaminados, Nacional de Áreas Naturales Protegidas, Nacional de Derechos Humanos, de los Pueblos Indígenas y Medio Ambiente, Nacional de Equidad de Género y Sustentabilidad Ambiental, Nacional de Participación Ciudadana en el Sector Ambiental, o la Estrategia de Ordenamiento Ecológico del Territorio, Mares y Costas; y de otros sectores necesariamente vinculados: Desarrollo Agropecuario, Salud, Comunicaciones y Transportes, Energía, Trabajo y Previsión Social, Gobernación, o Turismo. Destaco aquí una frase del Informe Presidencial de 2009 que resulta ilustrativa, siquiera a efectos declarativos (Los próximos años nos permitirán evaluar la pertinencia y eficacia de las estrategias y acciones trazadas por los mismos, en el camino que México se ha venido trazando hacia la sustentabilidad de su desarrollo y el de sus habitantes) “La presente administración, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), conforme a las directrices establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo –en el caso concreto referido al 2007-2012-, ha logrado avanzar en la consolidación de una política ambiental integral e incluyente bajo el principio rector de que los recursos naturales y la estabilidad climática son un bien público y, por lo mismo, han de ser preservados con toda efectividad, mediante una estrecha coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, la ciudadanía y organismos no gubernamentales.”

publican en el DOF como señala el artículo 30 de la Ley de Planeación¹⁰⁶, y una vez aprobados “serán obligatorios para las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias”, a decir de su artículo 32; sin embargo, no existe un mecanismo jurídico para exigir su cumplimiento, sino que resultan instrumentos que establecen ejes, objetivos, acciones y metas “deseables” para la administración pública¹⁰⁷.

La planeación ambiental es uno de los instrumentos de la política ambiental en la LGEEPA (Título I, Capítulo IV, artículos 17 y siguientes), junto con:

- El ordenamiento ecológico del territorio.¹⁰⁸
- Los instrumentos económicos.
- La regulación de los asentamientos humanos.
- La evaluación del impacto ambiental (EIA).

¹⁰⁶ DOF 5 de enero de 1983.

¹⁰⁷ Una reciente adición al artículo 8º de la Ley de Planeación (DOF 9 de abril de 2012) establece que *Los Secretarios de Estado al dar cuenta anualmente al Congreso de la Unión del estado que guardan sus respectivos ramos, informarán del avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en la planeación nacional que, por razón de su competencia, les correspondan y de los resultados de las acciones previstas.*

Informarán también sobre el desarrollo y los resultados de la aplicación de los instrumentos de política económica, social, ambiental y cultural en función de dichos objetivos y prioridades, precisando el impacto específico y diferencial que generen en mujeres y hombres.

En su caso, explicarán las desviaciones ocurridas y las medidas que se adopten para corregirlas. (...). Lo que podría ser el instrumento que más se acerca a lo anterior son las recomendaciones que anualmente realiza la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en su informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública, y la tendencia aún no instrumentalizada a que se realicen evaluaciones de desempeño global más allá de las meramente relativas a la fiscalización de las cuentas públicas, evaluación que debería estar basada al menos en criterios de eficiencia, efectividad, transparencia, equidad y simplicidad.

¹⁰⁸ Curiosa y lamentablemente no se establece entre la Secciones de dicho Capítulo a las Áreas Naturales Protegidas (ANP) como un instrumento más, pese a su relevancia ordenadora orientada a la conservación y el aprovechamiento sustentable, según las propias categorías y régimen establecido por la LGEEPA y su Reglamento en materia de ANP.

- Las normas oficiales mexicanas (NOM).
- La autorregulación y auditorías ambientales.
- La investigación y educación ecológicas (que no ambientales).
- Los criterios ecológicos (lineamientos obligatorios según el artículo 3º de la LGEEPA, sin sección específica en el Capítulo IV mencionado).

La planeación ambiental resulta notoriamente menos vinculante y coercible que el desarrollo y cumplimiento de la mayoría de los demás instrumentos, aún cuando el artículo 17 de la LGEEPA destaca que en la planeación y realización de las acciones a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública federal se observarán los lineamientos de política ambiental conforme a sus respectivas esferas de competencia, así como en el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieran al Gobierno Federal para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y en general inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social.

2.1.9. Hacia un Derecho de la sostenibilidad.

La complejidad de las esencias y vinculaciones del derecho ambiental han sido reconocidas en los últimos años por diferentes autores, al punto de considerar que resulta oportuno hablar de un Derecho de la sostenibilidad.

MORENO 2010¹⁰⁹ siguiendo a Rehbinder es partidario de que la sostenibilidad se ha convertido en un nuevo principio general del Derecho, lo cual sostiene desde diversos puntos de vista. En particular, y de acuerdo a lo señalado por Leff arriba respecto de la racionalidad ambiental y la llamada de una nueva perspectiva ontológica, Moreno sostiene que el surgimiento de este nuevo principio general del Derecho¹¹⁰ se ubica dentro de esta nueva ontología jurídica, dado que se basa en una nueva racionalidad sustentada no en la sustantivación y la materialización de objetos y derechos, sino en la relativización del tiempo y el espacio, principalmente desde la perspectiva de las relaciones intergeneracionales. Esta nueva ontología, dice, debería basarse en el reconocimiento de las relaciones intratemporales, el abandono de la matriz geométrica de la producción normativa, así como en la posibilidad de que los bienes intangibles sean objeto de protección jurídica.

¹⁰⁹ MORENO Plata, Miguel. *Génesis, evolución y tendencias del paradigma del desarrollo sostenible*. Miguel Ángel Porrúa. México 2010.

¹¹⁰ En este sentido, refiere Piñar que “el principio de desarrollo sostenible hoy se ha convertido en un verdadero principio general del derecho, aplicable e invocable. Las Administraciones pueden decidir discrecionalmente (nunca arbitrariamente) las medidas que consideren adecuadas para garantizar y promover el desarrollo sostenible. Adoptadas tales medidas (lo que presupone que las mismas van dirigidas a alcanzar el fin garantizador del concepto jurídico indeterminado a que nos referimos) entrará en juego, por regla general, el ejercicio de potestades, pero en este caso ya regladas en cuanto concretadas en la norma habilitante”. PIÑAR Mañas, J.L.; *El desarrollo sostenible como principio jurídico*. Revista Jalisciense de Investigaciones Jurídicas, núm. 2, enero-junio de 2002. México 2002.

Las anteriores relaciones suponen un principio constitutivo de la sostenibilidad que alcanzan a la propia equidad intrageneracional, más allá de la equidad intergeneracional –“entre lo heredado y lo que se da a heredar”, entre generaciones anteriores y venideras-. El otro principio constitutivo es la solidaridad intra e intergeneracional, con un cariz transgeneracional y planetario, imperativo complementario e ineludible de la sostenibilidad ambiental, que resultarán los mismos en cualquier rama del derecho, ya sea en un ámbito social, económico o ambiental, en tanto que principios estructurales de la sostenibilidad.

Siguiendo a Brown¹¹¹, con quien concuerdo en que se trata de una figura equivalente a un fideicomiso más allá de nacionalidades al establecer la anterior integridad en la inclusión generacional, existen tres principios operativos de la equidad intergeneracional que aplican respecto de los bienes y derechos ambientales y culturales:

1. Principio de conservación de opciones.
2. Principio de conservación de la calidad.
3. Principio de conservación de acceso.

Lo anterior marca el camino hacia un naciente derecho de la sostenibilidad o derecho del desarrollo sostenible, superador del derecho ambiental por sí mismo, pues responde a una visión integral de las complejas relaciones que se producen en su seno (un “diálogo de saberes”, en términos de Leff) entre la ciencia jurídica, la política, la económica, la social, la ecología y las ciencias ambientales en general, las ciencias de la salud, etc. lo cual habrá de llevar a una

¹¹¹ BROWN Weiss, E. Un mundo justo para las futuras generaciones: derecho internacional, patrimonio común y equidad intergeneracional. Mundi-Prensa. Madrid. 1999. Citado por Moreno Plata.

transformación radical del Derecho, debido a la aplicación efectiva de su función de integración en los diferentes sectores jurídicos, atendiendo entre otras a las características de integralidad y transversalidad inherentes al derecho ambiental, a este de derecho de la sostenibilidad.

No obstante, resulta necesario mencionar que no es lo mismo el paradigma del desarrollo sostenible, que el principio de sostenibilidad -entendido como principio general del Derecho- pues aunque éste se basa en aquél, enfatiza en la capacidad de sostenimiento de los sistemas naturales, más que en una fórmula con la que superar las contradicciones de un modelo económico y social ineficiente e inequitativo-economía neoliberal y su solución, el desarrollo sostenible-. En suma, una racionalidad ambiental tal que partiendo del reconocimiento de la relación jurídica colectiva derivada de la solidaridad intergeneracional, como principio constitutivo del principio general de sostenibilidad, ofrezca el nacimiento de derechos y obligaciones intergeneracionales.

Advierte a su vez, que este principio de sostenibilidad sigue los cánones básicos de todo principio general del Derecho, y sus funciones orientadoras básicas de interpretación e integración normativas, y que en su etapa actual la integración prima en intensidad sobre la interpretación.

Coincido con Lasagabaster, citado por Moreno, en que el principio de sostenibilidad ya es un principio general del Derecho, resulta invocable y ha sido incorporado a la práctica política, administrativa y judicial. En este sentido el principio operaría como una cláusula de interpretación finalista de las normas o como un título de intervención de los poderes públicos en la materia.

Martín (1999) acertadamente argumenta al entender la solidaridad como un condicionante derivado no ya sólo de elementales consideraciones morales (los que tienen más deberían repartir con los que tienen menos), sino de exigencias crudamente materialistas: si no conseguimos un desarrollo sostenible para ciertos países menos prósperos en los que hoy se albergan los grandes sumideros de gases invernadero, y las más importantes reservas de biodiversidad, el conjunto natural planetario se resentirá.

Asimismo, Moreno (op. Cit.) establece una clasificación de los principios operativos que constituyen este principio general de sostenibilidad junto a los constitutivos, pero que se distinguen de estos en tanto que pueden ser variables según el área jurídica particular en la que actúen.

En el campo del derecho ambiental identifica los siguientes:

- Uso sostenible de los recursos naturales. Que se traduce en una ordenación integral de los mismos, tanto renovables como no renovables, en tanto que bienes -añadiría “y servicios”- ambientales. En mi opinión, de por sí los recursos ambientales dados de origen resultan inequitativos en su distribución espacial, por lo cual su ordenación integral ha de depender de otras variables socioeconómicas y culturales, no meramente de uso o aprovechamiento.
- Capacidad sostenible de las funciones ambientales. Vinculando a la capacidad de carga de los ecosistemas los criterios de sustentabilidad de la generación y disposición de residuos y los límites máximos de emisiones; en este punto no termino de comulgar con Moreno,

pues la capacidad de carga no debiera ser vara para medir las restricciones a la gestión ambiental.

- Disposición sostenible de los desechos. El cual liga al régimen económico de consumo imperante, y con el ciclo de vida de los productos, en una escueta reducción de las implicaciones económicas de la sostenibilidad en un principio que no considero como tal, pues en cualquier caso pudiera integrar de modo parcial el anterior.
- Acumulación global de los ecosistemas. Con base en la índole global de los principales problemas ambientales de la humanidad. El cual tampoco me parece acertado, tanto en su denominación como en el contenido que escuetamente describe Moreno, y que resume en el carácter acumulativo de las interferencias antropogénicas en los diferentes ecosistemas, reconocimiento de multitud de causas y acumulación de efectos.

Considero en general que los principios operativos que desglosa Moreno son más una suerte de obligaciones universales resultantes de la aplicación de los principios del derecho ambiental, que desde una óptica del derecho de la sostenibilidad quedan cortos para los alcances que este tiene o debería tener.

Me remito para ello a la clasificación y binomios de principios esenciales del derecho ambiental que aporté en capítulo precedente, pues bajo la aplicación de principios como los de incorporación de la variable ambiental a la toma de decisiones, integralidad y transversalidad entre otros es posible llevar el desarrollo del derecho ambiental a estratos razonables de aplicación y cumplimiento, que son los principales problemas que enfrenta esta ciencia en nuestro tiempo. Pese a ello, considero que un nascente derecho de la sostenibilidad, entendido

como la materialización –siempre parcial- de los postulados, imperativos y principios en la materia resulta oportuno, y un avance en la construcción de la necesidad de integralidad y transversalidad del aspecto ambiental en el redireccionamiento del modelo y las políticas del desarrollo vigentes.

En una personal representación gráfica de interacción de los elementos y problemáticas apuntadas que conformarían este -me atrevo a realizar la comparación- derecho de la sostenibilidad, WAITE¹¹² los interpreta del siguiente modo (elaboración propia con base en la cita, que también se concreta al pie del gráfico)



Gráfico N°1. Interacción de elementos y problemáticas del derecho ambiental.

Elaboración propia con base en gráfico de Waite 2001.

¹¹² WAITE, A. *A New Garden of Eden? Stimuli to Enforcement and Compliance in Environmental Law*. Pace Environmental Law Review. Vol.24. Pace University. 2007.

Para este autor el derecho ambiental puede ser comparado con los aros de una cebolla cortada¹¹³.

Comenzando en el centro y moviéndose hacia afuera, los anillos representan:

A - Imperativos ambientales, derivados de las leyes de la naturaleza que respetar para evitar impactos ambientales adversos.

B - Principios ambientales derivados de los imperativos ambientales.

C - Las normas sustantivas del derecho.

D - Las normas sobre el acceso a la justicia, los deberes y facultades de las autoridades para su cumplimiento.

E - El comportamiento real de los "actores" ambientales, incluyendo legisladores, jueces, autoridades, sujetos económicos y en su cadena de suministro, así como aquellos ciudadanos que se ven afectados por los estragos ambientales de otros o que tienen el interés y el compromiso de participar en la aplicación proceso.

Las flechas marcan cómo unas capas afectan o influyen a las que apuntan o se dirigen.

El estado óptimo del derecho ambiental es el logro del equilibrio representado por la ecuación:

$$A = B \times C \times D \times E$$

¹¹³ Aunque la representación de Waite es adecuada a efectos visuales y hasta cierto punto didácticos, soy partidario sin embargo –en sintonía con Aceves C.- de que más que una cebolla habría de ser –por ejemplo- una naranja. Esto porque todos sus elementos han de resultar o coincidir en un mismo espacio y tiempo, se comunican, se necesitan los unos a los otros de un modo inherente y en congruencia al menos con los principios de integralidad y transversalidad. Los gajos de la naranja no son concéntricos, sino que se estructuran del centro a la corteza, y viceversa. Cuando seamos capaces de hacer de esa cebolla una naranja en la práctica, podremos decir que se han cumplido importantes postulados del derecho ambiental.

Donde si uno de los multiplicadores de B a E es demasiado alto o demasiado bajo, debe ser equilibrado o compensado por una correspondiente disminución o aumento de uno o más de los otros multiplicadores.

Los principios ambientales (B) según Waite afectan directamente al desarrollo del derecho ambiental sustantivo, las normas sobre la aplicación del cumplimiento y el acceso a la justicia (D), así como al comportamiento de los actores (E), a la vez que son afectados o inducidos por los imperativos ambientales (A).

Interpretando a BOSSELMANN¹¹⁴ la concreción del principio de sostenibilidad, en tanto que los demás principios jurídicos fundamentales, recibe su forma por su referencia a construcciones esenciales, tales como la justicia y la igualdad, para proporcionar seguridad a su contenido normativo. En este tenor, el autor considera que la sostenibilidad, por lo tanto, sólo puede ser claramente definida por referencia a la esencia de los valores externos de prioridad ecológica.

El principio de sostenibilidad es para DECLERIS¹¹⁵ el de concepción y alcance más amplio y la fuente de todos los demás principios generales, tras el principio básico organizativo de orden público ambiental, pues resume y alberga de una manera integral el concepto de desarrollo sostenible. El autor reconoce que según una concepción moderna de la justicia, el desarrollo sostenible es la obligación no sólo del Estado sino de todo tipo de organizaciones, y de los

¹¹⁴ BOSSELMANN, Klaus. *The principle of sustainability: transforming law and governance*. Aldershot. Ashgate, 2008.

¹¹⁵ DECLERIS, M. (2000) *The Law of Sustainable Development. General Principles*, European Communities. Belgium. 2000.

ciudadanos especialmente; entiende que la sostenibilidad no es sólo la preocupación por la armonización de las políticas públicas, sino que requiere incorporar a los miembros de la sociedad a las líneas de esas políticas.

Uno de los retos que enfrenta el derecho ambiental contemporáneo es superar la racionalidad económica sobre la que se ha consolidado el moderno Estado de Derecho, favoreciendo otro tipo de relaciones entre sociedad y naturaleza, sin caer necesaria y materialmente en fácil un neograrismo conceptual, que aunque cierta en tanto que las utopías son para construirlas y caminarlas, en la realidad práctica puede resultar inclusive irrelevante.

Traigo a colación aquí la opinión de TAPIA¹¹⁶ (P38) sobre los límites y el papel del Derecho:

“En este sentido, se podría pensar que hay límites estructurales en los regímenes representativos modernos en la medida en que el tiempo de la política estatal, representativa moderna está alejada de los ciclos naturales y, por lo tanto, no hay condiciones para que el proceso de legislación, toma de decisiones y de deliberación pública permita elaborar una legislación sensata en términos de establecer buenas relaciones que permitan que los procesos de transformación de la naturaleza no destruyan el medio ambiente y, tampoco, descompongan las condiciones de vida y la sociabilidad”.

¹¹⁶ Tapia 2009 (op. Cit.)

Tapia considera que para crear algunas condiciones en que la vida política se despliegue de tal modo que permita y obligue a que el gobierno de las sociedades, es decir, desde la legislación hasta la administración más cotidianas de las decisiones colectivas, permita una buena relación con la naturaleza en los procesos productivos, me parece necesario que habría que introducir en la política de un país algo de temporalidad agraria; ya que esta, o la propia del tipo de civilización agraria es la que permite una mayor sintonía y el equilibrio con la naturaleza

Y a su vez, expresa que *es la ampliación de la democracia, sobre todo en términos multiculturales, la que podría permitir, por un lado, introducir con más fuerza principios de complementariedad y, por lo tanto, de regulación en las relaciones entre procesos de transformación de la naturaleza, reproducción social, producción del orden social y vida política. Por esto, creo que hay un fuerte vínculo entre reforma de la forma política y regulación de la transformación de la naturaleza.*

2.1.10. Del Derecho ambiental a la ecología jurídica.

He trazado la relevancia de la participación para la satisfacción de la garantía del derecho humano a un ambiente sano. Siguiendo a Serrano (2007) el derecho ambiental es el componente más esencial de la función ambiental del Estado o la gestión pública ambiental.

El reto administrativo está servido no sólo para incorporar la participación como nuevo principio general del Derecho, sino también para una nueva perspectiva ontológica basada en la relativización del tiempo y el espacio, y la apertura a satisfacer a un tiempo el derecho a participar –o sentirse representados, quizá incluso no defraudados dadas las circunstancias- por parte de las generaciones futuras. Es decir en términos de la solidaridad existente y que debe primar en las relaciones intergeneracionales.

Serrano visualiza la ecología jurídica como un nuevo lente para la vieja teoría general del Derecho con el que visualizar de forma más nítida las limitaciones del Derecho ante la ecología. Me atrevo a indicar que un lente capaz de extraer de su letargo de inaplicación e ineficacia al derecho ambiental, y en algún sentido también al déficit de legitimidad política e institucional que enfrenta la sociedad actual en diversas latitudes.

La ecología jurídica sería tanto la teoría crítica del derecho ambiental como el programa de ecologización del sistema jurídico, es decir, la aplicación a este de las reglas que permitan frenar sus propios procesos internos de carencia, degradación y saturación, paralelos a lo procesos de

agotamiento, contaminación y crecimiento ilimitado propios de los sistemas naturales. (Serrano 1993¹¹⁷)

La ecología jurídica parte del reconocimiento de dos cuestiones fundamentales para los argumentos que se desarrollan y defienden en este estudio:

1. La no inocuidad del sistema jurídico en su relación con los ecosistemas. El punto de partida de una ecología jurídica es la constatación de que el universo jurídico es tendencialmente ecologista cuando lo miramos en su momento normativo (el momento de los deseos, la validez, los valores y los derechos ecológicos) y tendencialmente antiecolologista cuando lo miramos en su momento ejecutivo (el momento de la realidad, la eficacia, la gestión, la administración o la aplicación de las normas ambientales)
2. El incapacidad del sistema jurídico para hacer frente por sí sólo a los desafíos ambientales contemporáneos.

En razón de lo anterior, Serrano apunta a que la metodología del derecho ambiental debería llamarse ecología jurídica porque:

- no puede ser analítica, sino ha de asumir el paradigma de la complejidad.
- no es atomista, sino cuántica.
- no es determinista, sino que asume el azar.
- utiliza la dinamicidad frente a la estaticidad.

¹¹⁷ SERRANO (1993) J.L.; *El conflicto ecológico en el momento judicial del Estado de Derecho*. Seminario de formación para fiscales, jueces y magistrados. Consejo General del Poder Judicial. Baeza, España. 8-9 de noviembre de 1993.

- la integralidad sistema/entorno frente a la mecanicidad todo/parte¹¹⁸.
- la procesualidad frente a la sustantividad.
- la temporalidad frente al binomio progreso-reacción.

Un modelo ecojurídico para el sistema procesal: la legitimidad jurídica del interés ecológico exige adecuar los sistemas procesales al sistema de principios y valores externos de la ecología jurídica. Exige que el juez oriente su decisión no hacia adentro del sistema procesal de forma legalista, sino hacia fuera de forma garantista (Ferrajoli 1989), tomando en serio los derechos (Dworkin 1977)

Características que lo convierten en una rama del derecho única que naturalmente, y entre otras cuestiones, pone en jaque tanto a la teoría del Estado como a la teoría general de Derecho, y que lleva consigo la simiente de la necesidad de transformar medularmente al menos la construcción sociopolítica, la economía política, y la aplicación del Derecho para tratar de responder adecuadamente a la realidad y la severa crisis civilizatoria ambiental que sufre la humanidad.

Por su parte, AZUELA¹¹⁹, bajo una perspectiva social del derecho ambiental, y sobre lo que conviene reflexionar el párrafo introductorio de esta sección en clave jurídico-administrativa,

¹¹⁸ Para Serrano, el procedimiento administrativo no es igual a la suma de los actos administrativos que lo componen. No basta con revisar la legalidad de cada uno de los actos para comprobar que todo el procedimiento es válido; que esta es la concepción legalista paralela en el tiempo jurídico a la ideología del mecanicismo; que un modelo de ecología jurídica para el sistema procesal administrativo exige desplazar el centro de gravedad desde la categoría de acto administrativo hacia la más compleja categoría de relación jurídica –relación entre elementos.

expresa que existe una notoria desilusión con las leyes ambientales, por incumplimiento. Y ello se da por la diferenciación entre el Derecho y la realidad; el primero queda fuera del segundo, desde la óptica interna del Derecho, cuando el Derecho mismo es y está dentro de la realidad. Ello le lleva a expresar que mediante la juridificación las posiciones ante la crisis se materializan normativamente, y que “el mundo del Derecho es una continuación de la misma conversación, en otros códigos”. Refiere a su vez a una interesante definición de Derecho por parte de Guillermo de la Peña, en tanto que “ámbito institucional especial donde algunas de las reglas, no todas, de una sociedad, son recreadas fuera de su contexto para convertirse en criterios universales de conducta”

Azuela dice que está en juego la legitimidad de las normas. Lleva al campo ambiental lo que Bourdieu llevó al cultural, ya que el campo ambiental está hecho de expertos, estudiosos, etc. y filtra los temores, expectativas, y demás circunstancias concurrentes, para decirle a quien genera la norma qué se ha de hacer. El filtro de la comunidad ambiental, y el de los abogados producen tal o cual norma, y esta “regresa” a la sociedad. Que aplicar la ley de manera forzosa supone el ejercicio de la fuerza del Estado empleando normas cuando concurren otras circunstancias que quizá no estaban previstas en la norma. Ante la necesidad de cumplimiento Azuela dice que “hablar de aplicar el derecho ambiental significa una reestructuración del Estado”, que lo ambiental pasó a ser una cuestión de Estado, una discusión sobre los orígenes sociales del Derecho ambiental, porque este está desconectado de la realidad.

¹¹⁹ AZUELA, A.; *La sociología del derecho ambiental: ¿en qué consiste la autonomía del campo jurídico*. Videoconferencia. Seminario de cultura y representaciones sociales. UNAM. MÉXICO, 2014. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=8Qvk0oL1sQg>

Aboga el autor por que el espacio social en el que entran en juego actores sociales con diversas posiciones frente a lo que todos reconocen en principio como problemas ambientales. Y es en ese campo (el campo ambiental) donde se elaboran (se procesan) y se seleccionan las respuestas sociales a la crisis ambiental. Que es ahí donde hay que buscar el sentido de las normas ambientales.¹²⁰

Azuela apunta también al surgimiento de “la comunidad territorial sustentable” como hecho social, y su relevancia para el derecho ambiental. También que “...la graduación del termostato ambiental dependerá, más que de la técnica, de la importancia y prioridad que los protagonistas sociales concedan al interés ambiental”. Lo cual encaja con la opinión que se ha venido exponiendo, y la de Serrano (1993) al señalar que “...en la fase actual de desarrollo de las sociedades contemporáneas, sólo es posible hablar sobre Derecho Ambiental en la misma medida en que se pueda hablar de voluntad política de intervención ambiental” la cual se habilita, garantiza y ejecuta entre otros a través de mecanismos democráticos de participación en la toma de decisiones ambientales.

A continuación se desarrollan aspectos esenciales de dicha participación, del derecho a participar en las decisiones ambientales.

¹²⁰ AZUELA, A. *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*. Fontamara. México, 2006.

2.2. El derecho a participar en las decisiones ambientales.

Tomando en cuenta las definiciones, naturaleza, características y consideraciones vertidas acerca de los principios, se esboza a continuación qué se entiende por participación, y cómo el principio de participación ha resultado contemplado en los principales instrumentos internacionales, regionales y nacionales, para el caso mexicano y español. Asimismo, se detallan entre otras cuestiones las formas o esquemas de participación, sus modalidades y momentos, y se establece su vínculo con la sociedad civil, la incidencia y la gobernanza desde consideraciones ambientales.

Lo anterior a efectos de reconocer desde las esencias del derecho ambiental cuál es el papel del Derecho, del Estado, y de la sociedad en la transición necesaria hacia relaciones y decisiones capaces de apuntalar y enderezar la crisis civilizatoria y de valores de la que somos testigos.

2.2.1. Concepciones de la participación.

Según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española (DRAE) es la acción o efecto de participar, que proviene del latín *participatĭo-participatiōnis*, y que define en lo que aquí interesa como “Dicho de una persona: Tomar parte en algo” y “Dar parte, noticiar, comunicar”. Participante es el adjetivo para quien participa, y partícipe es el que tiene parte en algo, o entra con otras a la parte en la distribución de ello.

Como señala BUSTILLOS¹²¹, “en el contexto nacional mexicano la participación ciudadana es

¹²¹ Bustillos, Isabel. *El Acceso a la Participación Pública en la Gestión Ambiental en México*. Disponible en

un derecho de los ciudadanos y de las organizaciones sociales, que consiste en conseguir consensos entre las autoridades y los grupos sociales para el diseño de estrategias y políticas públicas. Es también una obligación ciudadana que favorece la rendición de cuentas, la fiscalización de la gestión gubernamental, la aceptación de la ciudadanía de proyectos y programas gubernamentales, la representación ciudadana en la toma de decisiones, aumentando la confianza del ciudadano al involucrarse en los procesos provocando una transformación cultural hacia una ciudadanía activa y de corresponsabilidad. La participación social es indispensable para que el gobierno considere e incorpore prioridades, percepciones y propuestas de la población, informe constante y transparentemente a la sociedad de la situación de los recursos naturales, que tenga acceso a la información, conocimiento y experiencias locales que contribuyan en la planeación y evaluación de las políticas ambientales”.

La participación puede ser concebida como un proceso social cuyo fin es influir en la toma de decisiones que, de alguna manera, se vinculan con los intereses de los participantes. Aunque existen diversas definiciones de acuerdo con la interpretación de cada uno de los autores, la finalidad es la misma: actuar para garantizar congruencia al dirimir problemas específicos, encontrar soluciones comunes o hacer confluir voluntades dispersas en una sola acción compartida.

BALBIS¹²², la participación ciudadana se entiende como “toda forma de acción colectiva que tiene por interlocutor a los Estados y que intenta –con éxito o no- influir sobre las decisiones de la agenda pública”

Para MERINO¹²³ el término participación esta inevitablemente ligado a una circunstancia específica y a un conjunto de voluntades humanas: los dos ingredientes indispensables para que esa palabra adquiriera un sentido concreto, más allá de los valores subjetivos que suelen acompañarla. El medio político, social y económico, en efecto, y los rasgos singulares de los seres humanos que deciden formar parte de una organización, constituyen los motores de la participación: el ambiente y el individuo, que forman los anclajes de la vida social. A su vez, el autor destaca que la participación ciudadana estimula la solidaridad, responsabilidad y tolerancia como virtudes indisociables de la democracia, y concluye que no hay otro camino que reconozca, al mismo tiempo, la civilidad y la soberanía de los pueblos.

En este sentido es que interpreto la siguiente frase atribuida a Immanuel Kant: “El Derecho es el conjunto de condiciones que permiten a la libertad de cada uno acomodarse a la libertad de todos”, así como una de las más célebres de Benito Juárez “Que el pueblo y el gobierno respeten los derechos de todos. Entre los individuos, como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz”.

¹²² BALBIS, Jorge. *Participación e Incidencia Política de las OSC en América Latina*. Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, s/f, en http://equipopueblo.org.mx/part_inci_alop.htm Consultado el 22 de marzo de 2012.

¹²³ Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática N°4. Instituto Federal Electoral (IFE) México. Disponible en <http://www.ife.org.mx/> Consultado el 12 de abril de 2012.

Así entiendo el valor de la participación en la construcción democrática; una participación capaz de dotar al mero habitante de un lugar, acaso local o global, de la condición de ciudadano a través del ejercicio democrático de sus derechos y obligaciones.

Para SALAZAR y RAMOS¹²⁴ “la participación es un proceso por el cual los diferentes grupos sociales influyen y comparten control sobre el desarrollo de iniciativas o políticas que los afectan. Es el derecho individual de la ciudadanía de poder incidir en las políticas de Estado respecto de las cuales es el beneficiario directo, así como de tener instrumentos para enfrentar al Estado cuando sus intereses son agredidos o violados por éste”, definición de la cual se extrae la relevancia de una responsabilidad compartida, y la potencial capacidad social de incidencia,¹²⁵ en vinculación necesaria con el acceso a la información y el acceso a la justicia.

En este sentido, comparto íntegramente la reflexión de CAFFERATTA¹²⁶ en cuanto a que una participación social activa o pública, necesita imperiosamente del derecho de acceso a la información pública ambiental, y de contar con mecanismos de acceso a la jurisdicción, cuando la administración falle, adopte decisiones que no son justas, para la defensa del medio ambiente, el Orden Público Ambiental y el ejercicio positivo de los derechos ambientales. ¿Cómo se puede

¹²⁴ SALAZAR R. y Ramos J.P. Manual sobre participación ciudadana. Serie Ejercemos nuestros derechos. Fundación Ambio. Costa Rica 2007. Disponible en www.fundacionambio.org

¹²⁵ Inherencias de la incidencia, vinculación política en participación formal e institucionalizada, cooptación. Problemas para la sociedad civil. Ver *Ética ciudadana* y Martínez 2008 p.195-197. Ejemplos en el Centro de Incidencia Ambiental (CIAM) de Panamá; e Instituto Socio Ambiental (ISA-Brasil)

¹²⁶ CAFFERATTA, N. *Teoría de los principios del derecho ambiental*. (sin fecha, documento electrónico compartido por dicho autor)

ejercer los derechos ambientales si no se sabe o conoce lo que pasa, se está haciendo u omitiendo, promoviendo o prohibiendo? ¿Cómo se puede dejar toda la gestión pública ambiental al poder administrativo, sin que existe posibilidad alguna de revisar las decisiones que se tomen, en la función pública, cuando lo que está en juego es la suerte del ambiente que nos rodea, vivimos, o formamos parte del mismo?

En este estudio apuesto por la generación de mecanismos de gobernanza ambiental democrática para tener un acercamiento jurídico a la validación de lo que ESTEVE (2009, p52)¹²⁷ identifica como verdadero problema: la falta de mecanismos normalizados para poder encontrar una solución concertada que logre superar las contradicciones entre los agentes sociales que están en la base del conflicto. Dado que comparto la opinión del autor en cuanto a que los conflictos en sí mismos no son un problema.

Por su parte MARTÍN¹²⁸ alude a la educación, la información y la implicación como requisitos para que la participación tenga lugar, ya que un ciudadano educado e informado está en perfectas condiciones para colaborar con los poderes públicos en el mejor tratamiento de los problemas ambientales, sin perjuicio de que directamente los particulares ajusten ambientalmente sus conductas y de que, en cuanto consumidores y usuarios de servicios, con su selección influyan en la mejora ambiental de la oferta.

¹²⁷ ESTEVE, J.M. y Tarragona Gorgorió, M. *Estrategia Territorial y Gobierno Relacional. Manual para la Planificación Estratégica de 2ª Generación*. Junta de Andalucía, 2009.

¹²⁸ MARTÍN Mateo, R. *Manual de derecho ambiental*. Trivium. Madrid. 2ª edición, 1998.

En un tenor -y estilo- más contrastante Ojeda (2005) expresa que “la verdad es que no hay más que dos clases de Derecho Ambiental: El derecho ambiental democrático y participativo y el antidemocrático y excluyente.”

El mismo Martín (1998) reconoce que “ha de ser la sociedad organizada, la que a través de sus representantes legítimos deberá introducir los mecanismos de corrección necesarios. El Derecho, que no es una fuente inmanente de decisiones, sino un cauce de expresión de la voluntad general, constituye la única alternativa disponible”.

En este sentido tienen cabida oportuna y necesaria las consideraciones respecto del derecho de acceso a la participación en la toma de decisiones ambientales, como mecanismo jurídico de adecuación y corrección, como ariete en el sentido del título del presente, el cual representa metafóricamente a una fuerza común con base en un recurso y una necesidad colectivos, a una ciudadanía que reconoce y exige, se informa y abre puertas a una mejor democracia basada en la participación efectiva, con el ambiente como la mejor y más oportuna bandera.

En un sentido particular, BUSTAMANTE¹²⁹ plantea que la protección del ambiente aunque sea un deber del Estado, es ante todo un deber de los ciudadanos, el deber de cada uno de velar por la salvaguardia del patrimonio natural en el cual vive, y para que este deber se cumpla verdaderamente, los ciudadanos deben, directamente o por intermedio de agrupaciones, estar en condiciones de ser informados y de participar en las decisiones que puedan ejercer influencia sobre el ambiente. Esta participación es según Bustamante el mayor aporte para la conservación

¹²⁹ BUSTAMANTE Alsina, J. *Derecho Ambiental. Fundamentos y normativa*. Abeledo-Perrot. Buenos Aires. 1995.

del medio, ya que –quizá de forma demasiado optimista- “el Derecho Ambiental transforma totalmente la circunstancia en la cual los ciudadanos pasan de un estado pasivo de beneficiarios a una activa participación en la gestión de toda la colectividad”.

La Estrategia Nacional para la Participación Ciudadana en el Sector Ambiental¹³⁰ (ENAPCI) entiende la participación ciudadana como las formas de acción individual o colectiva que tienen por interlocutor al Estado y que intentan influir sobre las decisiones de la agenda pública en las distintas etapas del ciclo de las políticas públicas (ver Gráfico N°2, y análisis en extenso en el capítulo siguiente)

¹³⁰ La ENAPCI surge en paralelo y en cierto modo como producto de la relación de cooperación del Gobierno Federal Mexicano con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El proyecto vigente denominado “Construcción de ciudadanía y espacios de participación para el desarrollo sustentable” (2008-2013) da continuidad a los resultados del proyecto “Espacios públicos de concertación social para procesos de desarrollo sustentable local” (2002-2007) y otros anteriores desde 1995, y se enfoca en:

a) el fortalecimiento de la ciudadanía para generar alianzas estratégicas que faciliten la toma de decisiones en las políticas ambientales desde el nivel local hasta el internacional;

b) articular y fortalecer los espacios de participación existentes;

c) involucrar a la ciudadanía en el monitoreo de los compromisos nacionales e internacionales; d) desarrollar lineamientos y mecanismos para que la ciudadanía incida efectivamente en las políticas públicas;

y

d) facilitar el acceso a una información oportuna y confiable derivada de indicadores clave. Se considera también la creación de nuevos espacios de participación para temas no abordados en la agenda ambiental y se prevé el desarrollo de estrategias de educación y capacitación en materia ambiental para sensibilizar a la sociedad sobre la importancia de la participación ciudadana. Disponible esto último en http://www.undp.org.mx/spip.php?page=proyecto&id_article=1286 Consultado el 12 de febrero de 2012 (la ENAPCI surge como uno de los productos de la colaboración del Programas de Naciones Unidas para el Desarrollo con el Gobierno Federal mexicano)

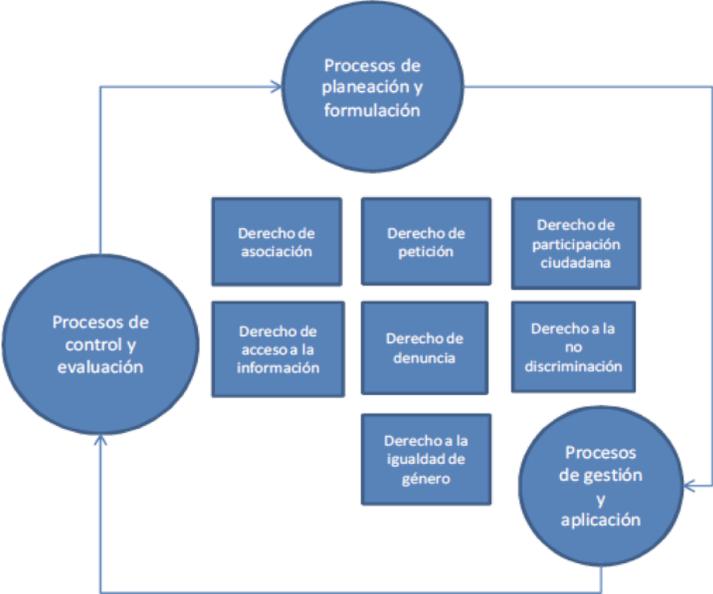


Gráfico N°2. Ciclo de las políticas públicas y derechos ciudadanos (ENAPCI 2008)

2.2.2. Tipos de participación, elementos y mecanismos.

LARENAS¹³¹ (2006) expresa que al hablar de participación ciudadana, nos referimos a la relación de las personas como ciudadanos y ciudadanas. Así la diferenciamos de otra serie de espacios de participación, como la participación dentro de las organizaciones (a la que podríamos denominar participación comunitaria), la participación en grupos, o la participación en espacios educativos. Para hablar de participación ciudadana, se esperaría encontrar los siguientes elementos:

- Intervención de una persona o un grupo social en representación de los ciudadanos.
- En defensa de sus derechos o en la búsqueda de sus aspiraciones como ciudadanos.
- Para colocar un tema o sobre un tema que está en la agenda pública.
- Teniendo como interlocutor a las autoridades públicas o al Estado (o al menos, como destinatarios de las acciones).

Para OLVERA¹³² “el fortalecimiento de la sociedad civil depende del desarrollo de las asociaciones voluntarias que forman su tejido social y materializan nuevas formas de solidaridad; de la existencia de una esfera pública en la que los asuntos de interés colectivo puedan discutirse, y de la disponibilidad de medios institucionales para establecer un puente de comunicación entre la sociedad civil y la esfera pública y el ámbito de las instancias políticas representativas y el

¹³¹ LARENAS, R. (2006) *Manual de Participación Ciudadana en Temas Ambientales*. Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA). Quito, 2006. Disponible en www.ceda.org.ec

¹³² OLVERA Rivera, Alberto J. *Democracia y sociedad civil en México: lecciones y tareas*. Texto de la ponencia presentada en el seminario internacional Globalización, Sociedad Civil y Movimientos Ciudadanos en América Latina y Canadá, 23 y 24 de noviembre de 2000, México. Publicado en *Revista Comercio exterior*, vol. 52, núm. 5, mayo de 2002.

aparato de Estado. Es aquí donde los movimientos sociales y los partidos políticos se vuelven indispensables”.

En el sentido anterior, expresa que “la sociedad civil no es un actor colectivo ni un espacio único o unificado, no se limita a las ONG y no constituye una especie de actor histórico transformador por naturaleza. La sociedad civil es un resultado contingente de la construcción de la modernidad que sólo se consolida a plenitud con la democracia y el Estado de Derecho¹³³. La sociedad civil porta la promesa de una relación crítica con los sistemas económico y político, pero el que ese potencial adquiera un significado real es algo contingente y no inevitable. En la sociedad civil coexisten intereses contrapuestos y contradicciones económicas, políticas y culturales. Es un espacio de conflicto dentro del cual se procesan intereses y principios al tiempo que se crean modelos de interacción con el mercado y el Estado (...)”

Aunado a lo anterior, “la existencia plural de sujetos lleva en la vida política a la necesidad de configurar una forma de gobierno en la que se acepte, se incluya y se reconozca esta diversidad de sujetos y se gobierne con la participación de todos ellos”, expresa Tapia.

¹³³ Conviene introducir elementos de diferenciación entre una y el otro, pues no son lo mismo. Por ejemplo Tapia 2009 refiere que “Con el tiempo se ha identificado democracia con estado de derecho, pero es pertinente establecer una diferenciación, tanto en términos históricos, ya que el estado de derecho no se piensa ni nace originalmente como democracia, para darle un sentido procesual, de introducción de igualdad política dirigida a producir igualdad social y no meramente juridización y constitucionalización de la política.

Y que una de las ideas centrales en la concepción de la democracia como la forma de gobierno adecuada y necesaria para enfrentar la existencia de una pluralidad de sujetos, por lo tanto, de direcciones posibles de la vida social, es la concepción de la finitud en la vida humana. La democracia es producto de asumir la finitud de todos los sujetos individuales y colectivos, es decir, la imposibilidad de que uno o un conjunto limitado sean capaces de universalidad y, por lo tanto, de contener las capacidades y las ideas para gobernar al conjunto de la población o para gobernar sobre otros países y sociedades.

No en vano, y como Objetivo de desarrollo sostenible en materia de participación del público (...) para 2022, los gobiernos deben garantizar que el voluntariado y el compromiso/involucramiento ciudadano están incorporados en todos los planes de acción globales, nacionales y locales para la implementación del desarrollo sostenible y el bienestar humano, a comprometerse con la creación de un entorno propicio para la participación ciudadana y la acción voluntaria, y contarán con la participación pública obligatoria en:

- (a) aprobaciones y procedimientos de evaluación de impacto ambiental de proyectos importantes de desarrollo;
- (b) redacción a nivel nacional de políticas de desarrollo sostenible, leyes y reglamentos; y
- (c) decisiones administrativas, como la emisión de permisos de contaminación.

Retomo al notable iusambientalista argentino Lorenzetti (op. Cit, 2008:108-109) tanto por su claridad por cuanto no es común que un libro de teoría del derecho ambiental (que tampoco lo es) exprese tanto la relevancia como la existencia de nuevos mecanismos de participación democrática; y lo hace de la siguiente manera:

- Intermedia: porque el debate no se da en los parlamentos ni a través de los habitantes aislados, sino en la sociedad civil, es decir, mediante los ciudadanos organizados en asociaciones de todo tipo.
- Intensiva: porque no sigue el orden temporal del voto, sino el de los problemas. Frente al conflicto, se activa el debate.
- Policéntrica: porque no se trata de debates entre dos partes, sino entre muchas voces organizadas que representan horizontes competitivos.

- Reflexiva: porque los criterios materiales de decisión se construyen progresivamente a través de un debate constante.

Larenas (2006) establece una clasificación -abierto a otras formas- de los tipos de participación en los siguientes:

- De carácter informativo, posibilidad de conocer e interpretar los problemas.
- Consultiva, los participantes opinan sobre una determinada situación.
- Resolutiva, los participantes deciden sobre la forma de manejar o solucionar un problema.
- De gestión, acción directa en el manejo de una situación.
- Fiscalizadora, los participantes tienen el control sobre el cumplimiento de las decisiones tomadas.
- No colaborativa. La realización de acciones reivindicativas, los paros, huelgas, etc. Son también formas de participación que pretenden influir en la toma de una decisión cuando no se encuentran otros mecanismos¹³⁴.

Pacheco (2001:36) siguiendo la escalera ascendente de la participación ciudadana propuesta por Sherry Arnstein en 1969, distingue entre niveles y peldaños, donde:

- Los peldaños del fondo (terapia y manipulación) son los niveles en los que no existe participación y el gobierno manipula.
- Los peldaños intermedios (grados de mantenimiento-consulta, aplacamiento e información) permiten al público tomar el papel de consejero del gobierno, aunque existe

¹³⁴ Aunque en el presente me centro en los mecanismos institucionales de participación, comparto la idea de que este tipo de participación informal, no colaborativa, activista y callejera si se quiere, resulta fundamental tanto de modo autónomo como en colaboración con las anteriores. Reconozco a su vez que no necesariamente ha de ser una opción o salida cuando no se encuentren otros mecanismos, sino que creo en su capacidad de incidencia en tanto que acción de protesta –cívica y pacífica-, así como por su valor sustantivo y simbólico.

aún cierta reticencia a incluir su voz en la toma de decisiones.

- En los peldaños superiores (alianza, poder delegado y control ciudadano¹³⁵) se pretende que el ciudadano gobierne con el gobernante; objetivo por demás utópico, pero que resulta el objetivo de las sociedades democráticas y de la sustentabilidad: lograr que el ciudadano gobierne.

Los niveles de participación de Arnstein se grafican del siguiente modo (según Larenas, 2006)

Niveles de participación ciudadana		
8	Control social	Participación ciudadana
7	Poder delegado	
6	Asociación	
5	Apaciguamiento ⁶	Participación simbólica
4	Consulta	
3	Información	
2	Terapia	No participación
1	Manipulación	

Gráfico N°3. Niveles de participación (Arnstein por Larenas, 2006)

Lo anterior tiene íntima relación con la construcción y el debate de la teoría social, tanto en un

¹³⁵ Ver FARN 2014 (p265) acciones de monitoreo pueden materializarse a través del sistema de controles entre las agencias del propio Estado, lo que la literatura llama mecanismos de accountability horizontal, o a través del control externo que realizan los ciudadanos mediante el voto u otras acciones de monitoreo social, lo que se conoce como accountability vertical. FARN 2014. Fundación Ambiente y Recursos Naturales, *Informe Ambiental Anual 2014*. Premio Adriana Schiffrin, duodécima convocatoria. 1a ed. Buenos Aires. Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2014.

sentido positivista, como constructivista y posmodernista entre otros, y el análisis que realizan de los movimientos sociales, ante la necesidad de enlazar conceptualmente cultura, ideología e identidad. A lo cual pretende este estudio aportar algunas orientaciones y reflexiones desde el rol del derecho ambiental y el ejercicio administrativo-institucional de la participación..

El mismo Larenas señala que la participación ciudadana podría ser una relación permanente entre las autoridades y los grupos organizados. En la práctica –y sin embargo- la participación toma cuerpo en momentos específicos y se vincula con procesos o proyectos concretos.

Entre otros “momentos” de participación destaca tres grupos desde el punto de vista temporal:

- La participación temprana que se daría antes de alguna acción. Enfatizamos las consultas previas, la evaluación del impacto “ex ante” y la planificación.
- La participación “durante” la ejecución de alguna acción. Allí estaría la corresponsabilidad en la gestión y el monitoreo de las acciones.
- La participación posterior a las acciones ambientales, que puede darse por ejemplo vinculada a demandas, a procesos de “remediación de impactos”, a la resolución de conflictos y la rendición de cuentas.

GARCÍA¹³⁶ identifica tres esquemas o estrategias de participación ciudadana:

- Estrategia de regulación. La apertura regulada y acotada a ciertos temas de interés público para la participación puede garantizar la gobernabilidad y la continuidad de la gestión gubernamental, con cuyos objetivos se relaciona este esquema.

¹³⁶ García Bátiz, María Luisa. *Planeación participativa: La experiencia de la política ambiental en México*. Plaza y Valdés, 2006.

- Estrategia de control. Relacionada con el objetivo de construir públicos adecuados que permitan dirigir la construcción de opiniones y conseguir la validación social. Lo anterior la caracteriza de selectiva y excluyente, pues lleva a no reconocer a actores no institucionalizados, provocando la formación de consejos y comités ciudadanos como parte de las estructuras de las agencias de gobierno o como posibilidad formal o legal de lograr los objetivos de la democracia directa. Esta forma resulta la más generalizada según García, y parte de una visión gubernamental de que bajo este esquema las autoridades pueden asegurar de un mejor modo su visión de gobernabilidad, pues parte implícitamente de la idea de que la sociedad civil es relativamente pasiva, con escasa cultura participativa, y limitada en su capacidad de organización y acción.
- Estrategia democrática. Relacionada con la apertura de espacios para una participación amplia e incluyente, reconoce la capacidad de autoorganización social, la diversidad de actores; en su discurso se combina el reconocimiento a la sociedad civil con la existencia de ciudadanos reales con intereses y capacidades reconocidas. Pretende la diversidad de esquemas participativos y reconoce la importancia de organizaciones intermedias como interlocutores. Sin duda es la más compleja, y en cuya transición se encuentra el México contemporáneo.

En torno a la significación constitucional del principio de participación del 9.2 CE, SÁNCHEZ MORÓN¹³⁷ expresa que “la base de toda la construcción liberal, ...es la separación radical y

¹³⁷ SÁNCHEZ MORÓN, M. *El principio de participación en la Constitución Española*. Revista de Administración Pública n° 89. 1979 (páginas 171-206) Disponible en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/ejemplar?codigo=102432> Consultado el 6 de diciembre de 2014

ontológica entre Estado y Sociedad, entre individuo y ciudadano. Sostiene sobre el Estado democrático que no tiene porqué suponer garantías materiales más allá de las formales, y que será la intervención de los ciudadanos, de una u otra forma, en el proceso de determinación de las decisiones colectivas, lo que constituya al Estado en democrático. Que la base del nuevo proceso de formación de la voluntad democrática según el esquema constitucional radica en la vinculación participativa entre el pluralismo social y la red de autonomías e instituciones descentralizadas; que aumente la conexión entre cada parcela del poder institucional y el pueblo soberano en sus diversas manifestaciones”.

“La consagración constitucional de la titularidad popular de la soberanía implica una mutación en el eje teórico-jurídico de las relaciones institucionales. El centro de la legitimación del poder y de la vida jurídico-pública no es ya el Estado, sino el pueblo. En este sentido, la libertad no es sino una de las expresiones de la soberanía popular.” Según el autor de referencia y lo indicado, “participación y soberanía popular van, pues, inescindiblemente unidas en el texto constitucional. La primera deriva inmediatamente de la segunda, en virtud de la toma en consideración de la realidad política y social contemporánea.”

Desde su eficacia dicho principio de participación “legitima toda reforma administrativa o funcional en sentido participativo (siempre que no infrinja otros principios o preceptos del ordenamiento)”; y su aplicación práctica “depende, pues, sobre todo, de los avatares de la lucha política, sobre los que la mera lógica jurídica posee hoy escasa influencia.”

Manifiesta además que “imparcialidad y participación son principios complementarios, de la

misma manera que, uno y otro, se conectan con el principio de eficacia, y que una verdadera estrategia participativa de signo democrático debe dirigirse no hacia una aniquilación del aparato administrativo, sino a profundizar en los medios y formas de control efectivo del mismo.”

Aunque también resulta comprensible que no falte quien reflexione en torno a los riesgos de abrir la participación a los afectados o interesados¹³⁸, y critique la participación que postula el artículo 9.2 CE (y el 27.5, el 27.7, el 129.1 o el 131.2) "presentándola como un remedio milagroso de las desviaciones burocráticas y autocráticas del Estado representativo; unos peligros que se presume desaparecerían si los ciudadanos más directamente afectados en cada sector o servicio de la Administración pudieran influir, más o menos decisivamente, en la toma de decisiones"...dado que supone un desplazamiento de los representantes electos de la dirección de los servicios públicos; la clase política vendría forzada a compartir el poder y la responsabilidad, incluso cederlo en algunos casos extremos, en favor de un sector ciudadano que asume la titularidad parcial o total de los órganos administrativos desplazando a los funcionarios de nombramiento y remoción gubernamental.

En el anterior sentido, hay quienes -como Merkl- sostienen que la cualidad más llamativa de esa democracia participativa es poner en peligro la propia democracia, "pues su presunta mayor adaptación a las necesidades de la vida es a costa de la fidelidad a la Ley", en la cual la voluntad de un grupo más reducido se impondría sobre la voluntad general y popular más amplia.

¹³⁸ PARADA VÁZQUEZ, J. R. *La participación en el poder público. Títulos y enfrentamientos. En Examen de la nueva Ley de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente.* Consejo General del Poder Judicial. Escuela Judicial. Estudios de Derecho Judicial 137. Madrid. 2008.

En cualquier caso, de lo que parece no haber duda es que la titularidad del poder no cambia, sino que lo hace su ejercicio. Y como se expresará más adelante, la teoría relacional del poder (con un Estado y gestión pública relacionales; lo cual se tratará con detalle en un capítulo posterior) ha ido cobrando actualidad y ventaja sobre las teorías sustancialistas (Hobbes; o la “producción de efectos deseados” de Russell) y subjetivistas (Locke, el poder como capacidad del sujeto de obtener ciertos efectos). La tercera acepción-concepción-interpretación del poder, que ha cobrado relevancia en la actualidad es la relacional, e introduce a la receta el concepto de influencia (concepto más amplio que abarca al de poder). Destaca BOBBIO¹³⁹ la definición de influencia de Dahl, como “la relación entre actores en la que uno de ellos induce a los otros a actuar de un modo en el que no lo harían de otra manera”. Y continúa Bobbio, en cuanto relación entre dos sujetos, el poder así definido está estrechamente ligado al concepto de libertad, de manera que los dos conceptos pueden ser definidos uno mediante la negación del otro de la siguiente forma: “El poder de A implica la no-libertad de B” y “La libertad de A implica el no-poder de B”.

Sobre los factores y repercusiones de la participación, así como sus dinámicas y principios es que genero algunas aportaciones en las siguientes secciones.

¹³⁹ BOBBIO, N. *Estado, gobierno y sociedad*. Por una teoría general de la política. Fondo de Cultura Económica. México 1986.

2.2.3. Factores y repercusiones de la participación.

En cuanto a los factores clave o características requeridas del proceso de participación ciudadana (RTI 1999¹⁴⁰) son: representatividad de los diferentes sectores, voluntad política y transparencia.

La representatividad está referida a que todos los sectores existentes en el territorio¹⁴¹ estén representados en el proceso ya sean estos territoriales (rurales y urbanos), socio-económicos e institucionales. Este aspecto es de vital importancia para que los acuerdos que se establezcan puedan ser respetados por todos y los mismos mantengan vigencia en el tiempo.

Otro factor requerido es la voluntad política de los actores involucrados, lo que significa deseo, apoyo, inclinación, apertura, abrir espacios y voluntad tanto del lado de la sociedad civil como del Gobierno para participar, involucrarse, intervenir e impulsar de manera positiva y permanente¹⁴² la implementación de las diferentes etapas consideradas en el proceso de

¹⁴⁰ Research Triangle Institute. *Creando un Espacio de Participación Ciudadana para la Solución de los Problemas Locales*. 1999. Disponible en <http://www.comures.org.sv/html/instrumentos/estudios.html> Consultado el 15 de mayo de 2012.

¹⁴¹ “La participación de la sociedad civil en el proceso Río+20 se canalizó a través de los nueve Grupos Principales establecidos en el Programa 21 elaborado en la Cumbre de la Tierra en 1992: la mujer, la infancia y juventud, las poblaciones indígenas, las organizaciones no gubernamentales, las autoridades locales, los trabajadores y sus sindicatos, el comercio y la industria, la comunidad científica y tecnológica, y los agricultores.” “los avances sobre el Principio 10 representan uno de los escasos elementos rescatables de Río+20.” (Orellana en FARN 2014. p49)

¹⁴² Hay para quienes como Tapia 2009 (p40) *la distinción entre estado y sociedad civil, también, forma parte de las formas a través de las cuales los hombres piensan lo social y lo humano como algo separado de la naturaleza; que sería objeto y espacio de transformación instrumental. La distinción entre estado y sociedad civil como eje del análisis excluye, por lo general, la forma de vinculación con la naturaleza, es, por así decir, pensar la vida humana como meramente social, es por eso que se necesita ampliar el modo de pensar los vínculos entre economía como organización social y política contenidas en la distinción estado y sociedad civil hacia un esquema o noción que nos permita tener siempre en cuenta el modo de relacionarse con el resto de la naturaleza, no en términos de objetividad y de relación instrumental, sino*

participación ciudadana. La voluntad tiene que ver con el establecimiento de una relación participativa y concertadora con los ciudadanos, compartir puntos de vista, intercambio de opiniones, disponibilidad de tiempo, distribución de tareas, aceptación de compromisos, compartir responsabilidades, etc.

Finalmente la *transparencia* constituye un elemento crucial para producir resultados concretos y está referido a compartir información sobre el manejo administrativo, técnico y financiero de la gestión. Por otra parte, significa compartir el momento de adoptar medidas de asignación de recursos, estableciéndose como norma común una actitud responsable y transparente.

La importancia sumar los anteriores factores reside en resaltar la necesaria concurrencia de todos esos componentes en la construcción de una democracia participativa.

Como reconoce FARN (2010) de la participación se derivan ventajas concretas¹⁴³, dependiendo

como algo que acaba determinando fuertemente el tipo de sociabilidad y de vida política que tenemos. Es decir, las formas políticas que tenemos están fuertemente vinculadas al modo en que se organiza la transformación de la naturaleza y, en ese sentido, el modo en que reformemos la vida política puede tener una fuerte influencia en el modo en que reformemos nuestro modo de transformar la naturaleza y de transformarnos a nosotros mismos en el proceso de trabajo y, también, en los procesos de reproducción social y, yo diría, de producción de lo social, que tiene que ver en el cómo articulamos el conjunto de estos procesos.

¹⁴³ FARN 2010; *Manual de ciudadanía ambiental: herramientas para ejercer los derechos de acceso a la información pública, participación ciudadana y acceso a la justicia*. 1ª ed. Buenos Aires. Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2010. Disponible en <http://www.farn.org.ar> Participar implica un derecho consagrado en pactos internacionales de jerarquía constitucional, como así también en normativa local; es un canal permanente entre gobernantes y gobernados; imprime un singular dinamismo en el sistema democrático, lo transforma, y cualquiera sea el espacio de participación que se consolide, los beneficios

de la instancia de participación de la que se trate, como por ejemplo:

- Que el intercambio de ideas, experiencias y conocimientos entre gobernantes y gobernados¹⁴⁴ motivan el desarrollo de soluciones alternativas, mejoradas y duraderas;
- Que la práctica de métodos participativos proporciona oportunidades para la cooperación y coordinación entre el gobierno y la sociedad civil, construyendo confianza entre las partes;
- Que la participación de la sociedad mejora el conocimiento de los responsables de la toma de decisiones públicas;
- Que contribuye a la transparencia de las acciones públicas;
- Que la participación pública fortalece las tareas de monitoreo y fiscalización en lo que respecta a la gestión y cumplimiento de las decisiones adoptadas, entre otros beneficios.

Lo cual cuadra con la postura de DEL RIEGO¹⁴⁵, para quien “la participación aporta como ventajas: el que legitima y apoya la autoridad, genera concienciación y compromiso, fomenta mejor entendimiento de problemáticas y facilita soluciones, revitaliza al estado y a la política pública, mejora la transparencia en la gestión pública, obstaculiza la corrupción, facilita la información y la formación, aumenta la corresponsabilidad social, involucra a los ciudadanos en los problemas y en la búsqueda de soluciones, supone un salto cualitativo en la relación político-ciudadano, rompe la perniciosa indiferencia de la sociedad hacia lo político y la cosa pública,

que proporciona son ampliamente reconocidos. Para mayor abundamiento, me remito aquí a lo que se menciona más adelante respecto de la gobernanza ambiental.

¹⁴⁴ Expresión en desuso digamos “por principio democrático”

¹⁴⁵ DEL RIEGO, P (2008) *Participación pública y municipios sostenibles*. Comunicación técnica. CONAMA 9. Madrid 2008. Disponible en <http://www.conama9.org/conama9/>

produce receptividad a iniciativas limitatorias y sin duda facilita establecer prioridades y soluciones así como tomar mejores decisiones, todo ello con mayores probabilidades de acierto”.

Sin embargo, la implementación de los derechos procedimentales ambientales, entre los cuales se encuentra el derecho de acceso a la participación en la toma de decisiones ambientales, resulta una tarea muy compleja que comporta numerosos desafíos (UNITAR 2008: 8)

“Por ejemplo, será importante abordar ciertas consideraciones y preguntas políticas tales como:

- a. ¿Por qué son importantes el acceso a la información y a la participación pública, y qué objetivo deben lograr?
- b. ¿Para qué tipo de decisiones ambientales sería la participación pública esencial? (y para cuáles no lo sería) y ¿en a qué nivel? (por ejemplo: a nivel estratégico, a nivel de proyecto, etc.)
- c. ¿Qué grado de influencia sobre la toma de decisiones debe ser concedido al público?
- d. ¿Qué condiciones deben seguirse para asegurar que la participación sea significativa?
- e. ¿Son necesarios mecanismos de financiamiento específicos para asegurar una participación eficaz?
- f. ¿A través de qué tipos de mecanismos de consulta deben ser adquiridos los puntos de vista públicos?
- g. ¿Qué tipo de información debe ser proporcionada para asegurar una participación significativa y permitir la toma de decisiones bien fundamentadas?
- h. ¿Cómo deberían ser integrados en el proceso de toma de decisiones la pericia técnica y los valores públicos?”

El abordaje y respuesta que en cada tiempo y lugar se le den –al menos- a las anteriores preguntas determinará no solamente su específica calidad y profundización democrática, sino la relación, legitimidad y confianza entre agentes públicos, privados y sociales. A continuación explico cómo construir dicha confianza, y los retos comunes a resolver en ese inacabable camino.

2.2.4. Gobierno y sociedad civil, concertación e incidencia.

Las posibilidades del derecho ambiental son prácticamente inagotables cuando se trata de generar aspectos institucionales, que retomando acciones sociales y gubernamentales incidan en la mejora de la calidad de las decisiones sobre lo público, y a través de estas en la calidad de la vida y de vida.

Según SEMARNAT 2006¹⁴⁶ la capacidad colectiva de la sociedad para incidir en la transformación del medio ambiente y de los recursos naturales está determinada por factores y procesos institucionales que se desarrollan en cuatro planos:

- Aspectos culturales: evolución del conocimiento científico y su relación con otros tipos de conocimientos y saberes, conciencia colectiva, organización de la sociedad y participación social.
- Aspectos normativos: desarrollo de la legislación nacional y local, incluyendo normas técnicas y reglamentos.
- Aspectos político-administrativos: relaciones de poder entre las instituciones y las estructuras de gobierno, definición de competencias y atribuciones, articulación entre

¹⁴⁶ SEMARNAT 2006. *La gestión Ambiental en México*. México, 2006.

órdenes de gobierno.

- Aspectos internacionales: desarrollo de un orden jurídico global, instituciones multilaterales y mecanismos internacionales de cooperación y financiamiento.

Partiendo de lo anterior, establece que el núcleo sectorial ambiental constituye una plataforma inicial que articula la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales, a partir de la cual se puede inducir una integración de políticas por cuatro vías:

- Incorporación de la dimensión ambiental en el conjunto de aquellas políticas sectoriales que, en forma directa o indirecta, inciden en el manejo de los sistemas naturales.
- Desarrollo progresivo de las capacidades de gestión ambiental local y colaboración entre los distintos órdenes de gobierno.
- Participación en la gestión ambiental por parte de todas aquellas instancias de la sociedad legítimamente interesadas en la promoción del desarrollo sustentable.
- Educación y capacitación ambiental¹⁴⁷ de la sociedad en general y, en particular, de los

¹⁴⁷ El propósito fundamental de la educación ambiental (EA) es conseguir la comprensión de la naturaleza compleja del medio ambiente a través de la individualización de conocimientos, valores y habilidades prácticas para participar responsable y eficazmente en la prevención y solución de los problemas ambientales. La EA, tanto de carácter formal como no formal, es un instrumento decisivo para comprender y actuar a través de la toma de conciencia de la importancia de las repercusiones de las actividades humanas en los problemas ambientales. La EA debe ser un factor estratégico que incida en el modelo de desarrollo establecido para reorientarlo hacia la sostenibilidad y la equidad, convirtiéndose en el caldo de cultivo de un nuevo estilo de vida tendente a mejorar la relación del hombre con su entorno, fomentando actitudes de participación en la mejora del ambiente. Sin embargo, es evidente que la acción educativa, por sí sola, no es suficiente para responder al reto ambiental. La educación, como fundamento de la sostenibilidad, se reafirmó en la Cumbre de Johannesburgo en 2002 mediante un compromiso plasmado en el Capítulo 36 de la *Agenda 21* de la Cumbre de Río. Tal reafirmación se plasmó al reconocerse que para acceder a un nuevo paradigma de la sustentabilidad, la educación desempeña un papel importante para reorientar nuestras pautas de acción y contribuir a la transformación progresiva de las formas de utilización de los recursos y de las interrelaciones personales desde criterios de

actores cuyas actividades requieren una interacción directa con el medio ambiente y los ecosistemas.

Interpretando a RYAN¹⁴⁸ (2001) un alto nivel de movilización social, una alta capacidad de influencia por parte de ciertas organizaciones sociales, un diálogo fluido entre gobierno y sociedad, no son indicadores suficientes de la fortaleza de una democracia participativa. Se trata de construir participación con soportes institucionales y jurídicos.

Resulta crucial contemplar el desincentivo y potencial fracaso que supone convocar y establecer los mecanismos inadecuados, que pueden ser inclusive más perjudiciales o de peores consecuencias que ser omisos y no convocar.

No cabe duda de que la participación se institucionaliza a partir del reconocimiento de derechos y sobre la base de un criterio de legalidad y no de oportunidad o discrecionalidad estatal¹⁴⁹.

sostenibilidad ecológica y equidad social. Consciente de la importancia del desarrollo sustentable para el futuro de la humanidad, en diciembre de 2002, mediante la resolución 57/254, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el *Decenio de las Naciones Unidas para la Educación con miras al Desarrollo Sostenible (2005-2014)* y designó a la UNESCO para promoverlo. El propósito de esta iniciativa es impulsar la educación como base para una sociedad más equitativa e integrar el enfoque de la sostenibilidad a los diferentes niveles que conforman los sistemas educativos. En palabras de la Recomendación 1.6 de la Conferencia Intergubernamental de Educación Ambiental, organizada por la UNESCO en Tbilisi en 1977, “corresponde a la educación ambiental dispensar los conocimientos necesarios para interpretar los fenómenos necesarios que configuran el ambiente, fomentar aquellos valores éticos, económicos y estéticos que constituyen la base de una autodisciplina, favorezcan el desarrollo de comportamientos compatibles con la prevención y mejoramiento de este medio, así como una amplia gama de competencias prácticas necesarias a la concepción y aplicación de soluciones eficaces a los problemas ambientales”.

¹⁴⁸ RYAN, D. *Democracia participativa, ambiente y sustentabilidad*. En *"Ecología de la Información: escenarios y actores para la participación en asuntos ambientales"*; FLACSO. Chile. Nueva Sociedad. 2001. Disponible en www.farn.org.ar/docs/art15.pdf Consultado el 19 de marzo de 2012.

¹⁴⁹ En este sentido, y de un modo integral, Waite identifica (traducción propia) que además de los mecanismos jurídico ambientales tradicionales e instrumentos habituales, para profundizar en una aplicación efectiva del derecho ambiental, y contar con un marco jurídico capaz de aportar a la

Sostiene DELAMAZA ¹⁵⁰ que los diversos trabajos que sistematizan la experiencia latinoamericana arrojan varias conclusiones en común, y que en general coinciden en señalar que el éxito en la transformación de los métodos y los objetivos de gestión de las políticas públicas, no depende de la mera existencia de mecanismos participativos, sino que en primer término de la capacidad existente en las contrapartes de la sociedad para hacerlos exigibles.

Que ocurre algo similar del lado del sector público, ya que el éxito de la gestión participativa dependería fundamentalmente de la capacidad de los funcionarios públicos de aprehender y de generar compromisos con estos nuevos enfoques. Y se pronuncia en el sentido de que la mera promulgación legal o instalación administrativa de la democracia participativa, no resulta en sí misma suficiente.

Cuando los mecanismos son solamente instancias rituales de reunión y deliberación, sin incidencia efectiva, diluyen las potencialidades de los actores, dado que los mecanismos de participación ciudadana movilizan a la sociedad pero no necesariamente le otorgan poder.

sostenibilidad de la naturaleza y sus recursos se requiere de otras herramientas adicionales, como lo son: los derechos públicos de accesos a la información y a la participación en la toma de decisiones, y a la justicia; una infraestructura administrativa adecuada, incluyendo un suficiente número de funcionarios capacitados respaldada por fondos suficientes no sólo para llevar a cabo su función, sino también para administrar las áreas naturales y recursos bajo el control de las autoridades públicas; un poder judicial honesto, intelectualmente capaz, y capacitado en derecho ambiental con una comprensión adecuada de las cuestiones relevantes. WAITE, A. *Legal approach to sustainability*. Environmental Policy and Law, 37/1 (2007). Pace University.

¹⁵⁰ DELAMAZA, Santiago. *Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública. El caso de Chile*. <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=2535> Consultado el 11 de mayo de 2012

Cuando sirven de instrumentos de contraloría pública, de cogestión administrativa y de decisiones, hacen posible el ejercicio del poder y potencian facultades para el protagonismo en las políticas públicas (ORTIZ. p8)¹⁵¹

En el sentido opuesto resultan cuando menos realistas y asertivas las *Nueve reglas de oro para mantenerse alejado del “tercer sector”* que plantea MORENO¹⁵²; y son:

1. Para hacer cualquier cosa, cuantos más papeles mejor y si además está en un lenguaje "para iniciados/as" perfecto. que los trámites se realicen en lugares dispersos...esto ahuyentará a los colectivos menos perseverantes.

2. Los proyectos en colaboración serán puntuales y con intervalos prolongados entre uno y otro (ni hablar de evaluación), con la excusa de la situación que crean las contiendas políticas y las dificultades con intervención.

3. El mutismo o la dispersión en la interlocución aburre. Mantengamos la información en nuestro poder, que no nos la quiten “ni con agua caliente”.

4. Convocar reuniones por las mañanas, crear un clima “institucional”, plantear cada poco tiempo el favor que les estamos haciendo en recibirlos.

5. Primero poner los proyectos en marcha y después preguntar cuáles son las opiniones y aportaciones de las asociaciones.

6. Cada vez más recursos gestionados por nosotros/as y menos para las asociaciones.

7. Trabajar exclusivamente con las entidades que mantienen una afinidad ideológica y política con el partido que gobierne el ayuntamiento.

¹⁵¹ ORTIZ Sandoval. *La instancia pública de la gestión. Algunas consideraciones sobre la participación ciudadana en el Estado*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 54. (Oct. 2012). Caracas. Venezuela, 2012.

¹⁵² MORENO Mejías, A. *Estrategias de relación entre los municipios y el Tercer Sector*. Acción Formativa 44. El tercer sector y su incidencia en el ámbito local. FEMP. Ayuntamiento de Alicante. Concejalía de Participación Ciudadana. Alicante, 24 al 26 de octubre de 2001.

8. Poner siempre por delante los intereses partidistas frente a las necesidades sociales. no pedir opinión a nadie.

9. En el caso de que una asociación preste servicios a bajo coste y no podamos rehuir la colaboración ... una regla de oro: "nosotros/as decidimos, ellos hacen".

Las ventajas de la participación pública efectiva en la toma de decisiones a todos los niveles las cuales se materializan en cada instrumento de política ambiental o procedimiento de toma de decisiones que se lleve a cabo. Por ejemplo en materia de evaluación ambiental estratégica (EAE) los beneficios de la participación pública son los siguientes¹⁵³:

- Permite al público expresar sus opiniones y preocupaciones.
- Disminuye la conflictividad social ante las iniciativas de desarrollo.
- Incrementa la responsabilidad y transparencia del proceso de toma de decisión.
- Ayuda a los gestores de los planes, políticas y proyectos a tomar mejores decisiones.
- Reduce la cantidad de documentación que hay que tramitar.
- Reduce la multiplicación de esfuerzos.
- Mejora la efectividad del proceso de decisión y sus realizaciones.
- Resta interés a la presentación de propuestas deficientes.
- Fomenta la innovación.
- Contribuye a reforzar la confianza de las comunidades afectadas en las administraciones.
- Contribuye a la concienciación ciudadana sobre las cuestiones ambientales.

Por su parte conviene también identificar y entender lo que la participación ciudadana no es, y los errores más comunes que cometen las autoridades participación ciudadana cometidos por los

¹⁵³ OÑATE, J. J., Pereira, D. et al. *Evaluación ambiental estratégica: La evaluación ambiental de Políticas, Planes y Programas*. Mundi-Prensa. Madrid, 2002.

gobiernos locales, tratando de buscar un compromiso con la ciudadanía, como los que identifica

Esteve (2009, pp 50-51):

- Entender los procesos participativos como el lugar idóneo para tomar las decisiones que deben regir la actuación de los electos, y con ello, restar protagonismo a los órganos de representación política. Éste es un error de graves consecuencias democráticas, puesto que cualquier proceso participativo es sectorial – corporativo.

- Entender la participación ciudadana como un proceso para sustituir a los profesionales de las políticas, y querer dedicar los procesos de participación para la elaboración de estrategia de la ciudad, de políticas públicas o de proyectos. La elaboración de estrategias y proyectos es una tarea compleja y precisa de rigor técnico y conceptual, por lo que no se puede dejar a los procesos participativos dicha tarea.

Los procesos participativos deben identificar los retos e intereses, y éstos son el principal insumo para la elaboración de estrategias. Lo contrario significaría obtener estrategias y proyectos sin legitimación ni soporte social, y no incidirían en el proceso de elaboración estratégica en la mejora de la capacidad de organización.

- (...) La aprobación participativa de proyectos sin el compromiso previo de los actores, comporta que éstos no se lleven a cabo, con lo que se produce una importante frustración de expectativas ciudadanas, y una desconfianza en los procesos participativos. Desconfianza que surge de proponerles unos objetivos que no les corresponden. De los procesos participativos sí pueden y deben salir criterios de actuación orientadores para la acción política y de la gestión de redes.

Para Delamaza la concertación entre Estado y sociedad civil puede darse a diferentes niveles y en función de distintos objetivos. En la modalidad de facilitación de la adopción de decisiones de impacto social en ámbitos no adecuadamente representados por el sistema político, las instancias de participación ciudadana incorporadas a la toma de decisiones pueden fortalecer y cualificar la política al menos en tres áreas:

- a) Contar con mecanismos de generación de decisiones entre elección y elección, sea porque se trata de temas emergentes, que no fueron incluidos en los debates electorales o de decisiones que trascienden los períodos políticos;
- b) Complementar la función de agregación de intereses de los partidos políticos, dada la complejidad de ciertos problemas, la incertidumbre y cambio constante de los escenarios, la diversidad de las opciones y la dificultad de alinearlas en proyectos coherentes y estables;
- c) Generar una mayor inclusión social y eficacia en la generación, implementación y control de las políticas públicas, especialmente en los niveles subnacionales, al incorporar deliberadamente la expresión de intereses y demandas de sectores usualmente no representados u organizados.

Las organizaciones no gubernamentales -ONGs- juegan un rol central en la construcción de una democracia más participativa y abierta, a través de la articulación y canalización de una pluralidad de intereses, opiniones y posiciones de diversos sectores de la sociedad; pero ello no importa la asunción de una representación político-jurídica de la ciudadanía.

Con ello no quiero dejar entrever que las organizaciones de la sociedad son siempre guardianas y

fieles veladoras del interés público. Al contrario, en numerosas ocasiones son instrumentalizadas, consciente e inclusive inconscientemente por grupos de poder político, corporativo, e inclusive religioso. Aunque en la mayoría de las ocasiones su incidencia y crédito más pronto que tarde cae en la desgracia de propios y extraños.

Para COHEN (1999)¹⁵⁴ lo importante es identificar y diferenciar el rol político de la sociedad civil que consiste, no en el control o conquista del poder del Estado, sino en generar influencia, incidir en las cuestiones públicas a través del accionar de las asociaciones y las discusiones en la esfera pública.¹⁵⁵

COHEN¹⁵⁶ y Arato en el análisis del concepto de sociedad civil, distinguen al menos dos componentes en la noción de democracia participativa. Por un lado, un componente “activo”, que comprende los actos y acciones mismas de participación; esto es el “hacer” de la sociedad civil, ya sean tareas educativas, de concientización de la opinión pública, de movilización social o cualquier otro tipo de involucramiento en las cuestiones públicas. Por otro lado, un componente

¹⁵⁴ COHEN, J.L. y Arato, A. (1999) *La teoría civil y la teoría social*, en Olvera, A. (coord.) *La sociedad civil, de la teoría a la realidad*. El Colegio de México. México. 1999.

¹⁵⁵ Es oportuno aquí contemplar la visión crítica por ejemplo de Peemans “existencia de un punto de vista subidamente crítico de la apelación a la “sociedad civil” en el entendido de que el término recubre actores con intereses y concepciones de la democracia tan divergentes, que ha perdido especificidad como categoría analítica (ver GRAÑA, F. *Todos contra el Estado: Usos y abusos de la "gobernanza"*. Espacio Abierto, vol. 14, núm. 4, octubre-diciembre, 2005, pp. 501 - 529, Universidad del Zulia. Venezuela. 2005) Jean- Philippe Peemans expresa muy bien esta posición.” PEEMANS, J-P. (2004) “Quelques remarques introductives” in AA.VV.: *Une solidarité en actes. Gouvernance locale, pratiques populaires face à la globalisation*. Louvain-la-Neuve: Presses Universitaires de Louvain.17-52. Más allá de que haya podido perder especificidad, considero son conceptos y concepciones indisociables de los retos democráticos actuales y necesariamente han de jugar un rol fundamental en su profundización.

¹⁵⁶ COHEN, J.L. y Arato, A. *Sociedad civil y teoría política*. Fondo de Cultura Económica. México, 2001.

“institucional”, que se refiere al conjunto de instituciones que reconocen y garantizan el ejercicio de los derechos de la ciudadanía, por ejemplo, a asociarse, a peticionar ante las autoridades, a acceder a la información pública, etc. En mi opinión, los componentes anteriores han de coexistir e integrarse, y estar necesariamente en una comunicación constante para que la gestión ambiental resulte siquiera mínimamente exitosa. Respecto del rol de la sociedad civil y la democracia participativa, ver mayores implicaciones en el capítulo correspondiente a la participación.

Existen diversas interpretaciones en cuanto al alcance del rol de incidencia política de las ONGs. Una interpretación, más bien restringida, hace referencia exclusivamente a las actividades o acciones tendientes a incidir en las decisiones públicas a favor de intereses colectivos, enfatizándose la influencia en el proceso de formulación de las políticas, fundamentalmente en el ámbito legislativo y/o ejecutivo; en esta primera interpretación ubicaríamos las actividades propias del *lobbying* -cabildeo¹⁵⁷, en español-.

Pacheco por su parte refiere que la capacidad de incidir en políticas públicas ambientales está más en función de la capacidad de diálogo y construcción de agenda que en un aspecto contencioso, y pone como ejemplo mexicano las negociaciones en materia de implementación del Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC) en el año 2001.

Desde una perspectiva más amplia, se considera incidencia a toda acción tendiente a influenciar las decisiones de cualquier elite institucional en pos de bienes colectivos. En este caso, se

¹⁵⁷ El DRAE define cabildar como *gestionar con actividad y maña para ganar voluntades en un cuerpo colegiado o corporación*.

incorpora un abanico mucho más amplio de métodos y estrategias de incidencia, a saber: acciones judiciales, participación en audiencias públicas, consejos consultivos, reuniones con decisores, así como también la generación y divulgación de investigaciones, campañas educativas, campañas para movilizar la opinión pública, manifestaciones, etc. Asimismo, hay una ampliación de posibles escenarios de intervención, que no se reducen solamente a los ámbitos tradicionales del lobby (el poder legislativo y ejecutivo) o los tribunales, sino que incluye la opinión pública, el mundo empresarial, la academia, etc.¹⁵⁸

Larenas (2006) entiende la incidencia en políticas públicas como el conjunto de esfuerzos planificados que realiza la ciudadanía para que los decisores públicos adopten políticas más eficaces en beneficio de la población. Incidir, en este sentido, significa influir en funcionarios y autoridades para que sus decisiones afecten positivamente a la comunidad.

De acuerdo con WOLA¹⁵⁹: “La incidencia política se refiere a los esfuerzos de la ciudadanía organizada para influir en la formulación e implementación de las políticas y programas públicos por medio de la persuasión y presión ante autoridades estatales, organismos financieros internacionales y otras instituciones de poder. Consiste en un cúmulo de actividades dirigidas a

¹⁵⁸ Jenkins, Craig, “Nonprofit Organizations and Policy Advocacy, en Powel, Walter (ed), “The Nonprofit Sector: A Research Handbook”, New Haven, Yale University, 1987, pp. 296-297. Citado en ARCA (2000) *Definiendo herramientas para la influencia en políticas orientadas al desarrollo sostenible. Análisis de experiencias de influencia en políticas de organizaciones en América Latina*. Alianza Regional para Políticas de Conservación en América Latina y el Caribe (ARCA). 1ª. Edición 2000. Costa Rica, Centroamérica. Disponible en <http://www.farn.org.ar/docs/p22.pdf> Consultado el 21 de mayo de 2012.

¹⁵⁹ WOLA. Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos. *Manual básico para la incidencia pública*. Washington D.C. 2002.

ganar acceso y generar influencia sobre personas que tienen poder de decisión en asuntos de importancia para un grupo en particular o para la sociedad en general.” Se trata también de un proceso acumulativo, de ensayo y error, a través del cual se exploran persistentemente y de manera creativa, diferentes estrategias encaminadas a lograr un fin, lo cual puede dar lugar a fracasos de los cuales se extraen lecciones para seguir adelante sorteando los obstáculos que se presentan hasta alcanzar el éxito, por lo que requiere de elevadas dosis de persistencia y creatividad.

Las dimensiones de la incidencia ciudadana en el sentido que argumenta WOLA se representan en el siguiente gráfico:

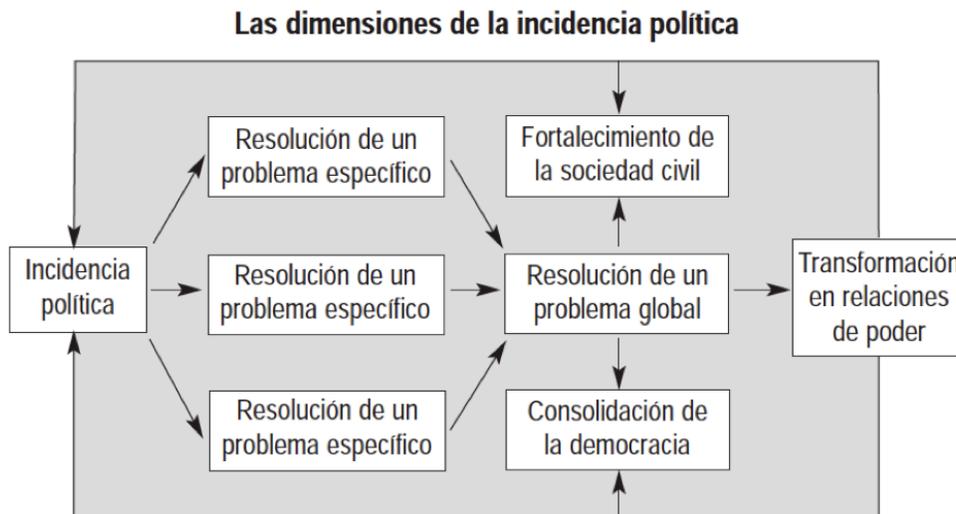


Gráfico N°4. Dimensiones de la incidencia política (WOLA 2002)

También WOLA conceptualiza el empoderamiento, como el proceso por el que una persona o

grupo:

- a) Entiende su propia historia o proceso de vida;
- b) Descubre su esencia y aumenta sus propias capacidades;
- c) Alcanza a tener una visión más integral de su mundo y de su espacio dentro de él para protagonizar los cambios necesarios; y,
- d) Asume un compromiso de lucha para su propio beneficio y de otras personas afectadas.

En este sentido el empoderamiento¹⁶⁰ no es simplemente la acumulación de conocimientos ni el aprendizaje de aspectos técnicos, sino que también implica conciencia de la realidad, convencimiento y una práctica organizativa.

Se puede decir que hay muchas vías de empoderamiento¹⁶¹ por lo que sus esencias, objetivos, elementos, y características también pueden ser variables.

En palabras de FRIEDMANN¹⁶² el desafío presente y futuro del sistema político y de la

¹⁶⁰ El avance de la 23ª edición del DRAE ya incluye "empoderar" (Del ingl. empower) 1. tr. Hacer poderoso o fuerte a un individuo o grupo social desfavorecido <http://lema.rae.es/drae/?val=empoderar>

¹⁶¹ Por ejemplo –normativo reciente- "...cabe señalar que el desarrollo de una verdadera política pública de participación ciudadana no puede garantizarse solo desde el impulso normativo, sino que debe ir acompañada de muchas otras medidas que afectan a la transparencia en el funcionamiento de las instituciones y el acceso a la información de las administraciones, las condiciones para debates públicos plurales, el fomento del asociacionismo y el empoderamiento político de la ciudadanía." Cataluña. LEY 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana.

¹⁶² FRIEDMANN R., y Llorens, M. (2002) *Ciudadanización y empowerment: formas alternativas de participación ciudadana local*. Boletín Hábitat. Madrid, España, 2002. Disponible en <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n19/arfri.html> Consultado el 22 de marzo de 2012.

convivencia democrática no consiste sólo en recomponer su relación con la ciudadanía, sino en apostar a la construcción de una ciudadanía capaz de ser agente de su futuro individual y colectivo, así como de los espacios privados y públicos. Desde el ángulo del ciudadano significa asumir el desafío de pasar de una conciencia de los derechos a una conciencia de los deberes y responsabilidades.

PAROLA¹⁶³ indica que según Turner se trata de un derecho-deber que combina inherencias sustantivas con procedimentales¹⁶⁴, como establece y distingue Parola: en tanto que un derecho ambiental sustantivo “debiera habilitar a su titular una específica calidad ambiental, los derechos ambientales procedimentales debieran posibilitarle el acceso a los procesos”, tales como un adecuado acceso a la información relativa al ambiente, participación en los procesos de toma de decisiones, y acceso a la justicia en relación a cuestiones ambientales.

¹⁶³ PAROLA Giulia (2009) Towards Environmental Democracy. LL.M. Master Degree Thesis Faculty of Law, University of Iceland. August 2009. En esta ocasión citando a S. J. Turner: *A Substantive Environmental Right*, Austin 2009, p. 48.

¹⁶⁴ Al respecto, ORELLANA, M.; *Democracia Ambiental y Desarrollo Sostenible: Hacia un Instrumento Regional sobre Derechos de Acceso*. En FARN 2014. Orellana realiza un análisis único hasta el momento en el cual aborda proceso tendiente a lograr la firma de un instrumento regional en América Latina y el Caribe sobre los derechos de acceso a la información, participación pública y justicia en materia ambiental; y el potencial impacto de un instrumento jurídicamente vinculante sobre los derechos de acceso para la democracia ambiental en la región (proceso del cual quien escribe es observador, e integrante del Sub Comité). En el primer semestre de 2015 se encuentra en revisión un documento preliminar del acuerdo regional. La información respecto del mismo puede consultarse en <http://www.cepal.org/rio20/principio10/>

“El derecho a un ambiente sano es asimismo, piedra angular de la justicia ambiental ya que exige igualdad y no-discriminación en la imposición de cargas ambientales sobre las presentes y futuras generaciones. En este sentido, los derechos de acceso reflejan la dimensión procedimental del derecho a un medio ambiente sano, al permitir a las personas y grupos participar de manera informada en la toma de decisiones ambientales, así como acceder a instancias de protección judicial en materia ambiental.” Cabe pensar que incluso procedimentales para las siguientes generaciones; ¿más aún que para las actuales? ¿las actuales generaciones como medio *sine qua non* para las siguientes?

Este derecho-deber de corresponsabilidad lo es tanto del Estado como del ciudadano y la sociedad en su conjunto, sin embargo como acertadamente señala la ENAPCI:32 la población tiene que prepararse y educarse para adquirir una cultura de la participación, ya que el potencial de las personas para participar no viene dado, sino que tiene que ser motivado, puesto que la participación ciudadana no sólo se concibe como un derecho que los gobiernos deben respetar y fomentar, sino como un elemento básico para la transformación social.

A su vez, esta transformación social llevada a cabo a través de la participación no se queda simplemente, y en el mejor de los casos, en las generaciones de ciudadanos ambientales que la ejercen, sino que también está relacionada con la obligación y el deber de proteger el derecho de las generaciones futuras de acuerdo con el principio de equidad intergeneracional. (PAROLA:45)

En este sentido, el hecho de que las generaciones futuras tengan un derecho generacional a recibir el planeta en una determinada condición restringe las excepciones para que la generación actual pueda ignorar esta elección; y que si las obligaciones de las generaciones presentes no están vinculadas con los derechos, la generación presente tiene un fuerte incentivo para sesgar la definición de esas obligaciones en su favor a expensas de las futuras generaciones. (BROWN:199)¹⁶⁵

¹⁶⁵ BROWN Weiss, E. (1990) "Our rights and obligations to future generations for the environment", *American Journal of International Law*, 1990, pp. 198-207, p. 199.

2.2.5. Principios y premisas del derecho a participar en las decisiones ambientales.

Retomando los factores y condiciones clave para promover el éxito de políticas y prácticas de participación pública señalados, estas para OEA¹⁶⁶ (2001) requieren el compromiso firme y permanente de los gobiernos y la sociedad civil, y apunta que para su éxito al menos se requiere la internalización de los siguientes principios básicos sobre participación pública:

1) Proactividad. La participación pública requiere que los gobiernos y la sociedad civil tomen iniciativas en concordancia con sus respectivos papeles para desarrollar su potencial máximo y enriquecer el proceso de toma de decisiones para el desarrollo sostenible.

2) Inclusión¹⁶⁷. La plena participación de todos los interesados y afectados por temas de desarrollo sostenible es esencial para lograr soluciones durables. Se deben realizar esfuerzos especiales para incluir la participación del sector privado, y para crear igualdad de oportunidades para las mujeres, y los grupos vulnerables tales como las poblaciones indígenas, los jóvenes,

¹⁶⁶ OEA 2001. *Estrategia interamericana para la promoción de la participación pública en la toma de decisiones sobre desarrollo sostenible*. Organización de Estados Americanos. Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. Washington. 2001. Aprobada por el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI) de la OEA en la “V Reunión Ordinaria OEA/Ser.W/II.5 13-14 de abril de 2000 CIDI/doc. 25/00 de 20 de abril de 2000”

¹⁶⁷ Ver cuadro 8 desafíos pendientes para la participación efectiva de grupos vulnerables y tradicionalmente excluidos de la toma de decisiones (CEPAL 2013 ACCESO p53, y las directrices de SEMARNAT para la atención diferenciada a pueblos indígenas en sector ambiental. Ver también al menos Gomá y Godás, *Inclusión social como paradigma de acción*” (pp 15-23); Nogué Rius, *Partes de políticas de inclusión y trabajo en red* (pp 229-236) y sus vinculaciones con la promoción de la inclusión en la participación. Ambos textos en AERYC 2009. Pascual Esteve (coord.) *Cohesión social y gobernanza democrática*. Para unas regiones y ciudades más inclusivas. América-Europa de Regiones y Ciudades (AERYC). Junta de Andalucía. 2009.

minorías en desventaja social, económica, racial o étnica, y otros grupos tradicionalmente sin marginados y sin voz.

3) Responsabilidad compartida. Los gobiernos y la sociedad civil deberían compartir equitativamente los compromisos, costos y beneficios del desarrollo. Ello supone una serie de equilibrios en la toma de decisiones que enriquece la vida democrática.

4) Apertura a través de todo el proceso¹⁶⁸. La participación extensa y continua durante todo el proceso de diseño, ejecución y evaluación de proyectos, políticas o programas, inspira nuevas ideas y conocimientos, legitima las decisiones y enriquece los resultados. Un proceso de toma de decisiones que sea abierto a incluir aportes en todas sus fases, puede beneficiarse de ajustes cuando sea necesario responder a nueva información o circunstancias¹⁶⁹, y por lo tanto resultar más adecuada a la realidad sobre la que la decisión trata de implementarse, así como con una mejor capacidad de adaptación a las dinámicas de una realidad siempre cambiante o en evolución.

¹⁶⁸ Necesaria vinculación con un concepto amplio de público interesado. "El público interesado" se puede definir como el público afectado o que pueda verse afectado o tenga un interés en la toma de decisiones ambientales. A los efectos de esta definición, las organizaciones no gubernamentales que promueven protección del medio ambiente y que cumplan los requisitos establecidos en la legislación nacional debe considerarse que tienen un interés. Ver directrices en UNEP 2010 BALI.

¹⁶⁹ Ver Directriz 10 en UNEP 2010. Guidelines for the Development of National Legislation on Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental Matters. 11th Special Session of UNEP Governing Council/Global Ministerial Environmental Forum in Bali, Indonesia. Adopted by the Governing Council of the United Nations Environment Programme in decision SS.XI/5, part A of 26 February 2010. United Nations Environment Programme. "States should ensure that all information relevant for decision-making related to the environment is made available, in an objective, understandable, timely and effective manner, to the members of the public concerned" o "Los Estados deben garantizar que toda la información relevante para la toma de decisiones relacionadas con el medio ambiente se ponga a disposición, en forma objetiva, comprensible, oportuna y eficaz, a los miembros del público interesado"

5) Acceso. La participación de la sociedad civil en decisiones sobre desarrollo es fundamental para lograr soluciones duraderas. Para participar en forma efectiva, los ciudadanos deberían tener acceso oportuno en los diversos niveles de gobierno, a la información, al proceso político y al sistema judicial.

6) Transparencia. Alianzas productivas entre la sociedad civil y el gobierno requieren que ambos sean confiables y transparentes. La transparencia de todas las partes involucradas en un proceso de toma de decisiones facilita una participación más significativa al asegurar que las motivaciones y objetivos sean explícitos y que toda la información necesaria sea confiable y disponible oportunamente.¹⁷⁰

7) Respeto por los aportes del público¹⁷¹. La participación ciudadana solo será efectiva y eficiente si existe la seguridad que, en el proceso de toma de decisiones, las contribuciones derivadas de la implementación de diversos mecanismos para la participación son evaluadas,

¹⁷⁰ Ver PIÑAR Mañas, J.L. (2009:33) *Seguridad, transparencia y protección de datos: el futuro de un necesario e incierto equilibrio*. Fundación alternativas. Laboratorio de alternativas. Documento de trabajo 147/2009. Madrid 2009. Refiere (p.33) que “el Tribunal de Justicia -de las Comunidades Europeas- ha señalado en varias ocasiones que “el principio de transparencia tiene por objetivo asegurar una mejor participación de los ciudadanos en el proceso decisorio, así como garantizar una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la Administración frente a los ciudadanos en un sistema democrático. Contribuye a reforzar el principio de la democracia y el respeto de los derechos fundamentales” y da cuenta de las “sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 7 de febrero de 2002, Kuijter contra Consejo, As. T-211/00, apartado 52, que a su vez cita la anterior STPI de 14 de octubre de 1999, Bavarian Lager contra Comisión, As. T-309/97)”

¹⁷¹ Ver Directriz 11 en UNEP 2010 BALI: “States should ensure that due account is taken of the comments of the public in the decision-making process and that the decisions are made public.” O “Los Estados deben garantizar que tengan debidamente en cuenta las observaciones del público en el proceso de toma de decisiones y que las decisiones se hagan públicas.”

analizadas y consideradas adecuada y oportunamente.

Asimismo, OCDE¹⁷² (2001) establece los principios orientativos –que acompañan a los anteriores desde un punto de vista material y adjetivo- 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.

Por su parte (ECOFORUM¹⁷³ 1998:7) elabora los siguientes elementos mínimos –de carácter procesal- del contenido del principio de acceso a la toma de decisiones (traducción propia):

- 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.

¹⁷² 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.

¹⁷³ 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.

- 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 comunicación¹⁷⁴ para instrumentar el necesario vínculo entre el acceso a la información y a la participación. No entraré aquí en detalles sobre las nuevas teorías de la comunicación y la información, ni sobre las tecnologías de la información y la comunicación. Me limitaré a referir brevemente la incuestionable y extraordinaria significación del lenguaje para efectos de conciencia, comunicación y relaciones humanas, y a su vez con los ecosistemas.

Y en este sentido, cita Elizalde en “somos seres lingüísticos o de lenguaje, esto es, seres comunicativos” a Maturana (quien prologa la obra citada) al respecto de que “los seres humanos existimos en y por el lenguaje. Sin lenguaje no habría sido posible la humanización y la cultura, esto es, la evolución desde la condición animal de primate a una condición distinta, la humana.

¹⁷⁴ 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 en mi opinión, están en un dilema ético entre la propaganda y el alarmismo que en ocasiones crea confusión en la población. Sería conveniente que los medios de comunicación tuvieran un papel activo en la transición hacia un mundo sostenible, toda vez que una sociedad con mayor conocimiento y conciencia demanda en mayor medida información responsable y veraz. Hay que analizar críticamente el uso de estrategias publicitarias que inducen al consumo irracional, es necesario que se conozcan los mecanismos de la publicidad y los instrumentos que ayudan a protegerse de sus efectos.

Toda la investigación y reflexión de varias décadas de Humberto Maturana apunta a confirmar la condición lingüística, comunicativa de los seres humanos:

“Somos concebidos, creemos, vivimos y morimos inmersos en las coordinaciones conductuales que involucran las palabras y la reflexión lingüística, y por ello y con ello, en la posibilidad de la autoconciencia y, a veces, en la autoconciencia. En suma, existimos como seres humanos sólo en un mundo social que, definido por nuestro ser en el lenguaje, es el medio en el que nos realizamos como seres vivos, y en el cual conservamos nuestra organización y adaptación (La realidad: ¿objetiva o construida? I. Fundamentos biológicos de la realidad. Barcelona. Anthropos.)”

Respecto del lenguaje en vinculación con el proceso de objetivación de la naturaleza, FOLADORI¹⁷⁵ manifiesta que “no podría haber lenguaje que individualice la naturaleza en partes, sin que dichas partes pudieran ser realmente reordenadas. Para ello el lenguaje es un mecanismo de objetivación. Incluso desde un punto de vista físico supone la utilización de ondas sonoras que se interponen entre los individuos y que antes no eran utilizadas con esa potencialidad. El lenguaje debe ser entendido tanto como instrumento del pensamiento como mecanismo de objetivación”

Otro de los escollos a superar en términos de comunicación y lenguaje es el técnico-científico,

¹⁷⁵ FOLADORI, Guillermo. *Las fuerzas que guían el comportamiento humano con su ambiente* (p82) En López Ramírez A., y Hernández P. (coords) *Sociedad y medio ambiente: contribuciones a la sociología ambiental en América Latina*. Asociación Latinoamericana de Sociología. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. México. 1996.

que inclusive puede convertirse en una “dictadura de expertos”, y cito a La Valle¹⁷⁶ (p41) “...el Estado y los expertos se erigen en jueces de los contenidos del interés general. Esta extensión del poder tecnoburocrático aparece como una concepción antipolítica que niega a los individuos la capacidad de juzgar y los somete a un poder esclarecido.”, cuando, sin y sin embargo –bajo una consideración que pudiéramos denominar Olsoniana (quizá inclusive “anti Hardiniana”)-, opina (p50) “los seres humanos tenemos una estructura motivacional más compleja y mayor capacidad para resolver dilemas sociales que lo que sostiene la teoría de elección racional. Es decir, es posible alcanzar el orden sin leyes impuestas desde afuera y, en consecuencia, gobernar los bienes comunes sin tragedia.”

Según Alfie (2001) cuando la argumentación científica domina el debate, sólo quienes cuentan con formas de apoyo para la interpretación del lenguaje técnico y formal son capaces de participar significativamente. Ello reduce la posibilidad de intervención abierta para los ciudadanos comunes, y fomenta que continúen las dinámicas de disminución de la confianza pública en las políticas ambientales, por su falta de claridad, su escasa coherencia y a su carencia democrática. Inclusive, el lenguaje utilizado en la formulación de políticas ambientales tiene un peso mayor de lo que se podría pensarse, pues dificulta el acceso a la participación.

Las organizaciones de base critican ampliamente los procedimientos que marginan a los ciudadanos de los procesos deliberativos del gobierno, los cuales engendran un legalismo

¹⁷⁶ LA VALLE, M^a. T. *Gestión de bienes comunes: cooperación y reciprocidad*. Logos, 23: 39-52, enero-junio del 2013, Bogotá, Colombia.

contradictorio entre los participantes y esparcen obstáculos, a menudo insalvables, en el camino de la gobernanza ambiental colaborativa (Alfie, 2011)

Es así como, desde el territorio surge una ciudadanía ambiental políticamente activa que trata de convertirse en agente de cambio mediante el ejercicio de sus derechos y obligaciones, y que enfrenta tanto a su propia heterogeneidad, a los sistemas sociales, económicos y culturales, como a los actores que los integran, en complejas relaciones de poder para poder avanzar en el imaginario y particularísimo camino de la democracia ambiental¹⁷⁷.

Respecto de la ciudadanía comunicativa, CAMACHO¹⁷⁸ elabora esta representación gráfica que da muestra de las implicaciones del binomio información-participación en su formación:

¹⁷⁷ Para CANSINO es lógico que se haya generado un intenso debate entre los especialistas no solo para repensar a la democracia con nuevos contenidos y significados y que hagan justicia a estos cambios concretos en la realidad, sino también para redefinirla con nuevos adjetivos y categorías, lo cual ha producido una autentica inflación terminológica no siempre útil o pertinente. Así, a las nociones clásicas de “democracia representativa”, “democracia directa”, “democracia formal”, “democracia sustantiva”, “democracia electoral”, “democracia popular”, y a las nociones institucionalistas de “democracia pluralista”, “democracia procedimental”, “democracia asociativa”, “democracia consociacional”, “democracia participativa”, se han agregado nuevas nociones no libres de contradicciones y serios problemas lógicos y en consecuencia heurísticos, tales como “democracia sustentable”, “democracia deliberativa”, “democracia incluyente”, por no habar de otros adjetivos también recientes de la democracia más específicos y que aluden a otras tendencias igualmente presentes en las sociedades modernas, tales como “democracia global”, “teledemocracia” o “democracia multicultural”. Cansino, C. 2003. *Capital social y democracia. Claves para un debate*. Ponencia presentada en el III Seminario Anual de investigación sobre el tercer sector en México, Tecnológico de Monterrey y Centro Mexicano para la filantropía (CEMEFI). México, 25-26 de septiembre de 2003.

¹⁷⁸ CAMACHO Azurduy, C. (2005) *Análisis sobre Participación y Ciudadanía. América Latina, en el reto de construir puentes con y entre las ciudadanías. El derecho a la información como práctica de formación y desarrollo de la ciudadanía comunicativa*. Revista aportes andinos N°14. Agosto de 2005. Disponible en <http://www.uasb.edu.ec/padh/revista14/articulos/carlos%20camacho.htm> Consultado el 14 de noviembre de 2011.

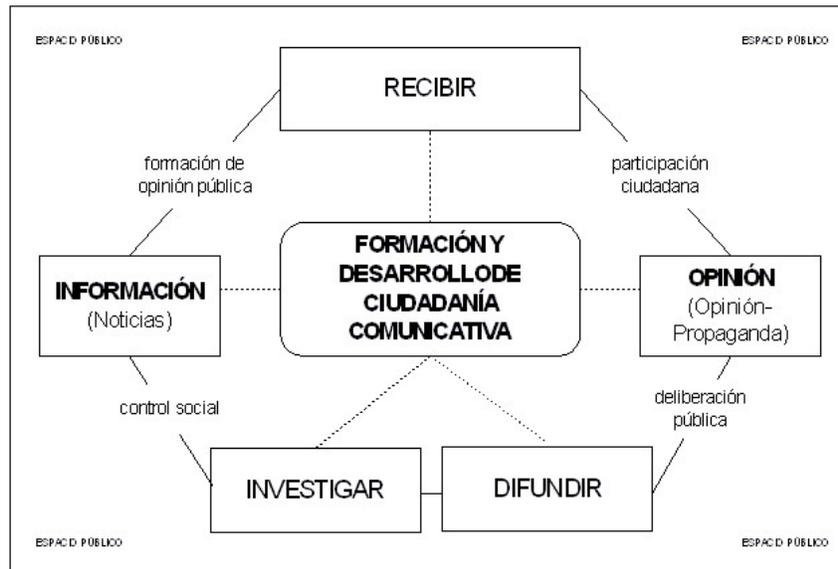


Gráfico N°5. Formación y desarrollo de ciudadanía comunicativa (Camacho)

En el mismo sentido señalado previamente por OEA 2001 y Parola, el derecho de acceso a la participación en la toma de decisiones contemplado en el principio 10¹⁷⁹ de la Declaración de Río tiene una extraordinaria relación¹⁸⁰ con el principio 15 preventivo y en general con la eficacia y

¹⁷⁹ Ver Orellana en FARN 2014 (p46): 10 por consiguiente, redefine la noción central del desarrollo en cuanto proceso participativo, fundado en un diálogo social. Por lo mismo, excluye nociones puramente verticales de gobernanza, donde las decisiones sobre desarrollo son adoptadas por burócratas en capitales nacionales o, en el peor de los casos, en las oficinas de las instituciones financieras internacionales, sin tomar en cuenta la opinión de aquellas personas y comunidades directamente afectadas por las mismas. En este sentido, el Principio 10 cristaliza una noción de gobernanza que le da expresión a un principio democrático fundacional: el derecho de las personas a participar en las decisiones que las afectan.

¹⁸⁰ Ver en CEPAL 2013 *Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe. Situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas*. (Cap. IV. p61-65) *Los derechos de acceso y la prevención de conflictos ambientales en América Latina y el Caribe*. CEPAL. Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 151. Expresa que el actual estado de la conflictividad socioambiental en la región se viene dando, en general, en el marco de una economía en crecimiento con niveles de pobreza y pobreza extrema subsistentes, sobre todo en áreas rurales, y una marcada expansión de las actividades extractivas, como la minera, la petrolera, la gasífera, la pesquera, la forestal y la hidroenergética. Y que según un informe de la Defensoría del Pueblo del Perú de 2011, el 55% de los 214

legitimidad gubernamental, si tenemos en cuenta que garantizarlo al menos aporta a mejorar la calidad de una decisión que toma en cuenta una pluralidad de perspectivas, que incrementa la transparencia del gobierno añadiendo legitimidad a una decisión, lo cual también auxilia en la efectiva aplicación¹⁸¹ de la propia decisión, ya que si una decisión es generalmente entendida y tomada con un mayor grado de consenso, aunque resulte compleja o sobre cuestiones controvertidas, su éxito es mucho más probable (ECOFORUM 2001:7)¹⁸²

Traigo aquí a colación que *Una sociedad que no piensa, es una sociedad totalitaria*, célebre frase atribuida a Hannah Arendt.

También advierte ECOFORUM 2001 que para una implementación democrática de la participación pública es necesaria la articulación e integración de los siguientes conceptos y premisas:

conflictos sociales identificados tenía un carácter socioambiental (Defensoría del Pueblo del Perú, 2011). La mayoría de estos conflictos enfrentaban a empresas mineras y comunidades locales que se encontraban dentro de sus áreas de influencia. Para un seguimiento de los conflictos, ver la página web del Observatorio Latinoamericano De Conflictos Ambientales (OLCA) en <http://www.olca.cl/oca/index.htm>

¹⁸¹ Resulta necesario vincularlo con el efecto paralelo, aunque *ex post*, en el que se fortalece la participación derivado de la ejecución de sentencia (relato breve del asunto en caso ACUMAR Matanza-Riachuelo), y a FARN 2014 (pp 250-2) Además de que “la Ley N° 26168, que creó la Autoridad de la Cuenca Matanza- Riachuelo (ACUMAR), estableció una comisión de participación social para involucrar a las organizaciones y grupos trabajando en la cuenca. Sin embargo, más allá del valor de estos espacios de participación, el involucramiento de actores sociales locales (grupos de vecinos, asociaciones barriales, etc.) en el proceso de monitoreo es limitado, y enfrenta una serie de dificultades”. (p266) Interesantes –y lógicas- dificultades en 277 - Capacidad limitada de acceder a la información pública - la demanda local por el saneamiento del Riachuelo está desarticulada.

Además de los objetivos e implementación del Programa de Monitoreo Social del Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo.

¹⁸² ECOFORUM (2001) *Implementing Rio principles in Europe. Participation and precaution*. Pan-European Coalition of Environmental Citizens' Organisations (ECOFORUM). Belgium. 2001.

- Reconocimiento del doble objetivo del régimen de participación pública:

Lograr sendos objetivos de protección ambiental y justicia social que repercutan en la calidad de la toma de decisiones ambiental, tanto en sus propios resultados como en su aplicación o implementación, sin descuidar que la igualdad de oportunidades de participación en la toma de decisiones es esencial.

Si sólo unos pocos con mayores recursos pueden utilizar el sistema, entonces las decisiones podrían favorecer determinados intereses en lugar de a la sociedad y las generaciones futuras como un todo.

- Contar con una definición amplia de información ambiental¹⁸³, ya que la administración del ambiente debe reflejarse en todos los ámbitos de toma de decisiones, incluidas las cuestiones económicas y estratégicas. Una definición estrecha en última instancia puede desacreditar el sistema de toda toma de decisiones, siembra el cinismo y la desconfianza y se hacen evidentes en tanto que decisiones contradictorias que apoyan objetivos opuestos.

- Un sistema de participación pública robusto necesita garantías de derechos, igualdad de acceso a la información y de oportunidades de participación y de acceso a la justicia. Sin garantías que puedan verse funcionar en la práctica, la credibilidad de cualquier sistema será rápidamente socavada.

¹⁸³ Ver cuadro 4 CEPAL 2013.

- Las actitudes positivas hacia la aplicación son cruciales: por ejemplo, funcionarios y administración pública pueden necesitar estímulos para aceptar nuevos principios, ideas y procedimientos. Esto puede hacerse con la ayuda de documentos de orientación, programas de formación, etc.

- El desarrollo de capacidades es un elemento indispensable de cualquier sistema de participación ciudadana, que requieren esfuerzos conscientes con respecto a la educación, conciencia, debate, eficiencia mejorada, recopilación y difusión de la información y el establecimiento de un proceso socialmente inclusivo.¹⁸⁴ Lo cual ha de vincularse necesariamente con la educación para la acción (nueva teoría de la acción) y la educación para el desarrollo sostenible (EDS), al menos en la versión promovida por la UNESCO.¹⁸⁵

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.

¹⁸⁴ Como señala BARKIN, D. 2001. *Superando el paradigma neoliberal: el desarrollo popular sustentable*. En: Delgadillo, J. (coord.) *Los terrenos de la política ambiental en México*. UNAM-Porrúa. México. La sustentabilidad es una lucha por la diversidad en todas sus dimensiones, lo que significa que en el mismo grado de preocupación por proteger la diversidad biológica, la educación ambiental para la sustentabilidad debe procurar intencionadamente la protección de la pluralidad política e ideológica en las sociedades modernas, y abrirle cauces para que se exprese, no sólo en las tribunas públicas donde se realiza el debate social, sino en los espacios de participación cívica.

¹⁸⁵ La EDS promueve la adquisición de competencias tales como el pensamiento crítico, la elaboración de hipótesis de cara al futuro y la adopción colectiva de decisiones. La EDS exige cambios de gran calado en los métodos pedagógicos que se aplican actualmente. La UNESCO es la Organización encargada de coordinar el Decenio de las Naciones Unidas de la Educación para el Desarrollo Sostenible (2005-2014). <http://www.unesco.org/new/es/our-priorities/sustainable-development/>

- 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.

No obstante, resultaría oportuno y hasta necesario analizar y evaluar qué tanto la eficacia de la participación pueda estar más en función de los contextos políticos que de la bondad intrínseca de los diseños institucionales, aunque seguramente éstos contribuyen de manera importante a facilitar el éxito de los procesos participativos.¹⁸⁶

¹⁸⁶ CANTO Chac 2008. *Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo*. Política y Cultura, otoño 2008, núm. 30, pp. 9-37.

3. Reconocimiento del derecho a participar en la toma de decisiones ambientales.

El derecho a la participación ciudadana, y a participar específicamente en cuestiones ambientales ha tenido un desarrollo en todo ámbito territorial e institucional en la actualidad. El asunto que nos ocupa refleja una palpable y constante similitud en sus principios, elementos y contenidos, tanto porque el derecho y la política ambiental se han construido desde un impulso creador de carácter internacional, por cuanto las problemáticas globales resultan prácticamente idénticas que las nacionales y locales. En dicho sentido, resulta aplicable para los efectos pretendidos aquí la consideración de los principios de subsidiariedad y realidad, y la expresión “de lo local a lo global”, o “piensa global, actúa local”.

Este capítulo no pretende detallar con toda exhaustividad el régimen jurídico e instrumentos para cada uno de los ámbitos territoriales que se abordan, ni establecer comparaciones entre unas instituciones y otras, sino meramente identificar elegidas fuentes formales en algunos de ellos. Para el caso mexicano, por ejemplo, se esboza el régimen jurídico nacional, sin entrar en el de las entidades federativas; tampoco se han incorporado otros sistemas jurídicos existentes derivados del derecho de los pueblos indígenas, o especificaciones derivadas del régimen jurídico de los bienes comunales, así como tampoco el emergente derecho propio de las áreas metropolitanas mexicanas legalmente constituidas, y que son ya cerca de sesenta. En el caso español, se delimita el régimen jurídico europeo y nacional, sin ejemplificar con alguna de las Comunidades Autónomas, o el régimen local, los cuales de seguro enriquecerían y diversificarían los planteamientos, el análisis, consideraciones y resultados.

Cabe señalar también que se advierten aquí solamente los instrumentos jurídicos respecto de cuestiones ambientales¹⁸⁷, dado que incorporar de manera “indirecta” los que forman parte del derecho a participar en asuntos ambientales, y que se vinculan en una interpretación integradora y extensiva con derechos habilitantes o habilitados, supondría una compilación difícilmente asumible para efectos de este estudio.

3.1. En el ámbito internacional.

3.1.1. Declaración de Estocolmo¹⁸⁸

La Proclamación 6 establece que “para llegar a la plenitud de su libertad dentro de la naturaleza, el hombre debe aplicar sus conocimientos a forjar, en armonía con ella, un medio mejor. La defensa y el mejoramiento del medio humano para las generaciones presentes y futuras se ha convertido en meta imperiosa de la humanidad, que ha de perseguirse al mismo tiempo que las metas fundamentales ya establecidas de la paz y el desarrollo económico y social en todo el mundo, y de conformidad con ellas.”

En tanto que la Proclamación 7 señala que “para llegar a esa meta será menester que ciudadanos y comunidades, empresas e instituciones, en todos los planos, acepten las responsabilidades que les incumben y que todos ellos participen equitativamente en la labor común. Hombres de toda

¹⁸⁷ Con un alcance similar, siquiera en el ámbito internacional, el americano (OEA), con breve referencia a marcos legales en diversos países de América Latina, y énfasis en la participación ambiental en Colombia, ver RODRÍGUEZ G.A. y Muñoz Ávila, L.M. *La participación en la gestión ambiental. Un reto para el nuevo milenio*. Colección textos de jurisprudencia. Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia, 2009.

¹⁸⁸ Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, 5 al 16 de junio de 1972.

condición y organizaciones de diferente índole plasmarán, con la aportación de sus propios valores y la suma de sus actividades, el medio ambiente del futuro. Corresponderá a las administraciones locales y nacionales, dentro de sus respectivas jurisdicciones, la mayor parte de la carga en cuanto al establecimiento de normas y la aplicación de medidas en gran escala sobre el medio (...) La Conferencia encarece a los gobiernos y a los pueblos que aúnen sus esfuerzos para preservar y mejorar el medio humano en beneficio del hombre y de su posteridad.”

Y en su Principio 19 “expresa la convicción común de que ”es indispensable una labor de educación en cuestiones ambientales, dirigida tanto a las generaciones jóvenes como a los adultos y que preste la debida atención al sector de población menos privilegiado, para ensanchar las bases de una opinión pública bien informada y de una conducta de los individuos, de las empresas y de las colectividades inspirada en el sentido de su responsabilidad en cuanto a la protección y mejoramiento del medio en toda su dimensión humana”¹⁸⁹.

Resulta también destacable que entre las recomendaciones de la Declaración la Recomendación 97 se refiere a que el Secretario General adopte las disposiciones necesarias a fin de “establecer un programa de información destinado a suscitar el interés de los particulares por el medio humano y a lograr la participación del Público en su ordenación y control. Tal programa recurrirá a los medios de información pública tradicionales y contemporáneos, teniendo en cuenta las

¹⁸⁹ Necesariamente vinculado con otros, entre los que destaca el Principio 1: *El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras. (...) que da cuenta del carácter dual derecho fundamental-solemne obligación.*

peculiaridades nacionales. Además, deberá prever los medios de estimular la participación activa de los ciudadanos y despertar el interés y lograr la contribución de las organizaciones no gubernamentales en la salvaguardia y el mejoramiento del medio.”

3.1.2. Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo¹⁹⁰, adoptada por los gobiernos participantes en la Cumbre de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), celebrada en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, del 3 al 14 de junio de 1992.

La cumbre reafirmó la Declaración de Estocolmo y trata de basarse en ella, en la búsqueda de “una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas.” Respecto de nuestro objeto de análisis destaco, de entre los 27 principios que proclama la Declaración, los siguientes:

Principio 10: “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo

¹⁹⁰ Disponible en <http://www.pnuma.org/docamb/dr1992.php>

a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.”

Sin duda es el principio más relevante y claro de la Declaración, y pilar fundamental en la materia, ya que incorpora la triple variable de acceso que integra el derecho al ambiente:

- acceso adecuado a la información pública ambiental, proyectada a su vez a la toma de conciencia que deriva en oportunidad de participación.
- acceso adecuado a la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones.
- acceso efectivo a la justicia ambiental, entendida aquí meramente como los mecanismos procesales o adjetivos que permitan su formal defensa.

Los anteriores derechos procedimentales ambientales (UNITAR 2008: 7-8)¹⁹¹ están vinculados con el uso del sistema administrativo para hacer cumplir el derecho al ambiente en tanto que derecho sustantivo, y los servicios aparejados reconocidos en su esfera de ejercicio. Estos derechos procedimentales proporcionan a los miembros de la sociedad civil oportunidades para participar en los procesos de toma de decisiones ambientales activamente, el acceso a la información ambiental (o la información relevante para el ambiente) y el acceso a la justicia en temas ambientales.

La noción inicial detrás de los derechos ambientales procedimentales es el concepto del

¹⁹¹ UNITAR (2008). *Preparación de un Perfil Nacional para Evaluar las Capacidades Nacionales para la Implementación del Principio 10 de la Declaración de Río. Documento Guía*. Programa sobre Gobernabilidad Ambiental y Democracia. Instituto de las Naciones Unidas para la Formación y la Investigación (UNITAR). Ginebra. 2008.

procedimiento administrativo, el cual exige que cada individuo afectado por cualquier decisión hecha por un ente del estado tenga el derecho de informarse y la posibilidad de participar en tal proceso. Determinación ésta última que no comparto en su totalidad, pues considero que más allá de referirse al concepto de procedimiento administrativo, resultaría aún más amplio y congruente con la garantía del derecho fundamental el que fuera referido respecto de la función pública ambiental, así como a la incorporación de un acceso a la información y participación preventivos, es decir, de manera previa a la afectación motivada por una decisión ya tomada por un acto en ejercicio de dicha función pública ambiental.

Estos derechos procedimentales abren la posibilidad de ejercitar su derecho al ambiente a los ciudadanos comunes por cuanto extienden los principios del gobierno democrático a la toma de decisiones ambientales, lo cual implica además una mayor apertura para la aplicación individual y colectiva del principio de corresponsabilidad, entre otros, como será comentado más adelante con mayor profundidad.

Principio 18: “Los Estados deberán notificar inmediatamente a otros Estados de los desastres naturales u otras situaciones de emergencia que puedan producir efectos nocivos súbitos en el medio ambiente de esos Estados. La comunidad internacional deberá hacer todo lo posible por ayudar a los Estados que resulten afectados.” Incorpora la cooperación transfronteriza ante desastres naturales y emergencias, a la vez que establece el principio de solidaridad ambiental internacional.

Y en estrecha vinculación con el Principio 19: “Los Estados deberán proporcionar la información pertinente, y notificar previamente y en forma oportuna, a los Estados que posiblemente resulten

afectados por actividades que puedan tener considerables efectos ambientales transfronterizos adversos, y deberán celebrar consultas con esos Estados en una fecha temprana y de buena fe.” Resulta evidente que se reconoce la necesidad de atender las cuestiones específicas del principio 18 (y no necesariamente sólo ante una emergencia, sino también ante la mera posibilidad) desde la óptica preventiva de una adecuada información y comunicación, así como generar los espacios para una atención coordinada ante la posibilidad de una afectación.

Por su parte, los Principios 20, 21 y 22, significativos de modo autónomo, reconocen respectivamente el papel fundamental que las mujeres desempeñan en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo, por lo cual es imprescindible contar con su plena participación para lograr el desarrollo sostenible; que “debería movilizarse la creatividad, los ideales y el valor de los jóvenes del mundo para forjar una alianza mundial orientada a lograr el desarrollo sostenible y asegurar un mejor futuro para todos; y que las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible.”

Finalmente el Principio 25 establece que “la paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables, principio que combina extraordinariamente con el Principio 27, referido al deber de personas y estados de cooperar de buena fe y con espíritu de solidaridad en la aplicación de los principios consagrados en esta Declaración y en el ulterior desarrollo del derecho internacional en la esfera del desarrollo sostenible.”

3.1.3. Declaración de Vancouver sobre asentamientos humanos.

En 1976 esta Declaración de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) recomienda a gobiernos y organizaciones internacionales que hagan todos los esfuerzos posibles a fin de adoptar medidas urgentes en diferentes áreas ambientales de capital importancia, y declara en su manual de acción, apartado 10 que “el derecho del ciudadano a participar de forma directa, individual y colectivamente, en la elaboración de políticas y programas que afectan a su vida es fundamental para la dignidad humana. Las políticas efectivas en materia de asentamientos humanos requieren de continuas relaciones cooperativas entre el gobierno y su gente a todos los niveles. Es recomendable que los gobiernos nacionales promuevan programas que fortalezcan y orienten a las autoridades locales en mayor medida en el desarrollo nacional”¹⁹².

Me parece sumamente relevante el reconocimiento que hace esta Declaración de la vinculación existente entre el derecho a participar en políticas y programas que afectan la vida de las personas y las colectividades en relación al territorio. Soy partidario de que el derecho a participar no es en esencia un mero derecho procedimental, ya que dispone de sustantividad y fuerza autónoma que lo distingue del los derechos de acceso a la información y a los mecanismos de administración de justicia, que son mediatos. Posee esta autonomía por estar indisociable y directamente ligado a la libertad y la dignidad de la persona, también con derechos vitales como el referido a un ambiente sano, y la propia vida, y su ejercicio resulta en primerísimo término inmediato, aunque pueda requerir, y de facto requiera a efectos de incidir, de instrumentos que la habiliten, aunque ello no

¹⁹² Traducción propia.

obsta para que su titularidad y ejercicio resulte de la libertad y la independencia de la dignidad humana.

3.1.4. Estrategia Mundial para la Conservación.

En 1980 la ONU adoptó la iniciativa de la Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza (IUCN), la cual destaca respecto de la participación que¹⁹³:

“La participación pública en las decisiones relacionadas con la conservación y el desarrollo, es rara vez adecuada. Por consiguiente, las decisiones no reflejan suficientemente la experiencia y las aspiraciones de la población afectada, y los beneficios del programa o del proyecto serán menores de lo que se esperaba” (13.3). Destaca un principio de -cruda- realidad.

“La participación y la consulta a las comunidades locales, así como otras formas de participación pública en la planeación, las decisiones y la gestión constituyen un medio muy útil para poner a prueba e integrar los objetivos económicos, sociales y ecológicos. Asimismo, constituyen una salvaguarda contra las decisiones apresuradas y un medio indispensable para hacer conocer al público la importancia y los problemas de la conservación, así como para comunicar las preocupaciones populares a los responsables de la política, la planeación y la gestión. La participación refuerza la confianza pública y mejora la comprensión de los objetivos de la gestión, proporciona datos adicionales a los responsables de su formulación” (13.4 (...)). Refiere a un principio de sustentabilidad e integralidad, con vinculación específica con el binomio principio de participación-prevención.

¹⁹³ Traducción propia.

El grado de participación pública en el proceso de planeación del desarrollo depende tanto de la actitud del gobierno como del interés de la comunidad. Lo ideal sería, no obstante, una participación pública en todas las etapas del proceso, desde la elaboración de la política, hasta la formulación y evaluación de lo proyectado. En cualquier etapa en que participe la población ésta deberá disponer de tiempo y de información suficiente para ejercer alguna influencia en las decisiones (13.5). Integra un principio de participación en el ciclo de vida de las políticas.

3.1.5. Declaración Ministerial de Malmö (2000)

En el Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial celebrado en Malmö (Suecia), los ministros de medio ambiente reunidos bajo el auspicio del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) acordaron una declaración en la que reconocieron la necesidad de fortalecer el rol de la sociedad civil a través de la libertad de acceso a la información ambiental para todos, la amplia participación en la toma de decisiones ambientales y el acceso a la justicia en este ámbito.

3.1.6. Declaración del Milenio-Objetivos de Desarrollo del Milenio

En septiembre de 2000, los 189 miembros de las Naciones Unidas firmaron la *Declaración del Milenio*¹⁹⁴ que recoge los valores y principios que deben regir a la comunidad internacional en el nuevo milenio, estableciendo compromisos genéricos en torno al desarrollo, la reducción de la

¹⁹⁴ Resolución A/55/L.2 (sin remisión previa a una comisión principal) 55.2 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) de 8 de septiembre de 2000. Disponible en <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html>

pobreza, el desarme y la protección de la naturaleza; lo anterior implica que los problemas mundiales deben abordarse de manera tal que los costos y las cargas del desarrollo se distribuyan con justicia, conforme a los principios fundamentales de equidad y justicia social.

Dichos compromisos fueron concretados en torno a 8 objetivos para ser alcanzados en 2015¹⁹⁵, la mayoría de los cuales incorpora metas precisas e indicadores temporales determinados para su consecución y denominados *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ODM) que se indican a continuación:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
2. Lograr la enseñanza primaria universal.
3. Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer.
4. Reducir la mortalidad infantil.
5. Mejorar la salud materna.
6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.
7. *Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.*
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Strandenaes identifica en CIVICUS 2014¹⁹⁶ al menos nueve grandes áreas que necesitan ser

¹⁹⁵ Actualmente se está trazando el futuro marco de desarrollo –la agenda *Post 2015*. Las negociaciones de los Estado Miembros comienzan a principios de 2015 y se basarán en el documento final del Grupo de Trabajo Abierto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (GTA) que actualmente incluye 17 objetivos y 169 metas. La documentación respectiva puede consultarse por ejemplo en http://www.undp.org/content/undp/es/home/mdgoverview/mdg_goals/post-2015-development-agenda.html

¹⁹⁶ Para un contexto más actualizado desde el ámbito de la sociedad civil: CIVICUS 2014 pp173-181 *The Future We Want: understanding the new reality of governance post-Rio+20* Jan-Gustav Strandenaes. Stakeholder Forum. Este capítulo del Informe, cuyo título *The future we want* (El futuro que queremos) es también, y el título del documento final de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, llevada a cabo en Río de Janeiro, Brasil, en 2012, y que por regresar a esta ciudad desde la

adecuadamente dirigidas para crear bienestar para todos¹⁹⁷:

1. Cambio geopolítico, la reescritura del mapa político;
2. Sustituir la concepción mundial bipolar Norte-Sur con una concepción multipolar;
3. Temas de crecimiento económico y sus disparidades, reorientación económica y economías verdes, y empleo/desempleo;
4. Los problemas ambientales y perturbaciones a los ecosistemas;
5. Alimentos, agua, clima y asuntos energéticos;
6. Educación para todos;
7. Decisiones basadas en investigación independiente y en ciencia/evidencia;
8. El desarrollo electrónico, flujos información y sus accesos;
9. Asuntos de equidad, desigualdad social y la pobreza.

Y aporta tres áreas que proporcionan algunas herramientas para hacer frente a estas cuestiones, y a su vez fortalecen la pertinencia del tema que está siendo tratado:

- Un nuevo paradigma de desarrollo (y la cuestión conexas de si la Agenda de Desarrollo Post-2015 es la respuesta);
- Una renovada comprensión y el uso de sistemas y procesos de buena gobernanza;
- Una reorganización institucional para acomodar estos dos.

3.1.7. Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible

De igual forma, la Declaración de la Cumbre de Johannesburgo¹⁹⁸ (*World Summit on Sustainable*

primera al respecto en 1992 se denominó la Conferencia Río+20, y a decir del mismo, discute la utilización de los conceptos de las ONG, la sociedad civil, grupos de interés, los Grupos Principales, etc. pues existe un considerable debate sobre estas cuestiones, y a menudo están cargados de inexactitudes. Se ocupa de vincular estas cuestiones en relación con la ONU, y consecuentemente con una serie de cuestiones formales que se vuelven importantes en relación a la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y miembros de la sociedad civil, entre otros.

¹⁹⁷ Traducción propia.

Development, Johannesburgo, Sudáfrica 2002), además de ratificar los compromisos establecidos en la Declaración de la Cumbre de la Tierra en 1992, convocó a los Estados a promover el acceso a la información y participación de la ciudadanía en decisiones relativas a la formulación de planes, programas y políticas sobre el desarrollo sostenible, minería, energía, agricultura, seguridad alimentaria, recursos hídricos, desertificación, manejo de ecosistemas frágiles, uso del conocimiento tradicional, entre otros.

Los resultados de la Cumbre de Johannesburgo no incorporaron contenido sustantivo a los principios ya desarrollados en Río, sin embargo reafirma el camino hacia la implementación del Principio 10 al menos del siguiente modo:

- En la asunción de la responsabilidad colectiva de promover y fortalecer, en los planos local, nacional, regional y mundial, el desarrollo económico, desarrollo social y la protección ambiental, pilares interdependientes y sinérgicos del desarrollo sostenible.
- En el reconocimiento de que el desarrollo sustentable requiere una perspectiva a largo plazo y una amplia base de participación en la formulación de políticas, toma de decisiones e implementación en todos los niveles. Como socios sociales, continuaremos trabajando a fin de lograr asociaciones estables con todos los grupos principales respetando los roles importantes, e independientes de cada uno de estos.
- En el compromiso de fortalecer y mejorar la gobernabilidad a todos los niveles, para la efectiva implementación de la Agenda 21, las Metas de Desarrollo de Milenio y el Plan de

¹⁹⁸ Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable en Johannesburgo, Sudáfrica desde el 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002, Declaración aprobada en la Resolución 1ª de la 17ª sesión plenaria celebrada el día de su cierre. Su Resolución 2ª es la relativa al Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible.

Implementación de Johannesburgo.

- En el acuerdo sobre el deber de generar un proceso inclusivo, involucrando a todos los grupos principales y a los gobiernos que participaron en la Cumbre.

Y también en diversos párrafos del comúnmente conocido como Plan de Implementación de Johannesburgo (en sentido estricto es el *Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible*) que destaca:

#3. El reconocimiento de que la aplicación de las decisiones de la Cumbre debe beneficiar a toda la población, en especial a las mujeres, los jóvenes y los grupos vulnerables. Además, en esta empresa deben participar todas las partes interesadas mediante asociaciones de colaboración, en especial entre los gobiernos del norte y del sur, por una parte, y entre los gobiernos y los principales grupos de la sociedad civil, por otra, para conseguir las metas ampliamente aceptadas del desarrollo sostenible. Lo anterior respecto de la participación se detalla en numerosos contenidos del Plan, en aspectos y sentidos diversos como el acceso al agua, ordenación sostenible de los bosques, la gestión de los residuos, el ecoturismo, el conocimiento tradicional y las comunidades autóctonas, o la perspectiva de género, sobre los cuales omitiré describir en este momento.

#128. Garantizar el acceso a nivel nacional a la información ambiental y las actuaciones judiciales y administrativas en asuntos del medio ambiente, así como la participación del público en la adopción de decisiones de modo de impulsar la aplicación del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, teniendo plenamente presentes los principios 5, 7 y 11 de esa Declaración (los principios que podríamos denominar respectivamente

como “cooperación para el desarrollo equitativo”, “responsabilidades comunes pero diferenciadas”, y “eficacia normativa”)

En el apartado A. de objetivos del Plan de Aplicación se detallan algunos que refieren el derecho a la participación efectiva, continuando con los principios y objetivos del Programa 21 y la Declaración de Río, como el de (#139.g) “fomento de la participación efectiva de la sociedad civil y otros participantes en la ejecución del Programa 21 y promover la transparencia y la participación del público en general. En la sección H. (#164) relativa al fortalecimiento de los marcos institucionales para el desarrollo sostenible en el plano nacional contempla que todos los países deberían promover la participación pública, incluso mediante medidas encaminadas a proporcionar acceso a la información en lo que respecta a la legislación, los reglamentos, las actividades, las políticas y los programas. También deberían promover la plena participación pública en la formulación y aplicación de políticas de desarrollo sostenible. Las mujeres deberían poder participar plenamente y en un pie de igualdad en la formulación de políticas y la adopción de decisiones. Y en su sección I. (#168) respecto de la participación de los grupos principales, contempla el promover las alianzas entre los agentes gubernamentales y no gubernamentales, incluidos todos los grupos principales y los grupos de voluntarios, para los programas y actividades encaminados a lograr el desarrollo sostenible en todos los niveles.”

Además de lo anterior, es un aspecto común en sus debates el deber de reconocimiento a la importancia de las comunidades locales y la necesidad de potenciar la voz de la sociedad civil a fin de que los que mejor conocen sus propias necesidades puedan participar en la adopción de decisiones sobre los temas que les afectan.

3.1.8. Agenda 21

La Agenda o Programa 21 determina “la necesidad de que las personas, los grupos y las organizaciones participen en los procedimientos de evaluación del impacto ambiental, conozcan el mecanismo de adopción de decisiones y participen en él, sobre todo cuando exista la posibilidad de que esas decisiones afecten a las comunidades donde viven y trabajan.”

En cuanto al derecho de acceso a la información, la Agenda 21 refuerza el espíritu del Principio 10, estableciendo que toda persona, grupo u organización debería tener acceso a la información relativa al medio ambiente y el desarrollo con que cuenten las autoridades nacionales, incluso a la información acerca de productos y actividades que tuvieran consecuencias importantes para el medio ambiente o hubiera probabilidades de que las tuvieran, así como a la información sobre las medidas de protección del medio ambiente.

La información y la participación atañen a todas las demás cuestiones que se destacan en el Programa 21. Sin suficiente información oportuna y una participación pública eficaz la adopción de decisiones puede llegar a ser tanto arbitraria como ajena a las necesidades de la gente. En el capítulo 40 del Programa 21, sobre información para la adopción de decisiones, se hace hincapié en dos cuestiones fundamentales: la necesidad de subsanar las diferencias en materia de información en los países y entre ellos y la necesidad de mejorar la disponibilidad de información y el acceso a ella. Si bien esas cuestiones siguen siendo sumamente pertinentes en la actualidad,

el contexto en que deben abordarse ha cambiado considerablemente desde 1992 (ONU 2001¹⁹⁹).

En el Programa para la ulterior aplicación del Programa 21 (resolución S-19/2 de la Asamblea General, anexo, párrafo 23) se afirma que “la democracia, el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluido el derecho al desarrollo, la gestión transparente y responsable de los asuntos públicos en todos los sectores de la sociedad, así como la participación efectiva de la sociedad civil, son todos elementos esenciales de los cimientos necesarios para la realización del desarrollo sostenible social centrado en la población”, una extraordinaria declaración en los temas aquí tratados, que encuentra los nexos adecuados entre los derechos ambientales, los sociales, el desarrollo sustentable y la democracia.

3.1.9. Carta de La Tierra²⁰⁰

Declara en su preámbulo lo imperativo que resulta para los pueblos de la Tierra el deber de estar unidos para crear una sociedad global sostenible, fundada en el respeto hacia la naturaleza, los derechos humanos universales, la justicia económica y una cultura de paz, así como la

¹⁹⁹ Comisión sobre el Desarrollo Sostenible. Noveno período de sesiones 16 a 27 de abril de 2001. Información para la adopción de decisiones y la participación. Informe del Secretario General. Consejo Económico y Social. E/CN.17/2001/4. Disponible en http://www.un.org/esa/dsd/susdevtopics/sdt_infodecimaki_documents.shtml Consultado el 18 de febrero de 2012.

²⁰⁰ En 1987 la Comisión Mundial para el Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas hizo un llamamiento para la creación de una carta que contuviera los principios fundamentales para el desarrollo sostenible. A decir de “representa una iniciativa planetaria que establece y define en forma clara y concreta los fundamentos de una ética mundial de comportamiento para con la naturaleza y el ambiente vital, a la vez que orienta y perfila un plan de acción de largo plazo, como guía para impulsar múltiples formas de expresión ciudadana ante la crisis ambiental global” a modo de declaración universal de los principios fundamentales que deben orientar la relación de la humanidad con la naturaleza y el ambiente en que habita, así como la convivencia entre las naciones y al interior de cada una de ellas (Aranda 2003: 28)

responsabilidad unos hacia otros, hacia la gran comunidad de la vida y hacia las generaciones futuras. Reconoce entre sus retos venideros que el surgimiento de una sociedad civil global está creando nuevas oportunidades para construir un mundo democrático y humanitario.

Entre sus principios se encuentra (#3) el construir sociedades democráticas justas, participativas, sostenibles y pacíficas, lo que a su vez requiere:

- a. Asegurar que las comunidades, a todo nivel, garanticen los derechos humanos y las libertades fundamentales, y brinden a todos la oportunidad de desarrollar su pleno potencial.
- b. Promover la justicia social y económica, posibilitando que todos alcancen un modo de vida seguro y digno, pero ecológicamente responsable.

Para poder realizar los cuatro compromisos generales, la integridad ecológica, justicia social y económica, democracia, no violencia y paz declara a su vez que es necesario:

- Fortalecer las instituciones democráticas en todos los niveles y brindar transparencia y rendimiento de cuentas en la gobernabilidad, participación inclusiva en la toma de decisiones y acceso a la justicia (en el sentido de la triple variable de acceso contemplada en el principio 10 de la Declaración de Río)
- Sustener el derecho de todos a recibir información clara y oportuna sobre asuntos ambientales, al igual que sobre todos los planes y actividades de desarrollo que los pueda afectar o en los que tengan interés.

- Apoyar la sociedad civil local, regional y global y promover la participación significativa de todos los individuos y organizaciones interesados en la toma de decisiones.
- Proteger los derechos a la libertad de opinión, expresión, reunión pacífica, asociación y disensión.
- Instituir el acceso efectivo y eficiente de procedimientos administrativos y judiciales independientes, incluyendo las soluciones y compensaciones por daños ambientales y por la amenaza de tales daños.
- Eliminar la corrupción en todas las instituciones públicas y privadas.
- Fortalecer las comunidades locales, habilitándolas para que puedan cuidar sus propios ambientes y asignar la responsabilidad ambiental en aquellos niveles de gobierno en donde puedan llevarse a cabo de manera más efectiva.

Y en “El camino hacia delante” reconoce que todo individuo, familia, organización y comunidad, tiene un papel vital que cumplir. Las artes, las ciencias, las religiones, las instituciones educativas, los medios de comunicación, las empresas, las organizaciones no gubernamentales y los gobiernos, están llamados a ofrecer un liderazgo creativo. La alianza entre gobiernos, sociedad civil y empresas, es esencial para la gobernabilidad efectiva.

3.1.10. Evaluaciones de la aplicación de los Programas de Montevideo

En este caso señalaré solamente la más reciente evaluación (III) basado en el Informe sobre la aplicación del tercer Programa de Desarrollo y Examen Periódico del Derecho Ambiental²⁰¹

²⁰¹ UNEP/GC.25/INF/15/Add.1 de 13 de febrero de 2009.

(Programa de Montevideo III) para el período comprendido entre su adopción en febrero de 2001 y enero de 2009.

De conformidad con la decisión 21/24 del Consejo de Administración, el PNUMA emprendió un estudio que se centró en los instrumentos internacionales (véase el documento UNEP/GCSS.VII/INF/7, los instrumentos jurídicos internacionales que reflejan las disposiciones contenidas en el principio 10 de la Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo) y varios modelos de la legislación nacional, las políticas y directrices sobre el acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en África, Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe. A raíz de la posterior decisión 22/17 del Consejo de Administración del PNUMA se requiere para llevar a cabo una encuesta sobre si los gobiernos desean desarrollar directrices mundiales sobre la mejora de la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río.

3.2. En el ámbito americano.

3.2.1. La Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones para el Desarrollo Sostenible (ISP por sus siglas en inglés)²⁰², promovida por la Organización de Estados Americanos (OEA), promueve el fortalecimiento de la participación pública en las decisiones y políticas sobre la gestión del medio ambiente y los recursos naturales en lo que respecta a las Américas, ya que los gobiernos y la sociedad civil pueden contribuir al logro de un desarrollo equitativo y ambientalmente sano.

La ISP “busca orientar los esfuerzos hacia la formulación de políticas públicas efectivas que aseguren que la sociedad civil y los gobiernos a todos los niveles trabajen conjuntamente para alcanzar el desarrollo sostenible en el hemisferio. Mediante el fortalecimiento de la participación pública en las decisiones y políticas sobre la gestión del medio ambiente y los recursos naturales, los gobiernos y la sociedad civil pueden contribuir al logro de un desarrollo equitativo y ambientalmente sano.”

A medida que se vaya institucionalizando, las asociaciones entre el gobierno y la sociedad civil que enriquecerán el proceso de toma de decisiones se harán más comunes; la sociedad civil estará mejor organizada para participar efectiva y responsablemente; instituciones representativas, tanto públicas como privadas, estarán en capacidad de recibir, administrar y utilizar los aportes de la sociedad civil. Las acciones y actitudes de la sociedad civil y el gobierno cambiarán. Por lo tanto, las políticas públicas, los programas y proyectos de desarrollo serán mas efectivos, eficientes y

²⁰² Ver OEA 2001.

finalmente sostenibles (OEA 2001: 17)

Entre sus recomendaciones destaca la denominada “marcos legales” a los efectos de este análisis, que consta en crear, expandir y poner en práctica marcos legales y regulatorios que aseguren la participación de la sociedad civil en las decisiones vinculadas al desarrollo sostenible.

Destaca la recomendación que una participación pública significativa en los procesos de toma de decisiones sobre desarrollo sostenible depende de leyes y regulaciones que aseguren el acceso oportuno a la información pertinente, al proceso de toma de decisiones y al sistema judicial. También que, adicionalmente, los marcos legales deberían clarificar y extender la capacidad legal de las personas y comunidades afectadas por decisiones sobre desarrollo, buscar un equilibrio razonable en los papeles y responsabilidades conjuntas de los diversos niveles de gobierno y la sociedad civil y ser adaptados continuamente para responder a una realidad cambiante o cuando ellos constituyen un obstáculo a la participación pública.

La recomendación sobre marcos legales²⁰³ es consecuencia de un estudio realizado para el componente de Marcos Legales e Institucionales de la ISP. El estudio contiene dos partes: un inventario legal y una serie de estudios de casos. El inventario examinó 296 leyes medioambientales que consideran acción gubernamental o ciudadana en 12 países (Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, EE.UU., Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Perú y Trinidad y Tobago). El estudio encontró que menos de la mitad (43%) de estas leyes permite alguna forma de participación, sin embargo se encontró también que existe una fuerte tendencia a

²⁰³ Lamentablemente no he podido tener acceso a tan relevante documento.

incluir este tema en las más recientes legislaciones (OEA 2001: 27).

3.2.2. La Cumbre Ecológica Centroamericana para el Desarrollo Sostenible, llevada a cabo en Managua durante el mismo año, sostiene que el desarrollo sostenible en la región “es un proceso de cambio progresivo en la calidad de vida del ser humano, que lo coloca como centro y sujeto primordial del desarrollo... [e implica] el fortalecimiento y plena participación ciudadana”. (OEA 2001:2)

3.2.3. La Cumbre de las Américas de Miami, en 1994, los países del hemisferio enfatizaron nuevamente la importancia de la participación pública. Los participantes acordaron que “Una sociedad civil poderosa y diversa, organizada en diferentes modos y sectores, que incluya a los individuos, el sector privado, el sector laboral, los partidos políticos, los académicos y otros actores y organizaciones no gubernamentales, infunden profundidad y permanencia a la democracia. De igual manera, una democracia vigorosa requiere una amplia participación de todos los sectores en los asuntos públicos”.

3.2.4. La Conferencia Cumbre de Santa Cruz sobre Desarrollo Sostenible en 1996, fue otra ocasión donde los países de las Américas mostraron nuevamente su compromiso con la participación pública, al reconocer que el logro del desarrollo sostenible requiere un compromiso a largo plazo para fortalecer la participación de todos los ciudadanos. Los jefes de Estado y de gobierno encomendaron a la OEA “la formulación de una estrategia interamericana para la promoción de la participación pública en la toma de decisiones para el desarrollo sostenible”, y dieron énfasis a los mecanismos legales e institucionales, acceso a información, programas de

capacitación, y procesos de consulta para asegurar la participación de la sociedad civil.

3.2.5. La Cumbre de las Américas de Santiago en 1998 también destacó el papel de la participación pública, donde los gobiernos suscribieron que “Promoverán, con la participación de la sociedad civil, el desarrollo de principios y recomendaciones para que dentro de los marcos institucionales se estimule la formación de organizaciones responsables, transparentes y sin fines de lucro y otras organizaciones de la sociedad civil [y] fomenten...alianzas sector público-sociedad civil”, basándose en las experiencias de la ISP y en sucesivas cumbres hemisféricas. (OEA 2001:3)

3.2.6. La Carta Democrática Interamericana²⁰⁴ reafirma en su Preámbulo que el carácter participativo de la democracia contribuye a la consolidación de los valores democráticos y a la libertad y la solidaridad en el Hemisferio, y reconoce que un medio ambiente sano es indispensable para el desarrollo integral del ser humano, lo que contribuye a la democracia y la estabilidad política.

Asimismo, dedica al menos tres artículos vinculados con los asuntos de interés:

- El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho...la cual se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía (artículo 2)
- La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un

²⁰⁴ Vigésimo octavo período extraordinario de sesiones. 11 de septiembre de 2001. Lima, Perú.
Disponible en http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm

derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia (artículo 6)

- El ejercicio de la democracia facilita la preservación y el manejo adecuado del medio ambiente (...) en su artículo 15.

3.3. En el ámbito mexicano.

Tal y como se ha analizado previamente, la participación del público puede ser el ingrediente vital necesario para transformar la protección ambiental de estatutos y reglamentos en aspiraciones materializables en la realidad. Es por ello que los estrategas políticos, al configurar e implementar controles ambientales pueden –y deben- recurrir a los recursos de los ciudadanos para promover el objetivo común de protección ambiental para desarrollar un mejor trabajo de aplicación.²⁰⁵

No cabe duda de que los mecanismos de acceso a la participación que desglosaré a continuación requieren de una visión integral que considere tanto los instrumentos que permiten el acceso a la información pública ambiental (y de información en general-educación²⁰⁶-comunicación) y de los mecanismos que garanticen el acceso a la justicia ambiental.

²⁰⁵ ROBERTS E. and DOBBINS J. *The role of the citizen in environmental enforcement*. Disponible en <http://www.inece.org/2ndvoll/roberts.htm> Consultado el 20 de Septiembre de 2010.

²⁰⁶ Teniendo en cuenta que el desarrollo del conocimiento humano se basa en las funciones cognitivas de la persona, y que la educación es el proceso de desarrollo de estas funciones mediante capacidades, el entorno donde este desarrollo se lleva a cabo es esencial para el análisis del proceso. La cognición une el resultado de toda la experiencia sensorial y mental del individuo en una sola central bajo el criterio del individuo pensante. El individuo tiende a seleccionar naturalmente la información que le resulta

No obstante, me centraré en los de participación, consciente de que el reconocimiento de un derecho al libre acceso a la información pública, además de configurarse como un derecho de carácter colectivo, actúa como una garantía de la participación y condición para cualquier participación pública significativa, y por tanto la desinformación o la información inexacta o inoportuna, pueden afectar sustancialmente la calidad de la participación.

Igualmente, han de brindarse los mecanismos de acceso a la justicia como medios de garantizar desde el Derecho las omisiones, anomalías o violaciones a los derechos ambientales, específicamente sobre el derecho a participar (especialmente en este aspecto el derecho a participar ejerce una función material de coadyuvancia en la aplicación del principio preventivo, como se ha advertido previamente).

Se realiza al respecto a continuación una descripción de la instrumentación jurídica vigente en México con base en SEMARNAT (2008)²⁰⁷, y un análisis de los principales instrumentos legales vigentes.

significativa para su percepción de la realidad, y la transforma en conocimiento. Los dos polos principales de esta realidad, medio físico y medio sociocultural, van a condicionar el desarrollo de las funciones cognitivas del individuo. La siguiente frase que atribuyo a Jaquenod expresa muy precisa y elocuentemente lo anterior y el paradigma de la sustentabilidad en la educación, la cultura y la comunicación: “La información genera conciencia a través del conocimiento”.

²⁰⁷ SEMARNAT 2008. Estrategia Nacional para la Participación Ciudadana en el Sector Ambiental (ENAPCI). Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia. Gobierno Federal. México. Junio de 2008. En el actual sexenio (presidido por Enrique Peña Nieto) del cual han transcurrido dos años no se ha generado una estrategia similar.

Resulta muy destacable en el ámbito mexicano CEMDA (2009). *Guía sobre mecanismos de participación pública en los instrumentos de política ambiental de México*. Centro Mexicano de Derecho Ambiental

3.3.1. Estrategia Nacional para la Participación Ciudadana en el Sector Ambiental (ENAPCI)

La ENAPCI (2008) retoma los objetivos de sustentabilidad del PND 2007-2012 bajo el cual se desarrolló)

“garantizar que los mexicanos cuenten con oportunidades efectivas para ejercer a plenitud sus derechos ciudadanos y para participar activamente en la vida política, cultural, económica y social de sus comunidades y del país” y “asegurar la sustentabilidad ambiental mediante la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional de la riqueza natural del país...”

Establece pautas para generar un proceso de construcción y acción colectiva, las líneas estratégicas y de acción que conduzcan a una participación incluyente, equitativa, diferenciada, corresponsable y efectiva de todos los sectores de la sociedad y en todos los órdenes de gobierno, en:

- la formulación de políticas,
- la adopción de compromisos conjuntos para atender la problemática ambiental y, con ello, coadyuvar al desarrollo sustentable del país.

(CEMDA). México. 2009. Se centra en los mecanismos de consulta pública en los procesos para decretar el ordenamiento ecológico del territorio en sus diferentes tipos, áreas naturales protegidas, comités de normalización para la elaboración de normas oficiales mexicanas y normas mexicanas (NOM y NMX respectivamente), y dentro del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, y emite recomendaciones al respecto.

A la vez que reconoce que el sector ambiental en México tiene importantes avances en la promoción de la participación de la sociedad en la definición, seguimiento y evaluación de sus políticas, programas y acciones en general, que en años recientes se han creado y consolidado diversos espacios y mecanismos institucionales que promueven y favorecen el involucramiento activo de los ciudadanos para proponer soluciones (...) y que aún existen limitantes para que todos los miembros de la sociedad puedan participar con equidad en la política pública ambiental.

La ENAPCI reconoce que la participación social es un derecho y un prerrequisito para el tránsito hacia el desarrollo sustentable, y busca “coadyuvar al desarrollo humano y el fortalecimiento social como vehículo conducente a la igualdad de oportunidades, haciendo énfasis en aquellos que han sido tradicionalmente excluidos como las mujeres, los pueblos indígenas y los jóvenes²⁰⁸.”

La ENAPCI distingue de la participación ciudadana todas aquellas otras prácticas sociales y acciones comunes del amplio universo de actores sociales -individuos, asociaciones, grupos, organizaciones- que responden a intereses específicos pero que no necesariamente tienen como objetivo primordial incidir en el quehacer gubernamental.

Como se ha señalado con anterioridad en capítulo previo, la ENAPCI entiende la participación ciudadana como las formas de acción individual o colectiva que tienen por interlocutor al Estado y que intentan influir sobre las decisiones de la agenda pública en las distintas etapas del ciclo de

²⁰⁸ México ha desarrollado programas particularizados en estas tres materias: Igualdad de género y sustentabilidad ambiental; Pueblos indígenas y medio ambiente; y Jóvenes hacia la sustentabilidad ambiental, para el período 2007-2012, y otros como el Programa de Derechos Humanos para el Sector Ambiental.

las políticas públicas. De modo más preciso, se refiere a la respuesta individual o colectiva de los ciudadanos a la convocatoria de las autoridades para intervenir en espacios institucionales especialmente designados o creados para tal fin, y tanto el marco legal como el diseño institucional y los programas de gobierno prevén maneras de fomentarla y hacerla efectiva.

La participación ciudadana es un proceso que involucra por un lado al Estado y los órganos del gobierno y, por el otro lado, a los individuos, grupos y actores sociales, quienes interactúan para tomar decisiones, para gestionar o para buscar soluciones a problemas particulares.

Las seis estrategias de la ENAPCI son:

1. Promover los marcos éticos, valores y cultura del desarrollo sustentable.
2. Impulsar y fortalecer los espacios y mecanismos de la participación de la sociedad en las políticas ambientales.
3. Orientar la política ambiental y la actuación institucional de manera incluyente, participativa y corresponsable involucrando a la ciudadanía en todas las etapas de las políticas para la sustentabilidad ambiental.
4. Propiciar una mayor incidencia de la participación en las distintas etapas del ciclo de políticas ambientales.
5. Fortalecer la ciudadanía ambiental y el desarrollo de capacidades para participar más eficaz y eficientemente y ejercer plenamente los derechos de participación, petición y acceso.
6. Ampliar y diversificar los recursos financieros para promover y fortalecer la participación ciudadana en el sector ambiental.

Los mecanismos orgánicos tienen su fundamentación constitucional en el artículo 26, sección A), el cual señala que la ley determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

3.3.2. Sistema Nacional de Planeación Democrática

La Ley de Planeación (LP) retoma la remisión constitucional a los efectos que nos interesan²⁰⁹ en su artículo 20, y señala que “En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan²¹⁰ y los programas a que se refiere esta Ley.

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán.” En el mismo sentido la LGEEPA en su artículo 157 sienta que el Gobierno Federal deberá promover la participación corresponsable de la sociedad en la

²⁰⁹ La participación social, por ejemplo, también es tratada en las leyes generales de Educación, Salud, y Desarrollo Social.

²¹⁰ La categoría de Plan queda reservada en exclusiva para el PND, según su artículo 21, párrafo tercero. Los demás son programas, según la clasificación que la propia Ley de Planeación realiza en los artículos siguientes, y que resultan: programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales. Para ello, el artículo 158 establece que la Secretaría (SEMARNAT, fracción I) convocará, en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, a las organizaciones obreras, empresariales, de campesinos y productores agropecuarios, pesqueros y forestales, comunidades agrarias, pueblos indígenas, instituciones educativas, organizaciones sociales y privadas no lucrativas y demás personas interesadas para que manifiesten su opinión y propuestas.²¹¹

3.3.3. La Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC²¹²)

Cuenta entre sus objetivos (artículo 1º V) el favorecer la coordinación entre las dependencias y entidades del gobierno federal y las organizaciones de la sociedad civil beneficiarias²¹³, en lo

²¹¹ Lo cual se antoja a todas luces insuficiente como se ha señalado.

²¹² DOF 4 de febrero de 2004. La cual deriva de iniciativas en estudio y presentadas desde 1997, con la secuencia que se detalla en <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/antecedentes.aspx> Consultado el 18 de junio de 2012. El marco jurídico respectivo se desarrolla y completa a través del Reglamento de dicha Ley (DOF 7 de junio de 2005), el Acuerdo por el que se constituye la Comisión de “FAROCS” y su reglamento interno, así como el Reglamento Interno del Registro Federal de las OSC. La Ley significó en el contexto mexicano un salto cualitativo para OSC, puesto que por primera vez se les reconoce como de “orden público e interés social”, rompiendo con ello el viejo paradigma de que “lo público” es lo que corresponde exclusivamente al gobierno o administración pública, dejando fuera a la sociedad civil organizada, arrinconada a la “asistencia privada”, y puso fin a las especulaciones y luchas civiles por las asimilaciones de las OSC con las sociedades mercantiles (con ánimo de lucro) a efectos fiscales, instrumentada a través de la miscelánea fiscal de 1989. Ver al respecto el *Manual ciudadano de contraloría social* de Iniciativa Ciudadana A.C. en <http://www.iniciativaciudadana.org.mx/images/stories/manualparte1.pdf>

²¹³ Cabe destacar al respecto que según el artículo 3º de esta Ley, sólo podrán acogerse y disfrutar de los apoyos y estímulos que establece las agrupaciones u organizaciones mexicanas (o extranjeras en los casos que señala el artículo 4º) que estén legalmente constituidas, es decir, que sean formalmente personas morales. De otro modo, no tienen acceso al régimen de derechos y obligaciones determinado por la misma. La Ley está marcada por un espíritu asistencialista y excluyente de las organizaciones, agrupaciones y redes ciudadanas no formalmente constituidas. Para una comprensión de situación de la sociedad civil mexicana recomiendo el estudio realizado por el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI) e

relativo a las actividades que señala su artículo 5, entre cuyo listado de 17 tipologías se encuentran las cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público; las de asistencia jurídica; y las dedicadas al apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales.

Las organizaciones constituidas dedicadas a las actividades del artículo 5º tienen, según el artículo 6º de esta Ley, los derechos de integrarse a los órganos de participación y consulta instaurados por la Administración Pública Federal, en las áreas vinculadas con sus actividades, y los que establezcan o deban operar las dependencias o entidades; recibir asesoría, capacitación y colaboración por parte de dependencias y entidades para el mejor cumplimiento de su objeto y actividades, en el marco de los programas que al efecto formulen dichas dependencias y entidades; y, participar, en los términos que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables, en la planeación, ejecución y seguimiento de las políticas, programas, proyectos y procesos que realicen las dependencias y entidades.

Asimismo, según su artículo 13 las dependencias y las entidades podrán fomentar sus actividades de las mediante la promoción de la participación de las organizaciones en los órganos,

Iniciativa Ciudadana A.C. del que se da cuenta en <http://fortalecimientodelasociedadcivil.wordpress.com/2011/04/11/las-osc-nos-enfrentamos-con-un-marco-normativo-limitado-y-con-pocas-posibilidades-de-obtener-financiamiento-publico-y-privado/> y que mide el compromiso cívico, el nivel de organización, la práctica de valores y la percepción de impacto o influencia.

instrumentos y mecanismos de consulta que establezca la normatividad correspondiente, para la planeación, ejecución y seguimiento de políticas públicas, y el establecimiento de medidas, instrumentos de información, incentivos y apoyos en favor de las organizaciones, conforme a su asignación presupuestal.

Por su parte, la LGEEPA en su artículo en su artículo 159 establece que la SEMARNAT integrará órganos de consulta en los que participen entidades y dependencias de la administración pública, instituciones académicas y organizaciones sociales y empresariales. Dichos órganos tendrán funciones de asesoría, evaluación y seguimiento en materia de política ambiental y podrán emitir las opiniones y observaciones que estimen pertinentes. Su organización y funcionamiento se sujetará a los acuerdos que para el efecto expida la SEMARNAT.

Cuando la SEMARNAT deba resolver un asunto sobre el cual los órganos a que se refiere el párrafo anterior hubiesen emitido una opinión, la misma deberá expresar las causas de aceptación o rechazo de dicha opinión. Cabe destacar nuevamente aquí que entre las bases que trata de establecer la ley marco ambiental mexicana establecidas en el artículo 1º de la LGEEPA se encuentra el “garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente”. También su artículo 18 establece que el Gobierno Federal promoverá la participación de los distintos grupos sociales en la elaboración de los programas que tengan por objeto la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

En México, como en otros lugares, se distinguen básicamente dos tipos institucionalizados de mecanismos participativos en la gestión ambiental: orgánicos e instrumentales.

3.3.4. Mecanismos orgánicos, de carácter participativo y de consulta²¹⁴, se encuentran consejos y comités al seno o bajo la responsabilidad de diversas instancias. Estos son buena parte de los existentes en el ámbito mexicano:

1. Consejo Consultivo Nacional para el Desarrollo Sustentable (CCDS).²¹⁵
2. Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP).²¹⁶
3. Consejo Nacional Forestal (CONAF).²¹⁷
4. Comité Técnico Nacional Forestal.²¹⁸
5. Consejo Consultivo de Cambio Climático.²¹⁹
6. Consejo Técnico de la Comisión Nacional del Agua.²²⁰
7. Consejo Consultivo del Agua.²²¹

²¹⁴ A estos habría que agregar los de naturaleza coordinadora, como por ejemplo las comisiones intersecretariales para atender asuntos que requieren atención transversal, como el cambio climático, y los que resultan de convenios de coordinación (incluidos aquí los de descentralización) y concertación específicos, los cuales no serán considerados para los efectos de este análisis.

²¹⁵ LGEEPA Artículos 157 y 159. Acuerdo secretarial de creación del 21 de abril de 1995 y acuerdos modificatorios de 26 de octubre de 2000, 21 de noviembre de 2002, 3 de octubre de 2006 y 14 de marzo de 2008.

²¹⁶ Reglamento de la LGEEPA en Materia de Áreas Naturales Protegidas (artículos 10 al 16).

²¹⁷ Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, LGDFS (artículos 152, 155 y 156).

²¹⁸ Resulta al menos curioso que este órgano haya podido crearse a través de la publicación oficial de reglas de operación para el otorgamiento de apoyos bajo el programa denominado PROÁRBOL, de ayudas al sector forestal, ver http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5240945&fecha=27/03/2012 No he podido hallar otro instrumento que lo desmienta.

²¹⁹ Artículo 10 del Acuerdo por el que se crea, con carácter permanente, la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, DOF del 25 de abril de 2005.

²²⁰ Ley de Aguas Nacionales, LAN (artículos 9, 9 bis, 10 y 11) y Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales (Artículo 25). Incluye a un representante de una organización ciudadana de prestigio y experiencia relacionada con las funciones de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA, anteriormente CNA).

²²¹ LAN (artículos 14 bis, y 14 bis 1).

8. Consejo Nacional de Educación Ambiental para la Sustentabilidad (CECADESU)²²²
9. Comité Consultivo Nacional de Normalización de Medio Ambiente y Recursos Naturales (COMARNAT).²²³
10. Comité Técnico Consultivo Nacional para la Recuperación de Especies Prioritarias.²²⁴
11. Consejos Consultivos Regionales para el Desarrollo Sustentable.²²⁵
12. Consejos Asesores en Áreas Naturales Protegidas (ANP)²²⁶
13. Consejos Estatales Forestales.²²⁷
14. Consejos Microrregionales Forestales.²²⁸
15. Comités Técnicos Estatales Forestales.²²⁹
16. Consejos Ciudadanos Estatales del Agua.²³⁰
17. Consejos de Cuenca.²³¹
18. Comités de Cuenca.²³²
19. Comités Técnicos de Aguas Subterráneas (COTAS).²³³
20. Subcomités Técnicos Consultivos para las Especies Prioritarias.²³⁴

²²² LGEEPA. Artículos 157 y 159.

²²³ Ley Federal sobre Metrología y Normalización, LFMN (artículos 44 al 47, 51, 51-A, 60 al 64)

²²⁴ Ley General de Vida Silvestre, LGVS (artículo 16) y Reglamento de la LGVS (artículos 6 y 7)

²²⁵ LGEEPA, Artículos 157 y 159. Acuerdo secretarial de creación del 21 de abril de 1995 y acuerdos modificatorios de 26 de octubre de 2000, 21 de noviembre de 2002, 3 de octubre de 2006 y 14 de marzo de 2008.

²²⁶ LGEEPA, artículo 47, y Reglamento de la LGEEPA en Materia de Áreas Naturales Protegidas (artículos 17 al 30 y 78).

²²⁷ LGDFS, artículos 75, 117, 152 y 157.

²²⁸ LGDFS, artículos 152 y 157.

²²⁹ LGDFS, artículos 152 y 157.

²³⁰ LAN, artículo 14 bis.

²³¹ LAN, artículos 5, 7 bis, 13, 13 bis, 13 bis 1, 13 bis 2, 13 bis 3, 14, 14 bis y 15) y Reglamento de la LAN (artículos 15, 16, 17, 21, 25, 73)

²³² LAN, artículo 14 bis.

²³³ LAN, artículo 14 bis.

²³⁴ LGVS, artículo 16, y Reglamento de la LGVS artículos 6 y 7.

21. Consejo Técnico Consultivo Nacional para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre.²³⁵

3.3.5. Mecanismos institucionales instrumentales.

Destacan:

1. Derecho de petición.²³⁶
2. Derecho a la transparencia y acceso a la información ambiental.²³⁷
3. Denuncia popular.²³⁸
4. Derecho a la participación en los planes y programas dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática.²³⁹

²³⁵ LGVS (artículos 16 y 45) y Reglamento de la LGVS (artículos 4 y 5)

²³⁶ Artículo 8º constitucional: Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa (...) A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

²³⁷ Artículo 6º constitucional, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, LFTAIPG (artículos 1 al 6 y artículos 40 al 48), LGEEPA (artículo 109 bis; artículos 159 bis, bis 1, bis 2, bis 3, bis 4, bis 5 y bis 6), a los cuales se podrían añadir ya prácticamente tanto sus 8 reglamentos, como las numerosas leyes sectoriales ambientales.

²³⁸ La denuncia popular en materia ambiental encuentra su sustento en los artículos 189 al 204 de la LGEEPA (“ Toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades podrán denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente o ante otras autoridades - bastando que se presente por escrito y que contenga lo estipulado en el artículo 190 de la LGEEPA- todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones de la presente Ley y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico), el Reglamento de la LGEEPA en Materia de Áreas Naturales Protegidas (artículo 144), el Reglamento de la LGEEPA en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental (artículo 65), el Reglamento de la LGEEPA en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera (artículo 52), así como en la Ley de Aguas Nacionales (artículo 124 bis), la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (artículo 159) la Ley General de Vida Silvestre (artículo 107), o la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (LGPGIR) en su artículo 125. La tramitación y sustanciación de las denuncias se rige por lo establecido en la LGEEPA. Curiosamente la Ley de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente modificados (LBOGM) no la contempla como tal, pero otorga la posibilidad de ejercer denuncia a los miembros de una comunidad afectada de los actos que pudieran contravenir lo establecido por esta Ley.

5. Consulta pública para el ordenamiento ecológico²⁴⁰ (general, regional, local, y marino)

²³⁹ Además de lo ya señalado con anterioridad respecto de la Ley de Planeación y la LGEEPA, encontramos fundamentos de ello al menos en la LAN (artículos 14 bis y 15) y su Reglamento (artículos 21 y 25) y en la LGDFS (artículos 35 y 150).

²⁴⁰ El artículo 19 BIS de la LGEEPA establece que el ordenamiento ecológico del territorio nacional y de las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, se llevará a cabo a través de los programas de ordenamiento ecológico: I.- General del Territorio; II.- Regionales; III.- Locales, y IV.- Marinos. Se pueden consultar los ordenamientos decretados y en elaboración, además de otros documentos relativos en este link <http://www.semarnat.gob.mx/temas/ordenamientoecologico/Paginas/OrdenamientoEcol%C3%B3gico.asp> [X](#)

Para el Ordenamiento General del Territorio (el primero aún está en proceso de elaboración, en su versión final, pero a la fecha no ha sido publicado oficialmente; previamente hubo dos intentos fallidos en 1988 y en el período presidencial 1994-2000) de acuerdo con los artículos 25 al 28 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Ordenamiento Ecológico, para la formulación, la SEMARNAT deberá promover la participación corresponsable a través de mecanismos de consulta pública con representantes de los grupos y sectores público, privado y social. Para ello (artículo 27) la SEMARNAT publicará en el DOF, en los diarios de mayor circulación nacional y en medios remotos o locales de comunicación electrónica, el periodo y los lugares donde se pondrá a disposición del público la propuesta de programa de ordenamiento ecológico general del territorio; Pondrá a disposición del público durante 60 días hábiles en medios remotos o locales de comunicación electrónico, en las oficinas centrales, estatales y regionales de la SEMARNAT y en las oficinas de sus órganos desconcentrados; Establecerá los espacios y los medios donde el público podrá manifestar sus observaciones; Emitirá los lineamientos conforme a los cuales se desarrollará el proceso de consulta pública, así como para la presentación, análisis y registro de las observaciones y propuestas que se reciban en la bitácora ambiental; y Analizará las observaciones que se presenten durante el proceso de consulta pública, a efecto de que se consideren en el programa, y en caso de ser desechadas, argumentar las razones técnicas o jurídicas. Además, la SEMARNAT organizará foros regionales a través de órganos de consulta, tales como los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable, durante el periodo de consulta pública. Esto último de acuerdo con el Artículo 28 del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Ordenamiento Ecológico.

En el caso de los regionales (artículos 42 al 47 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Ordenamiento Ecológico, aplican para los que abarquen la totalidad o una parte del territorio de una entidad federativa, o una región ecológica que se ubique en el territorio de dos o más entidades federativas, el Gobierno Federal, el de los Estados y Municipios respectivos, y en su caso el del Distrito Federal; en este caso la Federación celebrará los acuerdos o convenios de coordinación procedentes con los gobiernos locales involucrados), la etapa de caracterización tendrá por objeto describir el estado de los componentes natural, social y económico del área de estudio e identificará los intereses sectoriales y atributos ambientales a través de mecanismos de participación social corresponsable. Asimismo, la SEMARNAT

6. Consulta pública de Manifestaciones de Impacto Ambiental, en el seno del Procedimiento²⁴¹ (PEIA)

deberá someter, con la concurrencia de los gobiernos locales, el producto final de la etapa de caracterización y la propuesta de programa de ordenamiento ecológico regional a un proceso de consulta pública que incluya la realización de talleres de planeación para promover la participación social corresponsable y convoque a una reunión pública de información en los medios de difusión oficial de los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, con la participación que corresponda a sus municipios, y a sus delegaciones, respectivamente. La Secretaría invitará a los representantes de los grupos y sectores sociales y privados que incidan en el patrón de ocupación del territorio.

En cuanto a los locales, según los artículos 20 bis al 20 bis 5 de la LGEEPA, las leyes estatales o del Distrito Federal en la materia establecerán los mecanismos que garanticen la participación de los particulares, los grupos y organizaciones sociales, empresariales y demás interesados. Dichos mecanismos incluirán, por lo menos, procedimientos de difusión y consulta pública de los programas respectivos. Asimismo, señala que las leyes locales en la materia, establecerán las formas y los procedimientos para que los particulares participen en la ejecución, vigilancia y evaluación de los programas de ordenamiento ecológico a que se refiere este precepto, y el Gobierno Federal podrá participar en esta consulta y emitirá las recomendaciones que estime pertinentes.

Para el caso de los marinos, la situación es particular, pues la LGEEPA no contempla mecanismo específico de participación en su elaboración. El artículo 20 BIS 6 simplemente establece que la Secretaría podrá formular, expedir y ejecutar, en coordinación con las Dependencias competentes, programas de ordenamiento ecológico marino (lo cual se confirma en el artículo 4º de su reglamento en materia de Ordenamiento Ecológico). Disposición que meramente se complementa con el artículo 20 BIS 7 referido al contenido mínimo de tales ordenamientos. Para conocer el proceso de participación de este ordenamiento hemos de realizar una interpretación conjunta de los artículos 52 y 47 del reglamento, que nos indican que formulación, expedición, aplicación, ejecución, evaluación y modificación de los programas de ordenamiento ecológico marino se harán conforme a lo establecido para los programas de ordenamiento ecológico regional de competencia Federal.

²⁴¹ Sustentado en el artículo 34 de la LGEEPA (reciba una manifestación de impacto ambiental e integrado el expediente, la SEMARNAT pondrá ésta a disposición del público, con el fin de que pueda ser consultada por cualquier persona. Además, a solicitud de cualquier persona de la comunidad de que se trate, se podrá llevar a cabo una consulta pública en los términos que refiere) y su Reglamento de la LGEEPA en materia de Evaluación del Impacto Ambiental, artículos 38 al 41 que establecen el régimen de comunicaciones y participación social tanto en las consultas públicas que pueden abrirse, como de las reuniones públicas de información al seno de las anteriores, cuyo otorgamiento es facultativo para la Secretaría. Una vez “concedidas”, cualquier interesado podrá proponer (ha de ser por escrito, con nombre y domicilio) el establecimiento de medidas de prevención y mitigación, así como las observaciones que considere pertinentes, las cuales se agregarán al expediente. Las reuniones públicas de información están a cargo de la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia según el artículo 12, fracción IV,

7. Consulta sobre la liberación de Organismos Genéticamente Modificados.²⁴²
8. Para establecer un Área Natural Protegida (ANP), tanto respecto de los estudios previos justificativos como para la formulación de un programa de manejo de ANP.²⁴³

del Reglamento Interior de la SEMARNAT, quien la organiza conjuntamente con la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental, así como con la Delegación Federal de la Entidad Federativa correspondiente.

²⁴² Resulta interesante a efectos de política ambiental esta consulta pública de índole habitualmente agropecuaria (aunque existen algunos casos en los que evalúa y resuelve la SEMARNAT, como para liberación de OGMs para procesos de biorremediación). La SEMARNAT tiene mandatos de coordinación con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesa y Alimentación (SAGARPA), y la Secretaría de Salud entre otras. En apego a lo establecido en el artículo 33 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (LBOGM) le corresponde a la SAGARPA informar a través del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) sobre las solicitudes de permiso de liberación al ambiente de organismos genéticamente modificados de uso agrícola, aunque puede corresponderle a otra Secretaría (ver distribución competencial en los artículos 10 al 18 de la LBOGM). Cabe destacar que la puesta a disposición de la solicitud de permiso de liberación de OGMs al ambiente se realiza una vez que aquella ha cumplido con la información y los requisitos establecidos en dicha Ley, y ha quedado inscrita y publicada en el Registro correspondiente, pero antes de que se resuelva la solicitud. Y lo hará a través de los medios que considere idóneos a tal efecto (por medios electrónicos habitualmente). Cualquier persona, incluyendo a los gobiernos de las entidades federativas en las que se pretenda realizar la liberación respectiva, podrá emitir su opinión, que deberá estar sustentada técnica y científicamente, en un plazo no mayor de veinte días hábiles contados a partir de la fecha en que la solicitud respectiva sea puesta a disposición del público, y las opiniones que se emitan serán consideradas por las Secretarías correspondientes para el establecimiento de medidas de bioseguridad adicionales, en caso de que proceda expedir el permiso de liberación.

²⁴³ El artículo 47 de la LGEEPA señala que en el establecimiento, administración y manejo de las áreas naturales protegidas, la Secretaría promoverá la participación –normalmente a través de convenios- de sus habitantes, propietarios o poseedores, gobiernos locales, pueblos indígenas, y demás organizaciones sociales, públicas y privadas, con objeto de propiciar el desarrollo integral de la comunidad y asegurar la protección y preservación de los ecosistemas y su biodiversidad. Su artículo 58 establece que previamente a la expedición (y cualquier modificación posterior, ya que requieren del mismo procedimiento que para decretarlas según el artículo 62 de la LGEEPA) de la declaratoria respectiva, deberán ser puestos a disposición del público los estudios que lo justifiquen. Asimismo, la Secretaría deberá solicitar la opinión de los gobiernos locales en cuyas circunscripciones territoriales se localice el área natural de que se trate, las dependencias de la Administración Pública Federal que deban intervenir, de conformidad con sus atribuciones, las organizaciones sociales públicas o privadas, pueblos indígenas, y demás personas físicas o morales interesadas, y las universidades, centros de investigación, instituciones y organismos de los sectores público, social y privado interesados en el establecimiento, administración y vigilancia de áreas naturales protegidas. También, y en virtud del artículo 65, la Secretaría formulará, dentro del plazo de un

3.3.6. Monitoreo ciudadano.

A su vez, SEMARNAT ha implementado un sistema creado por la Secretaría de la Función Pública (SFP) denominado “Monitoreo ciudadano” mediante el cual Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) evalúan y verifican la actuación de la autoridad en la prestación de trámites y servicios de alto impacto ciudadano, proponiendo acciones de mejora para la atención de la ciudadanía. Su manera de operar es la siguiente: se elige un trámite o servicio de alto impacto ciudadano y con apoyo del Órgano Interno de Control en la SEMARNAT (inmerso en la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental) y la Secretaría de la Función Pública, se busca a la OSC interesada en evaluar la forma en que se lleva a cabo el trámite o servicio (sin conflicto de intereses con el trámite o servicio a evaluar. La OSC (Monitor Ciudadano), y la dependencia acuerdan un calendario de trabajo, donde el Monitor Ciudadano podrá entrevistarse con servidores públicos de todos los niveles y usuarios del trámite y, tendrá acceso a los expedientes para realizar su evaluación. El Monitor Ciudadano presentará su evaluación y dará sugerencias de mejora, mismas que posteriormente verificará si fueron implantadas.

La Dependencia atenderá cada una de estas sugerencias, estableciendo un plazo para implantarlas o bien indicará los motivos por los cuales no es posible instaurarlas.

año contado a partir de la publicación de la declaratoria respectiva en el DOF, el programa de manejo del área natural protegida de que se trate, dando participación a los habitantes, propietarios y poseedores de los predios en ella incluidos, a las demás dependencias competentes, los gobiernos estatales, municipales y del Distrito Federal, en su caso, así como a organizaciones sociales, públicas o privadas, y demás personas interesadas.

A modo de reflexiones finales, lo anterior indica que está habiendo un cambio en la política ambiental en México hacia la incorporación y juridificación tanto del derecho a participar como de los instrumentos que la hacen materializable, siquiera a efectos gubernamentales. Existe un régimen que podríamos denominar básico en términos generales, y que se encuentra particularizado prácticamente para cada instrumento de la política ambiental mexicana, entre la LGEEPA, sus ocho reglamentos vigentes y las leyes y reglamentos del sector.

Inclusive se ha ido más allá, por obvios motivos de necesidad de coordinación, al establecerse mecanismos en los que la SEMARNAT tiene participación junto con otras Secretarías del Gobierno Federal, como la SAGARPA, la Secretaría de Economía o la de Energía.

Una vez creados tantos instrumentos orgánicos como los señalados, resulta imprescindible trabajar en profundidad agendas de transversalidad que incorporen a la gestión ambiental las necesidades que sectorizadamente se detectan en los mismos, así como contar con funcionarios capacitados para atender adecuadamente las dinámicas que exige el nuevo modelo de gobernabilidad abierta e incluyente para con los ciudadanos y la sociedad civil en general.

No obstante lo anterior, considero que en términos generales el acceso a esta participación continúa siendo reducida a personas que por diversos motivos son interesados en los procesos específicos a los que concurren, sea por participar en organizaciones civiles o comunitarias, o por representar intereses corporativos, institucionales o gubernamentales. Son profesionales habitualmente, rara vez participan ciudadanos “comunes y corrientes”, sino hasta que el conflicto se ha desatado (por ejemplo en el marco del PEIA, o en las declaratorias de ANP), razón de más

para instrumentar mejor la necesaria vinculación de una deficiente participación ciudadana, en su función preventiva de conflictos, y a la par mejorar los instrumentos de acceso –administrativo y jurisdiccional- a la justicia ambiental.

En cualquier caso, estas personales observaciones habrán de ser definidas y particularizadas sobre los diferentes instrumentos en análisis posteriores, entre otras cuestiones -y paradójicamente- porque la ENAPCI y los sistemas de indicadores que contempla están apenas teniendo sus primeros resultados de evaluación y seguimiento²⁴⁴. Ello marca también que los retos de la participación ciudadana están muy ligados, como no podía ser de otro modo, con lo relativos al acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas.

Destaco finalmente, que este es un esbozo de la situación de carácter federal, a nivel nacional. Desde las entidades federativas y los municipios la cuestión es mucho más problemática y compleja, por su propia naturaleza, y porque el federalismo ambiental se encuentra aún muy en ciernes.

²⁴⁴ Se encuentran disponibles para consulta 4 informes para con base en la ENAPCI construir el Índice de Participación Ciudadana (IPC) Ambiental, el cual en su origen consideró 39 indicadores y 4 categorías. El Índice permite conocer la magnitud de las acciones del Sector Ambiental en las que se involucra a la ciudadanía y convertirlo en una herramienta para impulsar la participación informada, activa y efectiva de la sociedad, bajo principios de inclusión, igualdad y equidad. A partir de 2013, se redujo la cantidad de sus componentes a 23 indicadores y 2 categorías: Participación ciudadana y Atención ciudadana. Está alineado a lo que refiere el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 en materia de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y participación ciudadana. Asimismo, es uno de los 17 indicadores del Programa de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018. Ver <http://www.semarnat.gob.mx/transparencia/participacion-ciudadana/indice-de-participacion-ciudadana-del-sector-ambiental>

3.4. En el ámbito europeo y español.

La normativa europea y española respecto de la participación en la toma de decisiones ambientales es muy numerosa y específica, como también hemos comprobado en el ámbito mexicano.

El propio Tratado de la Unión Europea introduce el concepto de apertura en el párrafo segundo de su artículo 1, en virtud del cual “el presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible.”

La apertura permite garantizar una mayor participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, así como una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la administración para con los ciudadanos en un sistema democrático. La apertura contribuye a reforzar los principios de democracia y respeto de los derechos fundamentales contemplados en el artículo 6 del Tratado UE y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea²⁴⁵. Lo cual es retomado por el Séptimo Programa Comunitario de Acción en Materia de Medio Ambiente²⁴⁶ (el vigente).

²⁴⁵ Considerando Segundo del Reglamento (CE) N° 1049/2001.

²⁴⁶ Decisión N° 1386/2013/EU del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de Noviembre de 2013 sobre el Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta” (DOUE L 354/171, 31.12.2013) (no disponible completo en español). Consultable, además de su proceso de elaboración y aportes en <http://ec.europa.eu/environment/newprg/index.htm>

Se esbozan a continuación las de origen europeo y propiamente español. La anterior complejidad ha de ser necesariamente tomada en cuenta, dado que algunas normas de origen europeo tienen eficacia directa en España, y otras requieren de una transposición expresa, y que dependiendo de si se atiende al ámbito gubernamental implicado se cuenta con unas de carácter general (nacional, autonómico y municipal), al tipo de decisiones y procesos (si es para autorización de programas, determinadas actividades etc.) o a la atención de asuntos específicos (por ejemplo en materia de aguas, vida silvestre, organismos modificados genéticamente, residuos, etc.)

Numerosos ejemplos pueden ofrecerse en el ámbito de la construcción europea que contemplan los aspectos que se están tratando.

3.4.1. La Carta Europea sobre el Medio Ambiente y la Salud (1984) que se adoptó en la I Conferencia Europea sobre el Medio Ambiente y la Salud²⁴⁷ que tuvo lugar en Frankfurt del Meno, República Federal de Alemania, el 7 y el 8 de diciembre de 1989, y que se vincula directamente con los instrumentos internacionales de política ambiental existentes en aquellos años, y ya referidos y relatados en la sección previa. Lo destaco como lo hace el Convenio de Aarhus en su preámbulo.

Dicha Carta expresa entre los derechos y responsabilidades que:

1. Toda persona tiene derecho a:
 - un ambiente que conduzca a los máximos niveles posibles de salud y bienestar;

²⁴⁷ Puede consultarse y descargarse directamente por ejemplo en la web de la Organización Panamericana de la Salud <http://hist.library.paho.org/Spanish/BOL/v109n4p402.pdf>

- ser informada y pedir información sobre las cuestiones ambientales y sobre los planes, decisiones y actividades que puedan afectar el ambiente o la salud;
- participar en el proceso de toma de decisiones.

2. Es responsabilidad de toda persona contribuir a la protección del ambiente en interés de su propia salud y de la salud de los demás.

Y también destaca para la atención de las Prioridades y temas urgentes en materia ambiental y de salud que declara, que ha de considerarse la importancia de la planificación ambiental intersectorial y la gestión comunitaria para generar salud y bienestar.

3.4.2. Las Directrices de Sofía sobre el acceso a la información ambiental y la participación del público en la toma de decisiones ambientales²⁴⁸.

Aprobadas en la Tercera Conferencia Ministerial Medio Ambiente para Europa celebrada en Sofía, Bulgaria, en Octubre de 1995, a la cual asistieron los ministros de medio ambiente de 49 países de Europa, América del Norte y Asia Central, y de Australia, Japón y México, además de un representante de las Comunidades Europeas.

Las directrices respecto de la participación pública se recogen entre la número 16 y la 24, del siguiente modo:

“16. Los Estados deberán facilitar la participación pública en los procesos de toma de

²⁴⁸ECE/CEP/24. Disponibles en

<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/1995/cep/ece.cep.24e.pdf>

Al respecto también la Declaración de los Ministros de Medio Ambiente de la región de las Naciones Unidas, Comisión Económica para Europa (UNECE) de 25 de octubre de 1995. Disponible en <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/efe/history%20of%20Efe/Sofia.E.pdf>

decisiones ambientales y procesos de toma de decisiones que tengan repercusiones ambientales significativas.

17. Se alienta a los Estados a establecer procesos de consulta formales e informales para facilitar que las organizaciones no gubernamentales se involucren en los procesos de toma de decisiones que tengan impactos e implicaciones ambientales significativos y eliminar los impedimentos u obstáculos a la participación pública.

18. Los Estados deben hacer esfuerzos especiales para promover la participación pública en la formulación de políticas ambientales y las decisiones que son de particular interés para las comunidades regionales y locales.

19. Las consultas deberían tener lugar al principio del proceso de toma de decisiones, en una etapa en la cual las opciones siguen abiertas y la influencia pública efectiva se puede ejercer. Los Estados deben establecer procedimientos transparentes y proporcionar información pertinente. En su caso, las autoridades correspondiente deben prestar al público la asistencia y explicaciones adicionales. Se alienta a los Estados, cuando sea posible, a describir los límites temporales de la consulta pública y del régimen de acceso a la información con el fin de garantizar la participación informada del público.

20. Las autoridades competentes serán responsables de la formación eficaz de los funcionarios públicos para mejorar la comprensión de sus responsabilidades en la entrega del acceso público a la información y facilitar la participación pública en la toma de decisiones ambientales.

21. Antes de que se tomen decisiones que afecten significativamente el medio ambiente, los Estados deben introducir medidas que garanticen que la opinión pública, incluidas las opiniones de las organizaciones no gubernamentales, otros grupos de interés y órganos

asesores ambientales, sean tenidas en cuenta.

22. Los Estados deben asegurar la participación pública en la toma de decisiones administrativas del medio ambiente procesos preferentemente por medio de reglas explícitas que rigen ciertos procedimientos como, en su caso, la evaluación de impacto ambiental (EIA) y la expedición de permisos o licencias, en particular cuando éstos puedan tener un efecto significativo sobre el medio ambiente. Estas normas podrían incluir, entre otras cosas, el derecho a ser escuchado, procedimientos que incluyen el derecho de proponer alternativas cuando sea posible, un tiempo razonable para formular observaciones, el derecho a una decisión motivada y el derecho de recurso a procedimientos administrativos o judiciales para impugnar los fallos para actuar y para apelar decisiones.

23. Se alienta a los Estados a adoptar como norma mínima las obligaciones y recomendaciones sobre la EIA, que figuran por ejemplo en el Convenio sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo (Espoo, 1991)

24. Los Estados deben velar por que las personas involucradas en la participación pública en materia de medio ambiente no sean penalizados de ninguna manera por las actividades que se efectúan de manera lícita.”

Finalmente la Declaración de Sofía dispuso que creen esencial que, de conformidad con el Principio 10 de la Declaración de Río, los Estados deben otorgar al público la oportunidad de participar en todos los niveles de toma de decisiones en procesos relacionados con el medio ambiente, y reconocen que aún queda mucho por hacer en este sentido.

Hacen también un llamamiento a todos los países de la región para garantizar que cuenten con marcos jurídicos y mecanismos apropiados y eficaces para asegurar pública el acceso a la información ambiental, para facilitar y fomentar la participación del público, entre otras cosas a través de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, y para proporcionar acceso eficaz del público a los recursos judiciales y administrativos por daños ambientales. E invitan a los países a garantizar en la legislación la relevante y efectiva participación del público como base para políticas ambientales exitosas.

3.4.3. El Convenio sobre el acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia²⁴⁹ en asuntos ambientales²⁵⁰ (Convenio de Aarhus²⁵¹)

²⁴⁹ La Comisión Europea ha lanzado una reflexión con el objetivo general de garantizar que para el año 2020 se cumpla el principio de tutela judicial efectiva para ciudadanos y organizaciones, en el marco del vigente y mencionado 7º Programa de Acción (sección 65 apartado e))

²⁵⁰ Convendría delimitar cuáles son y cuáles no los asuntos ambientales, y hasta donde llega la transversalidad siquiera a efectos normativos.

²⁵¹ Comisión económica para Europa. Comité de Política Ambiental. ECE/CEP/INFORMAL/1999/1 de 15 de enero de 1999. La Convención fue adoptada en la Conferencia Ministerial “Medio Ambiente para Europa” celebrada en Aarhus, Dinamarca, el 25 de junio de 1998. En el ámbito europeo se adoptó con posterioridad la Decisión 2005/370/E del Consejo, de 17 de febrero de 2005, sobre la celebración en nombre de la Comunidad Europea, del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. El Convenio de Aarhus es de aplicación directa en España, tras su ratificación, en diciembre de 2004 (como se ha señalado, publicado en BOE de 16 de febrero de 2005 y con entrada en vigor el 31 de marzo de 2005)

Sobre la aplicabilidad del Convenio, y sus vínculos con otros convenios y protocolos de la Comisión Económica de Naciones Unidas para Europa, UNECE, ver el documento preparatorio 8 c) MP.PP/2002/19. CEP/2002/14. De 18 de septiembre de 2002. Disponible en <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2002/pp/mp.pp.2002.19.e.pdf>

Se han editado dos versiones (2000 y 2014) de Guía para la implementación del Convenio de Aarhus, ambos disponibles en la página web de UNECE, que proporciona tanto una visión general de los principios que inspiran el Convenio como un detallado análisis de sus disposiciones artículo por artículo. También se desarrolló, y se publicó en 2004, un Documento-guía para la Preparación de un Perfil Nacional para evaluar las capacidades nacionales para la aplicación del Convenio de Aarhus, desarrollado

El Convenio de Aarhus es de aplicación directa en España pues fue ratificado en diciembre de 2004 (BOE de 16 de febrero de 2005) entró en vigor de forma general el 30 de octubre de 2001 y en vigor para España desde el 29 de marzo de 2005, de conformidad con lo establecido en su artículo 20.

España, no obstante, aprobó la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, la cual transpone además las Directivas 2003/4/CE²⁵² y 2003/35/CE²⁵³ y que será analizada más adelante desde la óptica que nos ocupa.

por UNITAR y UNECE (vinculado con UNITAR 2008) para ayudar a los países a documentar y adoptar medidas para fortalecer las capacidades nacionales para aplicación de la Convenio, según sus circunstancias y necesidades. Este último disponible en http://www.unitar.org/egp/sites/default/files/aarhus_EN_guidance.doc_np.final_10.2004.pdf

²⁵² Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2003 relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo. La cual solamente contempla el término participación en dos ocasiones, y en su preámbulo, una de ellas en referencia al nombre completo del Convenio de Aarhus, y la otra para expresar que “Un mayor acceso del público a la información medioambiental y la difusión de tal información contribuye a una mayor concienciación en materia de medio ambiente, a un intercambio libre de puntos de vista, a una más efectiva participación del público en la toma de decisiones medioambientales y, en definitiva, a la mejora del medio ambiente.” DOUE 14 de febrero de 2003.

²⁵³ Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de mayo de 2003 por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE, y 96/61/CE del Consejo, con su relevante nuevo Anexo V para esta en materia de participación del público en la toma de decisiones. DOUE 25 de junio de 2003. Su objetivo es según su artículo 1: contribuir a la aplicación de las obligaciones resultantes del Convenio de Aarhus, en particular: a) disponiendo la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas medioambientales; b) mejorando la participación del público e incluyendo disposiciones sobre acceso a la justicia en las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo.

Resulta relevante que la primera conferencia de las partes reconoció en la Declaración de Lucca, Italia, 21-23 de octubre de 2002²⁵⁴, que se trata de algo más que un acuerdo ambiental; es un acuerdo que contempla aspectos fundamentales de derechos humanos y democracia, incluyendo transparencia gubernamental, capacidad de respuesta y rendición de cuentas hacia la sociedad.

Destaco para los efectos pretendidos que establece que (traducción propia) el acceso a la información, a la participación pública a la justicia son elementos fundamentales de una buena gobernabilidad en todos los niveles y esenciales para la sostenibilidad; que son necesarias para el funcionamiento de las democracias modernas que responden a las necesidades del público y son respetuosas de los derechos humanos y el rol del Derecho, y que son elementos que apuntalan y sostienen la democracia representativa.

Aarhus se encuentra inspirado en tres principios básicos, a decir de PIGRAU²⁵⁵ (p23):

- La vinculación entre la protección del medio ambiente, el desarrollo sostenible y el goce

²⁵⁴ Naciones Unidas. Consejo económico y Social. Comisión económica para Europa. Informe de la primera reunión de las partes, Addendum ECE/MP.PP/2/Add.1 Disponible en <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/mop1/ece.mp.pp.2.add.1.e.pdf>

También, el día antes de dicha reunión y el primero de la misma, 19-20 de octubre de 2002, las organizaciones ciudadanas ambientalistas europeas (ECO Forum europeo) de 34 países sostuvieron una asamblea internacional denominada “Participación pública: El camino de las palabras a los hechos en Carignano-Lucca, de donde surgió la Declaración ECO Forum Carignano-Lucca, la cual también destacó el necesario componente participativo para la aplicación efectiva del Convenio de Aarhus, y enfatizó la necesidad de la implementación, y llamó a los signatarios a una ratificación e implementación completas antes de 2004.

²⁵⁵ Pigrau Solé, A. y Borrás Pentinat S.; *Diez años del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente*. En Pigrau Solé A. (Director) *Acceso a la información, la participación y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*. Colección Atelier Administrativo, Editorial Atelier. Barcelona, 2008.

de los derechos fundamentales.

- La necesaria transparencia de las Administraciones Públicas en la toma de decisiones, y en concreto, de aquellas decisiones que puedan tener repercusiones apreciables²⁵⁶ en materia de medio ambiente, y
- El importante papel que pueden desempeñar en la protección del medio ambiente los ciudadanos, ciertas personas jurídicas sin ánimo de lucro y el sector privado en general.

Secundo la opinión de Pigrau, seguramente apuntalada en la Declaración de Lucca referida, al decir que el Convenio de Aarhus se centra en la relación entre público –seguramente dicha referencia incorpora tanto la perspectiva individual como colectiva- y gobiernos, en un contexto democrático y abre un nuevo proceso de participación pública en la elaboración y aplicación de normas ambientales; y cuando expresa que constituye la base fundamental para la realización del derecho al medio ambiente.

Destaca también su preámbulo que el público debe tener conocimiento de los procedimientos de participación en la toma de decisiones en asuntos ambientales, tener libre acceso a los mismos y saber cómo utilizarlos, que su aplicación contribuirá a fortalecer la democracia en la región de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa.

El objetivo principal es contribuir a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones

²⁵⁶ Resulta vago establecer la apreciabilidad, aunque se entiende el sentido o “riesgo intrínseco” de las repercusiones a las que se refiere (por ejemplo podría no ser apreciable y resultar catastrófica, a pesar de que fuera “transparente”)

presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar, y establecer que cada Parte garantizará los derechos de acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales de conformidad con sus disposiciones.

Algunos de los estándares de la Convención de Aarhus en materia de participación pública son

257:

- Proporcionar oportunidades para que el público comente y aporte su opinión en la toma de decisiones, incluidas las decisiones relativas a determinadas actividades, planes, programas, leyes y reglas.
- Llevar a cabo la participación del público desde las fases tempranas de las decisiones.
- El establecimiento de plazos razonables para las fases de participación del público.
- Establecer procedimientos claros para la participación pública.
- Las autoridades deben tomar en cuenta las observaciones del público.
- Las autoridades deben proporcionar al público una decisión final motivada.

Para el Convenio de Aarhus los sujetos habilitados a participar, así como las condiciones en que deban participar para que su participación sea real y efectiva dependerán del tipo de decisión de que se trate; establece el derecho a participar del público interesado, entendiendo este como aquél que resulta o puede resultar afectado por estas decisiones y también aquel que tiene un interés

²⁵⁷ Primera reunión de las partes. *Access to information, public participation and access to justice in international forums.* MP.PP/2002/18. CEP/2002/13. Disponible en <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2002/pp/mp.pp.2002.18.e.pdf>

que invocar en esa toma de decisiones. Asimismo, reconoce que las organizaciones no gubernamentales que trabajan a favor de la protección del medio ambiente tienen ese interés que invocar, por lo que a todos los efectos ostentan la condición de público interesado. Y finalmente, expresa que estas organizaciones tendrán que cumplir con los requisitos exigidos en el respectivo derecho interno.

El Convenio de Aarhus contempla a partir de su artículo 6²⁵⁸ los derechos de participación²⁵⁹ del público en las decisiones relativas a actividades particulares, la participación del público en los planes, programas y políticas relativos al medio ambiente (artículo 7), y la participación del público durante la fase de elaboración de disposiciones reglamentarias o de instrumentos normativos jurídicamente obligatorios de aplicación general (artículo 8) a los cuales nos remitimos. No sin antes indicar que según el texto del Convenio, existe una intensidad vinculante diferenciada entre el artículo 6²⁶⁰ y los artículos 7-8.

²⁵⁸ La participación pública en decisiones sobre actividades específicas del artículo 6 del Convenio se articula a través de los procedimientos específicos regulados en la correspondiente legislación sectorial. Así, el artículo 3.2.e) de la Ley 27/2006 establece que todos tienen derecho a participar de manera efectiva y real, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación aplicable, en los procedimientos administrativos tramitados para el otorgamiento de las autorizaciones reguladas en la legislación sobre prevención y control integrado de la contaminación, para la concesión de los títulos administrativos regulados en la legislación en materia de organismos modificados genéticamente, y para la emisión de las declaraciones de impacto ambiental reguladas en la legislación sobre evaluación de impacto ambiental. (v. Tercer informe de cumplimiento de España, e Informes estadísticos en <http://www.magrama.gob.es/es/ministerio/servicios/informacion/informacion-ambiental/informes-estadisticos/>)

²⁵⁹ Pueden consultarse numerosos casos en <http://www.unece.org/env/pp/newcastle.handbook.html>

²⁶⁰ La participación en procedimientos de autorización de las actividades recogidas en el Anexo I del Convenio se regula en la correspondiente legislación sectorial, fundamentalmente en la Ley 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación para la concesión de autorizaciones ambientales integradas, y en el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos.

Y es que el artículo 6 está redactado en términos de obligatoriedad: aplicará, informará, exigirá, debería, preverá; mientras que el artículo 7 refiere a “En la medida en que proceda, se esforzará por brindar al público la posibilidad de participar” pueda participar cuando se trata de la elaboración de las políticas, mientras que para el caso de planes y programas pareciera ser más vinculante al señalar que “Cada Parte adoptará disposiciones prácticas u otras disposiciones necesarias para que el público participe en la elaboración de los planes y programas relativos al medio ambiente en un marco transparente y equitativo”. Además, en ambos casos una interpretación literal parece limitar al público²⁶¹ que “será designado por la autoridad pública competente, teniendo en cuenta los objetivos del presente Convenio”, y para planes y programas²⁶² abre a la aplicación de los apartados 3, 4 y 8 del artículo 6 (de entre los más abiertos y menos exigentes del mismo)

Algo similar sucede con el artículo 8, al expresar que “Cada Parte se esforzará por promover una participación efectiva del público en una fase apropiada, y cuando las opciones estén aún abiertas,

²⁶¹ El Convenio conceptúa como “Público” en su artículo 2º párrafo 4 lo siguiente:

Por «público» se entiende una o varias personas físicas o jurídicas y, con arreglo a la legislación o la costumbre del país, las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas.

Y por “público interesado” (párrafo 5) se entiende el público que resulta o puede resultar afectado por las decisiones adoptadas en materia medioambiental o que tiene un interés que invocar en la toma de decisiones. A los efectos de la presente definición, se considerará que tienen tal interés las organizaciones no gubernamentales que trabajan en favor de la protección del medio ambiente y que cumplen los requisitos exigidos por el derecho interno.

La Ley 27/2006 amplía a su vez este concepto que trasciende al de interesado que utiliza la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) ya que no requiere un interés directo acreditable para solicitar la información.

²⁶² Las garantías en materia de participación serán de aplicación, según dispone el artículo 17 de la Ley 27/2006, en relación con aquellos planes y programas previstos en la Directiva 2003/35/CE.

durante la fase de elaboración por autoridades públicas...” el Convenio resulta carente de obligatoriedad, y se limita de expresar que “conviene adoptar las disposiciones siguientes:

- a) Fijar un plazo suficiente para permitir una participación efectiva;
- b) publicar un proyecto de reglas o poner éste a disposición del público por otros medios;
- y
- c) dar al público la posibilidad de formular observaciones, ya sea directamente, ya sea por mediación de órganos consultivos representativos.

Los resultados de la participación del público se tendrán en consideración en todo lo posible.”

Ello lo retoma el artículo 18 de la Ley 27/2006 al incorporar una lista abierta de materias –que “versen” sobre asuntos ambientales; dejarían fuera otras disposiciones de carácter general que versen sobre otras, pero con incidencia ambiental como por ejemplo la energética, la agropecuaria o la urbanística- (abierta porque refiere *in fine* a aquellas otras materias que establezca la normativa autonómica) en cuya regulación deberán observarse los principios y garantías que en materia de participación establece dicha Ley.

Además de lo anterior, se aplican las exclusiones como las que tengan como único objetivo la defensa nacional o la protección civil, las que persiguen exclusivamente la aprobación de planes y programas, y las que supongan modificaciones no sustanciales (¿cuáles lo serán?) de normas ya existentes, por su carácter organizativo, procedimental o análogo, siempre que no impliquen una reducción (¿con qué criterios?) de las medidas de protección del medio ambiente.

3.4.4. Recomendaciones de Maastricht sobre Promoción de la Participación Pública Efectiva en la toma de decisiones en materia de medio ambiente²⁶³, preparadas por el Grupo de Trabajo sobre la participación del público en la toma de decisiones en el marco del Convenio de Aarhus, para efectos de mejorar la aplicación y el cumplimiento de las partes, y de reciente expedición.²⁶⁴

A decir de su texto -y en traducción personal del inglés al español dado que solamente se encuentran traducidas de aquel al francés y al ruso, con apoyo del instrumento de ratificación español del Convenio (BOE 16 de febrero de 2005)- fueron redactadas en respuesta a la petición de la Reunión de las Partes en el Convenio en atención a necesidades detectadas durante varios años tanto por parte de funcionarios como de miembros del público, para ofrecer orientaciones más prácticas sobre cómo mejorar la aplicación de las disposiciones de la Convención en materia de participación pública en la toma de decisiones.

Expresa también textualmente que –como no podía ser de otra manera dadas las circunstancias- las recomendaciones de Maastricht se prepararon mediante un proceso abierto y participativo.

²⁶³ Economic Commission for Europe. Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters. Fifth session. Maastricht, the Netherlands, 30 June and 1 July 2014. ECE /MP.PP/2014/8 (26 de mayo de 2014). Con orígenes desde las solicitudes asentadas en las decisiones ECE/MP.PP/2010/2/Add.1, párrafo 2 (c); y ECE/MP.PP/2011/2/Add.1, decisión IV/6, Anexo I, actividad V.

²⁶⁴ Fruto de la 5ª reunión de las partes de Aarhus, en Maartricht, Bélgica, cuya documentación puede consultarse en http://www.unece.org/env/pp/aarhus/mop5_docs.html#/

Ver Decisiones en el *Report of the fifth session of the Meeting of the Parties. Addendum* (ECE/MP.PP/2014/2/Add.1) *Decisions adopted by the Meeting of the Parties*. Disponible en http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop5/Documents/Post_session_docs/ece_mp.pp_2014_2_add.1_eng.pdf

Que tres proyectos fueron puestos a disposición para su comentario -en mayo de 2012 octubre de 2012 y marzo de 2013²⁶⁵- cada uno de los cuales fue objeto de un proceso amplio de comentarios, durante el cual se recibieron aproximadamente 1.700 comentarios dirigidos, así como una numerosa cantidad de comentarios más generales.

Las 190 Recomendaciones de Maastricht son una extraordinariamente detallada guía para aplicar la Convención de Aarhus en sus tres aspectos, además de contemplar recomendaciones generales (1-39) referidas a definiciones, cuestiones generales, de diseño del marco legal y procedimientos para la participación pública en la toma de decisiones con perspectiva práctica, inclusive propone una participación pública en la opción cero y en la multi-etapa de la toma de decisiones. Ayuda a la definición y la identificación del público susceptible de participar, aspectos relativos a notificaciones individuales, la intervención de órganos consultivos, e inclusive la participación del público de otros países. Además de aportar propuestas para la delegación de tareas en un procedimiento de participación pública, disposiciones prácticas para apoyar la participación pública, y mecanismos para la evaluación, capacitación e investigación sobre las prácticas de participación pública.

²⁶⁵ De lo cual da cuenta la Memoria 2013 del MAGRAMA (2014) al expresar que “Desde principios de 2012, se está desarrollando un proyecto de recomendaciones para mejorar la aplicación de las disposiciones del Convenio de Aarhus en materia de participación pública en la toma de decisiones. El proyecto definitivo de las recomendaciones estará disponible antes de la decimoséptima reunión del Grupo de Trabajo de las Partes que se celebra a mediados de 2014.” MAGRAMA. *Memoria Anual de Actuaciones del Ministerio*. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Gobierno de España. Disponible en <http://www.magrama.gob.es/es/ministerio/servicios/publicaciones/memorias.aspx> Consultado el 5 de febrero de 2015.

El núcleo central y más numeroso de recomendaciones (40-150) es para la participación pública en la toma de decisiones sobre las actividades específicas (artículo 6), concretamente:

- A. Aplicación del artículo 6, párrafo 1, inciso a)
- B. Aplicación del artículo 6, párrafo 1, inciso b)
- C. Aplicación del artículo 6, párrafo 1, inciso c)
- D. Notificación adecuada, oportuna y efectiva (artículo 6, párrafo 2)
- E. Plazos razonables para informar al público y para que el público se prepare y participe efectivamente (artículo 6, párrafo 3)
- F. Participación pública temprana cuando todas las opciones están abiertas (artículo 6, párrafo 4)
- G. Alentando a los desarrolladores –sujetos con propósito de presentar solicitud de autorización- a participar con el público de que se trate antes de solicitarlo (artículo 6, párrafo 5)
- H. El acceso a toda la información pertinente (artículo 6, apartado 6)
- I. Procedimientos participativos para que el público presente lo que considere pertinente (artículo 6, párrafo 7)
- J. Delimitar la obligación de tener en cuenta –al adoptar la decisión- los resultados de la participación pública (artículo 6, párrafo 8)
- K. La pronta notificación y el acceso a la decisión (artículo 6, párrafo 9)
- L. Revisión –o reexamen- y actualización de las condiciones de funcionamiento de una actividad contemplada en el artículo 6 párrafo 1 (artículo 6, párrafo 10) –y aplicación *mutatis mutandi* de sus párrafos 2 al 9-

M. La participación pública en la toma de decisiones con respecto a –diseminación voluntaria en el medio ambiente de- organismos modificados genéticamente (artículo 6, párrafo 11 y en el artículo 6 bis)

Las recomendaciones 151 a 183 se destinan a la participación pública en los planes, programas y políticas relativas al medio ambiente (artículo 7 –párrafo único-), respecto de cuestiones generales (151-153), de planes y programas (154-155), y de políticas (156-183)

Y finalmente, las recomendaciones 184 a 190 delimitan la participación del público durante la elaboración de disposiciones reglamentarias y leyes –instrumentos normativos jurídicamente obligatorios de aplicación general que puedan tener un efecto importante sobre el medio ambiente, según el instrumento de ratificación español referido- (artículo 8)

3.4.5. Decisión 2006/957/CE, del Consejo, de 18 de diciembre de 2006 que aprueba en nombre de la Comunidad la enmienda al Convenio de Aarhus, adoptada por la Conferencia de las Partes en mayo de 2005 (DOUE L 386, 29.12.2006) dirigida a precisar las obligaciones en lo relativo a la participación del público en las decisiones referidas a organismos modificados genéticamente²⁶⁶ y aportar a la delimitación de instrumentos normativos en relación con el Convenio de Aarhus.

²⁶⁶ Y vinculación con la Decisión 2006/61/CE, del Consejo, de 2 de diciembre de 2005 (DOUE L 32, 4.2.2006), se procede a celebrar, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas sobre Registros de Emisiones y Transferencias de Contaminantes, celebrado en Kiev el 21 de mayo de 2003, y firmado en la misma fecha por la Comunidad (ECODES-ARANZADI p73)

Ello debido a que la normativa comunitaria que regula los OMG, en particular la Directiva 2001/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de marzo de 2001, sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente y el Reglamento (CE) núm. 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre alimentos y piensos modificados genéticamente, incluye disposiciones sobre la participación del público en las decisiones relativas a los OMG que son coherentes con la citada enmienda al Convenio de Aarhus.

En particular, introduce en el Convenio que “de conformidad con las normas de aplicación previstas en el anexo I bis (plazos razonables que permitan al público expresarse, por cualquier medio, tener debidamente en cuenta sus aportaciones en los resultados, y publicidad motivada de la decisión; así como excepciones para diseminación y comercialización cuando se den en condiciones o ecosistemas comparables ya autorizados) cada Parte adoptará las disposiciones necesarias para garantizar la información y la participación tempranas y efectivas del público antes de que se decida si se autoriza o no la diseminación voluntaria en el medio ambiente o la comercialización de organismos modificados genéticamente”, y que los requisitos que establezcan las Partes en cumplimiento de lo anterior deben “complementar las disposiciones de sus marcos reglamentarios nacionales en materia de seguridad de la biotecnología, y producir con ellas un efecto sinérgico, atendiendo a los objetivos del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología.”

También delimita la información que las Partes en ningún caso considerarán confidencial, y

ofrece un listado abierto de la información que se considera básica para garantizar la transparencia y la oportunidad de los procesos decisorios en materia de OGM.

3.4.6. Reglamento (CE) núm. 1367/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las Instituciones y a los Organismos comunitarios del Convenio de Aarhus (DOUE L 264, 25.9.2006) debe resaltarse por su trascendencia práctica en el contexto del cumplimiento por la Unión Europea de este Convenio.

El Reglamento reitera la asunción de los derechos de acceso a la información, la participación del público en la evolución del Registro y el acceso a la justicia respecto a la información (arts. 10, 12 y 13; y relevancia del art. 15)

El objetivo del Reglamento es, en efecto, aplicar el mismo a las Instituciones y Organismos Comunitarios, en particular garantizando el derecho de acceso del público a la información ambiental recibida o producida por las Instituciones y Organismos citados que obre en su poder:

- velando por la difusión de la misma,
- previendo la participación pública en los planes y programas sobre medio ambiente y otorgar el acceso a la justicia en materia ambiental a nivel comunitario, y
- debiendo esforzarse los mismos en asistir y orientar al público en el ejercicio de estos derechos (art. 1)²⁶⁷

²⁶⁷ ECODES-ARANZADI p64

Sobre la base de la aplicación general del Reglamento (CE) núm. 1049/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DOCE L 145, 31.5.2001), y de entender por instituciones y organismos a “las instituciones, organismos, oficinas o agencias públicas, creados por o en virtud del Tratado, salvo cuando actúen en ejercicio de poderes judiciales o legislativos” (arts. 2.1º c) y 3), el acceso a la información ambiental, además de la regulación del mismo establecida en ese Reglamento, implica la obligación de recogida y difusión de la misma, particularmente por medio de la tecnología de telecomunicación informática, relativa a los Tratados y la legislación ambiental comunitaria, a los convenios internacionales, a los informes sobre los avances registrados en materia de aplicación de los anteriores, a las medidas adoptadas en los procedimientos por incumplimiento del Derecho Comunitario, a los informes sobre el estado del medio ambiente, a los datos del seguimiento de las actividades que afecten o puedan afectar al medio ambiente, a las autorizaciones y acuerdos con incidencia ambiental y a los estudios de impacto ambiental y las evaluaciones de riesgo relativas a los elementos ambientales²⁶⁸.

La participación pública se especifica en su “Título III: Participación pública en relación con planes y programas relativos al medio ambiente, Artículo 9:

1. Las instituciones y organismos comunitarios proporcionarán al público, mediante las adecuadas disposiciones prácticas o de otra índole, oportunidades tempranas y efectivas de participar durante la preparación, modificación o revisión de los planes o programas

²⁶⁸ ECODES-ARANZADI p65

relativos al medio ambiente cuando todas las opciones son aún posibles. En particular, cuando la Comisión prepare una propuesta de un plan o programa de esta índole que transmita a otras instituciones u organismos comunitarios para que decidan al respecto, dispondrá la participación pública en esa fase preparatoria.

2. Las instituciones y organismos comunitarios determinarán el público que se ve o puede verse afectado por un plan o programa del tipo mencionado en el apartado 1, o que tenga un interés en el mismo, atendiendo a los objetivos del presente Reglamento.

3. Las instituciones y organismos comunitarios velarán por que se informe al público a que se refiere el apartado 2, ya sea mediante anuncios públicos o por otros medios apropiados, como los medios electrónicos cuando se disponga de ellos, acerca de:

- a) el proyecto de la propuesta, si se dispone del mismo;
- b) la información medioambiental o la evaluación relevante para el programa en elaboración, si se dispone de la misma, y
- c) las modalidades prácticas de participación, incluyendo:
 - i) la entidad administrativa de la que puede obtenerse la información relevante,
 - ii) la entidad administrativa a la que pueden transmitirse observaciones, opiniones o preguntas, y
 - iii) los plazos razonables que concedan suficiente tiempo para que el público sea informado y para que este se prepare y participe efectivamente en el proceso de toma de decisiones en materia de medio ambiente.

4. Se fijará un plazo mínimo de ocho semanas para la recepción de observaciones. Siempre que se organicen reuniones o consultas, se informará de estas con una antelación mínima de cuatro semanas. Los plazos podrán reducirse en caso de urgencia o cuando el público haya tenido ya la posibilidad de formular observaciones sobre el plan o programa de que se trate.

5. Al adoptar su decisión sobre un plan o programa relacionado con el medio ambiente, las instituciones y organismos comunitarios tomarán debidamente en cuenta el resultado del proceso de participación del público. Las instituciones y organismos comunitarios deberán informar al público sobre dicho plan o programa, incluido su texto, y sobre las razones y consideraciones en las que se ha basado la decisión, incluida la información sobre el proceso de participación del público.”

El Reglamento en materia de participación ha de interpretarse conjuntamente con la Comunicación de la Comisión COM (2002) 704, DO 11 de diciembre de 2002, “Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo, principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas”, la cual es de carácter general, ya que como expresa NAVARRO²⁶⁹ la Comisión es la institución principal y cuasimonopólica en materia de iniciativa para organizar y garantizar la participación del público. Que Reglamento y Comunicación están alineados, y que no garantizan la participación del público “a lo largo de todo el proceso de toma de decisiones” como señala el Convenio de Aarhus (arts 6.3, 6.4 y remisión del 7) ya que la

²⁶⁹ NAVARRO Batista, N. *Sociedad civil y medio ambiente: el impacto del Convenio de Aarhus sobre la administración de la Unión Europea*. En PIGRAU y Casado (coords) 2010.

Comisión –en respuesta a reivindicaciones de organizaciones sociales- entendió que debía reducir la fase de respuesta de motivación pormenorizada e individualizada a las observaciones de los participantes para no perjudicar la eficacia del proceso decisorio, y en su lugar se compromete a explicar en la exposición de motivos cómo se han tenido en cuenta los resultados del proceso de participación.

La crítica de Navarro proviene de que dichas exposiciones de motivos escasamente satisfacen dicha obligación, no todas tienen el nivel de detalle deseable y, en ocasiones, se efectúan referencias muy vagas, lo que aunado a que las exposiciones de motivos de la Comisión no se publican en el DO, y a que tras la propuesta de la Comisión tanto el Parlamento Europeo como el Consejo pueden introducir cambios sobre los que los interlocutores sociales no han tenido la posibilidad de pronunciarse (se complica tras la primera lectura), genera que el autor señale (p41) que no cabe considerar que la participación sea efectiva y real, auténtica. Aunque posteriormente matiza que el momento idóneo para dar por concluido el diálogo social parece ser el término de la primera lectura; es decir, sacrificar la dimensión activa y enriquecedora de la democracia en virtud de la eficacia y la racionalidad. Cuestiones que necesariamente hay que equilibrar, y de gran trascendencia para efecto de lo que nos ocupa este estudio, ya que la democracia y gobernanza ambientales dependen instrumentalmente de ellas para satisfacer las garantías de participación, y a través de éstas, el derecho humano al ambiente sano.

3.4.7. La Ley 27/2006, de 18 de julio por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE²⁷⁰, y entró en vigor el 20 de julio de 2006, al día siguiente de su publicación²⁷¹.

La Ley 27/2006 incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2003, sobre el acceso del público a la información ambiental y responde a los compromisos asumidos por España con la ratificación del Convenio de Aarhus. Regula los derechos de acceso a la información pública²⁷², de participación

²⁷⁰ Del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, L/156/17, DOUE publicado el 25 de junio de 2003, en la cual se establecen “medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo”.

²⁷¹ En la actualidad ya ha sufrido una modificación, el 26 de enero de 2008.

²⁷² También más recientemente la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno –a decir de su texto- ahonda en lo ya conseguido supliendo sus carencias, subsanando sus deficiencias y creando un marco jurídico acorde con los tiempos y los intereses ciudadanos. Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información, en virtud de su Disposición adicional primera. Refiere a las leyes 27/2006, la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, que regula el uso privado de documentos en poder de Administraciones y organismos del sector público; y la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, a la vez que reconoce el derecho de los ciudadanos a relacionarse con la Administración por medios electrónicos, avanzando en la implantación de una cultura de transparencia que impone la modernización de la Administración, la reducción de cargas burocráticas y el empleo de los medios electrónicos para la facilitar la participación, la transparencia y el acceso a la información.

Sobre el estatus previo de la cuestión y la necesidad de que España contara con una Ley de transparencia y acceso a la información: Piñar Mañas, José Luis. *Seguridad, transparencia y protección de datos: el futuro de un necesario e incierto equilibrio*. Documento de trabajo 147/2009. Laboratorio de alternativas.

y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Ley 27/2006) pone en práctica las obligaciones que derivan del Convenio de Aarhus (1998), ratificado por España en 2004, al mismo tiempo que incorpora la Directiva 2003/35/CE. (ECODES-ARANZADI)

La Ley 27/2006 derogó expresamente la Ley 38/1995²⁷³, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente (generando significativos avances²⁷⁴) modificó el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, y la Ley 16/2002, de 1 de julio, sobre Prevención y Control Integrados de la Contaminación. (CGAE-ELAW)

Tiene por objeto garantizar la efectiva aplicación del Convenio de Aarhus en todo el Estado. Es una Ley de carácter de legislación básica y se dicta al amparo de diversas fracciones del apartado primero del artículo 149 de la CE, lo que significa que, en virtud del reparto de competencias en el Estado español, las Comunidades Autónomas²⁷⁵ pueden adoptar decisiones legislativas más

Fundación Alternativas. Disponible en <http://www.falternativas.org/laboratorio/documentos/documentos-de-trabajo/seguridad-transparencia-y-proteccion-de-datos-el-futuro-de-un-necesario-e-incierto-equilibrio>

²⁷³ Los requisitos de la Directiva 2003/4/CE resultaron más exigentes que los de la Ley 38/1995.

²⁷⁴ Al respecto y con detalle comparativo: LOZANO Cutanda, B. *Análisis general de la Ley 27/2006 de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente*. En *Examen de la nueva la Ley de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente*. Consejo General del Poder Judicial. Escuela Judicial. Estudios de Derecho Judicial 137. Madrid. 2008.

²⁷⁵ Las Comunidades y Ciudades Autónomas dispone de Unidades de información ambiental, ubicadas en las Consejerías, Departamentos o Servicios con competencias en esta materia. Estas Unidades de Información o de Documentación ambiental coordinan también las solicitudes de información con las unidades técnicas especializadas (MAGRAMA. *Memoria Anual de Actuaciones (2012 y 2013) del Ministerio*. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Gobierno de España. 2013, y 2014 respectivamente.

exigentes. Atendiendo a la distribución de competencias en materia de medio ambiente, la Ley se limita a establecer aquellas garantías y principios que deben ser observados por todas las autoridades públicas ante las que pretendan ejercerse los derechos de acceso a la información, participación y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, sin entrar a regular el procedimiento para su ejercicio, al amparo de la competencia que el artículo 149.1.23.^a de la CE atribuye al Estado (título competencial de legislación básica, según su Disposición final tercera) A estos efectos, y al tratarse de un ámbito de competencia compartido con las Comunidades Autónomas, se ocupa de enunciar los principios que informarán las materias que enuncia, así como sobre aquellas otras que establezca la normativa autonómica²⁷⁶.

No obstante, y citando textualmente la referida Disposición final tercera, las siguientes disposiciones restringen su aplicación únicamente a la Administración General del Estado y a sus organismos públicos:

- El artículo 19 y las disposiciones adicionales tercera, cuarta, quinta, séptima y octava, que

²⁷⁶ El INC 2013 de España expresa que las Comunidades Autónomas han desarrollado la legislación general, e identifica: Ley 7/2007, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, de la Junta de Andalucía; Ley 11/2006, de 14 de septiembre, de evaluaciones de impacto ambiental y evaluaciones ambientales estratégicas en les Illes Balears; Ley 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado de Cantabria y su Reglamento, aprobado por Decreto 19/2010 de 18 de marzo; Ley 4/2007, de 8 de marzo, de Evaluación Ambiental en Castilla-La Mancha; Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades en Cataluña; Ley 6/2009, del 28 de abril de 2009, de evaluación ambiental de planes y programas, también en Cataluña; Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid; Ley 5/2002, de 8 de octubre, de Protección del Medio Ambiente en La Rioja; Ley 11/2003 de Prevención Ambiental de Castilla y León, etc), pudiendo existir también legislación de tipo organizativo o institucional que regule la participación pública (Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y buenas prácticas en la Administración Pública de Galicia). Así como que Extremadura está trabajando en la aprobación de un reglamento sobre evaluación ambiental y otro de Autorizaciones y Comunicación Ambiental.

serán únicamente de aplicación a la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos.

- El artículo 15 y las disposiciones adicionales primera y segunda, que se dictan al amparo del artículo 149.1.14.^a de la Constitución.
- Las disposiciones de los artículos 20 a 23, que en lo relativo a recursos en vía administrativa se dictan al amparo del artículo 149.1.18.^a de la Constitución y en lo relativo a recursos en vía contencioso-administrativa al amparo del artículo 149.1.6.^a de la Constitución.

Su Artículo 3 especifica los derechos –de todos- en materia de medio ambiente (para hacer efectivos el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y el deber de conservarlo...) en sus relaciones con las autoridades públicas para la triple variable del principio 10; de entre los que destaco textualmente los que expresa al apartado segundo “en relación con la participación pública”, que no por ejemplo relativos a los derechos de participación:

“a) A participar de manera efectiva y real en la elaboración, modificación y revisión de aquellos planes, programas y disposiciones de carácter general relacionados con el medio ambiente incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley.

b) A acceder con antelación suficiente a la información relevante relativa a los referidos planes, programas y disposiciones de carácter general.

c) A formular alegaciones y observaciones cuando estén aún abiertas todas las opciones y antes de que se adopte la decisión sobre los mencionados planes, programas o disposiciones de carácter general y a que sean tenidas debidamente en cuenta por la

Administración Pública correspondiente.

d) A que se haga público el resultado definitivo del procedimiento en el que ha participado y se informe de los motivos y consideraciones en los que se basa la decisión adoptada, incluyendo la información relativa al proceso de participación pública.

e) A participar de manera efectiva y real, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación aplicable, en los procedimientos administrativos tramitados para el otorgamiento de las autorizaciones reguladas en la legislación sobre prevención y control integrado de la contaminación, para la concesión de los títulos administrativos regulados en la legislación en materia de organismos modificados genéticamente, y para la emisión de las declaraciones de impacto ambiental reguladas en la legislación sobre evaluación de impacto ambiental, así como en los procesos planificadores previstos en la legislación de aguas y en la legislación sobre evaluación de los efectos de los planes y programas en el medio ambiente.”

El título III (artículos 16 a 19) contiene la regulación específica del “Derecho de participación pública en asuntos de carácter medioambiental”, orientada a promover una participación real y efectiva del público en la elaboración, modificación y revisión de los planes, programas y disposiciones de carácter general relacionados con el medio ambiente a los que se refiere.

Tratando de ser conciso, el artículo 16 contempla de manera abierta:

- especificaciones para que las Administraciones Públicas velen y promuevan dicho derecho respecto del establecimiento o trámite de procedimientos para la elaboración –y

modificación o revisión, si interpretamos conjunta y extensivamente con el artículo 17- de determinados planes, programas y disposiciones de carácter general.

- Determinación de la condición de persona interesada con antelación suficiente para garantizar la participación efectiva.

Sin embargo, el artículo 17, el cual expresa que *asegurarán que se observen las garantías* del artículo 16 (el cual no refiere a garantías; acaso quizá, como se ha señalado, a especificaciones para velar y promover) restringe materialmente –además de la restricción subjetiva textual del 16.2- el 16 por referir –respecto de planes y programas- a determinadas materias (al parecer en lista cerrada siquiera para las que no se dejan al arbitrio de las CCAA).

Estas son:

- a) Residuos.
- b) Pilas y acumuladores.
- c) Nitratos.
- d) Envases y residuos de envases.
- e) Calidad del aire.
- f) Aquellas otras materias que establezca la normativa autonómica.

Remite el 17.2 a la normatividad específica para la “materia de aguas, así como en aquellos otros afectados por la legislación sobre evaluación de los efectos de los planes y programas en el medio ambiente”²⁷⁷. Y en su último párrafo excluye los planes y programas que tengan como único objetivo la defensa nacional o la protección civil en casos de emergencia, como ha sido referido

²⁷⁷ Remisión y extensión de las garantías procedimentales- que ha de entenderse en la amplitud de su interpretación conjunta con las disposiciones finales primera y segunda de la propia Ley.

con anterioridad en la sección relativa al Convenio de Aarhus.

Por su parte, el artículo 18 respecto de las disposiciones normativas de carácter general, las Administraciones Públicas *asegurarán que se observen* las garantías del artículo 16 en relación con la elaboración, modificación y revisión, en las materias que enlista (ambientales típicas) y también cierra dejando abierta la lista a aquellas otras materias que establezca la normativa autonómica.

Este título²⁷⁸ contempla asimismo, en su artículo 19 la regulación del Consejo Asesor de Medio Ambiente²⁷⁹ (CAMA), órgano consultivo colegiado máximo del Gobierno en materia medioambiental, adscrito al Ministerio de Medio Ambiente (en la actualidad denominado Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente –MAGRAMA-) que “tiene por objeto la participación y seguimiento de las políticas ambientales generales orientadas al desarrollo sostenible”, emitir informes sobre anteproyectos normativos con incidencia ambiental; asesorar sobre planes y programas, efectuar propuestas vía su presidencia, proponer medidas de educación ambiental, así como las que considere oportunas para el mejor cumplimiento de acuerdos internacionales ambientales, impulsar la coordinación entre el sector público y el privado, y fomentar la colaboración con órganos similares creados por las CCAA.

²⁷⁸ Ver Dictamen del Pleno del Consejo Económico y Social en su sesión extraordinaria del día 28 de septiembre de 2005, sobre el anteproyecto de Ley por el que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

²⁷⁹ Ha de hacerse notar que el CAMA no puede ni debe constituirse en el órgano por excelencia para todo tipo de asuntos ambientales, ya que entre otras cuestiones puede adolecer de representatividad para según qué tipo de asuntos. Además del CAMA, España cuenta con otros numerosos órganos sectoriales de participación, entre ellos el Consejo Nacional del Agua, el Consejo Nacional del Clima, el Consejo Nacional para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, el Consejo para el Medio Rural, y la Mesa de Asociaciones de Desarrollo Rural.

La estructura y funciones detalladas del CAMA, el cual ya existía desde 1996 pero no con rango de Ley, se contemplan en el Real Decreto 2355/2004, de 23 de diciembre de 2004 (BOE 14 de enero de 2005)²⁸⁰

Destaca también en el marco de la Ley 27/2006 la **Orden AAA/1601/2012, de 26 de junio, por la que se dictan instrucciones sobre la aplicación en el Departamento de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.**

Norma exclusivamente los procedimientos de gestión de la información y de solicitudes por parte de la unidad responsable de ello para la Administración General del Estado, no aporta contenido alguno en materia de participación pública en la toma de decisiones. Quizá también por ello los capítulos sobre información y participación de la Memoria anual del Departamento resultan tan desproporcionadamente escasos en cuanto a la participación; aunado a unos datos de control estadístico de gestión de solicitudes de información, que adolecen de sustancia, pese a que inclusive se ha desarrollado una aplicación informática que permite el adecuado seguimiento y

²⁸⁰ Los antecedentes normativos y régimen vigente del CAMA, pueden consultarse en <http://www.magrama.gob.es/es/ministerio/funciones-estructura/organizacion-organismos/otros-organismos-organizaciones/consejo-asesor-de-medio-ambiente-cama/antecedentes.aspx>

El CAMA está presidido por el Ministro del ramo, y compuesto según el artículo 3 de dicho Real Decreto por: a) Un representante de cada una de las organizaciones no gubernamentales cuyo objeto es la defensa del medio ambiente y el desarrollo sostenible, enumeradas en el anexo (que son: Amigos de la Tierra. Ecologistas en Acción. Greenpeace España. Sociedad Española de Ornitología SEO/Birdlife. Y WWF/Asociación de Defensa de la Naturaleza (ADENA)) b) Un representante de cada una de las organizaciones sindicales más representativas en el ámbito estatal. c) Dos representantes de las organizaciones empresariales más representativas en el ámbito estatal. d) Dos representantes de las organizaciones de consumidores y usuarios, designados a iniciativa del Consejo de Consumidores y Usuarios. e) Tres representantes de las organizaciones profesionales agrarias más representativas en el ámbito estatal. f) Un representante de la Federación Nacional de Cofradías de Pescadores.

análisis de las solicitudes (artículo Noveno)

Especifica que “la transparencia en el acceso a la información pública en general y específicamente a la medioambiental se configura en la actualidad como un indicador de calidad democrática²⁸¹ y como una política prioritaria de este Ministerio.”

Resulta destacable que incorpora un interesante y relevante anexo denominado Aclaraciones y criterios jurisprudenciales relativos a las excepciones a la obligación de facilitar información ambiental.

3.4.8. El derecho a participar en las decisiones ambientales en España según Informe Nacional de Cumplimiento 2013.

Se destacan a continuación algunas consideraciones en cuanto a la participación según los obstáculos encontrados para la implementación del más reciente²⁸² Informe Nacional de Cumplimiento²⁸³ (INC) del Convenio de Aarhus disponible presentado por parte del Gobierno de España.

²⁸¹ Aunque España cuenta con las medias más bajas en Europa en la relación información ambiental-actuación ambiental, como se aprecia en publicaciones propias del MAGRAMA, como MAGRAMA 2011; *Percepción social del medio ambiente en España y la Unión Europea*. Dicha publicación expresa que *En el análisis de las conductas ambientales y la percepción del grado de información ambiental, se comprueba que los EEMM que se consideran mejor informados, son los que poseen una media más alta en la realización de acciones respetuosas con el medio ambiente, y por el contrario, los países con una media inferior de actuaciones, son aquellos que se consideran peor informados.*

²⁸² GOBIERNO DE ESPAÑA; *Informe Nacional de Cumplimiento del Convenio de Aarhus*, 2013. Hasta la fecha España ha presentado 3 Informes (2008, 2010, y 2013) los cuales pueden consultarse en <http://www.magrama.gob.es/es/ministerio/servicios/informacion/informacion-ambiental/informes-nacionales-de-cumplimiento/>

²⁸³ Este informe se realiza conforme al cuestionario específico diseñado y aprobado para ello, párrafo por párrafo del Convenio, según lo determina la Decisión I/8 sobre Requerimientos de los informes

El INC ha de referir tanto las medidas adoptadas por todas las Administraciones públicas para la aplicación de las exigencias derivadas del Convenio (incluye al ámbito competencial autonómico) como a los resultados de la ejecución de dichas medidas.

El INC expresa en su apartado 28 (IV. Obstáculos encontrados en la implementación del artículo 3) que “Aunque existen cauces democráticos de participación política mediante los procedimientos habituales y la posibilidad de intervención directa (orgánica, funcional y cooperativa) de los ciudadanos en la actuación de la Administración para la protección del medio ambiente, sin embargo se detectan aún ciertas carencias, pese al notable esfuerzo realizado, fundamentalmente en el ámbito organizativo de las distintas Administraciones.” Sin embargo no queda claro qué tipo de carencias ni cuales son, aunque parece apuntar a que son de carácter organizativo; tampoco se identifican las acciones como para caracterizar al esfuerzo realizado como notable.

(ECE/MP.PP/2/Add.9 de 2 de abril de 2004) de la Primera Reunión de las Partes del Convenio (Lucca, Italia, 21-23 de octubre de 2002). El cuestionario puede consultarse en <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/mop1/ece.mp.pp.2.add.9.e.pdf>

Tras dichos requerimientos se han generado sucesivas decisiones complementarias que han tenido eco en sus respectivas instrucciones administrativas, entre las que destaca la que aprueba el Documento de orientación sobre los requisitos en materia de informes, preparado por el Comité de cumplimiento del Convenio, para asistir a las Partes en el cumplimiento de sus obligaciones de presentación de informes, y facilitar la aplicación del párrafo 7 de la Decisión II/10 sobre los requisitos en materia de informes relativos a la nueva información que deberá proveerse y a la elaboración de informes consolidados. (ECE/MP.PP/WG.1/2007/L.4 de 20 de febrero de 2007), la cual incluso cuenta con un Anexo: lista de temas que pueden ser considerados en la elaboración de los informes nacionales; artículo por artículo, y párrafo por párrafo.

Aunque quizá ayude a entender lo que se expresa respecto de “XVI. Obstáculos encontrados en la aplicación del artículo 6. (apartado 118) cuando señala que En algunos casos, se echan en falta mayores recursos, mayor claridad en la distribución de competencias y mayor preparación de técnicos y funcionarios para poder incrementar la participación ciudadana en la Administración.” Y también (apartado 119) que “Los principales obstáculos identificados por los Gobiernos locales²⁸⁴ para la aplicación del Convenio de Aarhus han sido la falta de conocimiento en detalle de sus disposiciones y la falta de interés en el mismo por parte de una fracción considerable de la ciudadanía. Esta falta de interés, y en ocasiones también de conocimiento de la propia normativa, puede deberse en parte a la escasez de actividades de divulgación del Convenio y sus derechos asociados por parte de las autoridades responsables.”

El principal obstáculo en materia normativa parece ser que siguen sin ser suficientes las “campañas de sensibilización medioambiental promovidas por las distintas Administraciones y ONG’s sobre los derechos de en materia de medio ambiente, y la necesidad de incidir de forma especial en el ámbito de las Administraciones Locales, dada su proximidad a los ciudadanos.”

²⁸⁴ En el caso de la Comunidad de Madrid, la unidad responsable de la información ambiental dentro de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio es el Área de Información y Documentación Ambiental, que presta sus servicios en dos sedes de la citada Consejería. Dispone, aparte de los medios de información habituales (presencial, telefónica, fax, correo postal y electrónico), de un registro telemático adaptado a la Ley de Administración Electrónica y formulario en web (<http://www.madrid.org>), expositores en la sede, Boletín electrónico de información ambiental y Boletín de legislación ambiental. Según MAGRAMA Memoria Anual de Actuaciones del Ministerio, 2012, resulta cuando menos curioso que no hay información sobre procesos participativos; y tampoco en otras CCAA; los asuntos participativos referidos son más sobre reuniones propiamente de trabajo, o de capacitaciones internas o externas. Eso sí, da cuenta de que a efectos estadísticos, en el ejercicio 2012 se recibieron 13.906 solicitudes de información ambiental: 7.370 (53%) de ciudadanos, 4.589 (33%) de empresas o profesionales, 1.391 (10%) procedentes de Administraciones Públicas y 556 (4%) de asociaciones u ONG. No ha sido posible acceder por medios electrónicos a los informes específicos o memorias anuales de parte de la Comunidad de Madrid, como lo hemos realizado para los del MAGRAMA.

En el caso de consulta pública anteproyectos de ley y reglamentos de incidencia ambiental expresa que (apartado 139) “convendría, no obstante, advertir de manera puntual e individualizada a las ONG’s ambientales sobre estas publicaciones, en tanto especialmente interesadas en esta participación.”

Finalmente, España ha declarado en este informe (apartado 150) que “El Gobierno de España, los Gobiernos de las distintas Comunidades Autónomas y de las entidades locales estiman que la transparencia y el fomento de la participación de la ciudadanía son los instrumentos clave de una política ambiental moderna y democrática²⁸⁵ (...) así como que (apartado 151) El papel de las ONG y de las asociaciones con fines medioambientales ha sido especialmente decisivo en la toma de conciencia generalizada sobre los problemas ambientales y en la potenciación de los instrumentos jurídicos de control y tutela.”

²⁸⁵ Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

Ver nueva Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) vigor 15 de mayo de 2014

En la comunidad de Madrid:

http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_InfPractica_FA&cid=1142581282904&idConsejeria=1109266187260&idListConsj=1109265444710&idOrganismo=1109266227503&language=es&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura&sm=1109266100977

4. De la gobernanza para el desarrollo sostenible al Estado Ambiental de Derecho.

Este capítulo identifica y vincula relaciones e interdependencias entre conceptos como el de gobernanza, gobernanza ambiental y territorial, cohesión social y territorial, o democracia ambiental; y entre sujetos, pues analiza el Estado y las gestión pública relacionales, a la par que el capital social y las interacciones sociales.

Ello como apuesta por un esquema institucional y sociopolítico orientado a la democracia ambiental, donde se reconoce el papel del derecho ambiental como clave para el territorio, la identidad, y la organización social, y a su vez se abren las posibilidades de colaboración y diálogo ciudadano, en la pretensión de reducir la dualidad Estado-sociedad a una expresión mínima, y maximizar tanto la identificación democrática del ciudadano con las decisiones institucionales, como la eficacia de estas a través de legitimidades auténticas propias de una democracia mixta, con rasgos representativos, participativos, e inclusive directos.

Finalmente, se apunta a la necesidad de consolidar un Estado ambiental de Derecho bajo una interpretación ecojurídica del Derecho, capaz de asimilar la actual y venidera significación solidaria, intergeneracional, y atemporal del derecho humano al ambiente sano.

4.1. Gobernanza para el desarrollo sostenible.

4.1.1. Aproximaciones conceptuales y debates abiertos.

RAMÍREZ²⁸⁶ alude al término de gobernanza derivado del anglosajón *governance* como el

²⁸⁶ RAMÍREZ Nárdiz, Alfredo. *Democracia participativa*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2010.

referido a una visión del gobierno construida alrededor de la cooperación y las estructuras en red, y lo distingue de la democracia participativa entre otras cuestiones en que ésta no necesariamente contempla la participación del sector privado en el gobierno y en lo público.

La gobernanza implica una concepción descentralizada del gobierno, cooperativa y que trata de conseguir un modelo de gobierno en el que el sector público y privado cooperen, en el que los ciudadanos participan y en el que las decisiones se tomen si no consensuadamente, sí al menos haciendo partícipes de las mismas a todo o a una gran parte del tejido social.

Y plantea su diferenciación respecto de la democracia participativa, aunque estén relacionadas, pues la gobernanza propende hacia la participación directa de los ciudadanos.

Se trata de una forma de gobierno más cooperativa, donde instituciones públicas y privadas participan y a menudo cooperan en la formulación y aplicación de las políticas públicas, que transmite la idea de la superación del modelo burocrático-jerárquico a favor de otro más descentralizado en el que gobierno y sociedad civil se complementan.

AGUILAR²⁸⁷ alude al término (y discusión previa del mismo que el DRAE recoge desde su 22ª edición, de 2001) gobernanza que ya se define como “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”, de lo que Aguilar infiere que tal desarrollo ya no es posible sólo mediante la acción del gobierno sino

²⁸⁷ AGUILAR L.F. *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad. 2010.

mediante el equilibrio entre los tres grandes recursos colectivos de toda sociedad, el poder del estado, la productividad de los mercados y las solidaridades sociales.

En este sentido indicado, y regresando a Esteve, la tarea principal de un gobierno democrático consistirá en promover el desarrollo humano en el territorio a partir de la creación, fortalecimiento, y coordinación de las redes económicas, sociales, culturales. Por ello se decanta por que el modo de gobernar más apropiado es, sin duda, la gobernanza. (2009. p58)

Gobernanza y gobernación pueden ser considerados sinónimos, en tanto “anza” y “acción” son las desinencias en español para sustantivar la acción y el efecto de la acción de un verbo activo. Sin embargo es conveniente emplear con mayor frecuencia el término gobernanza para deslindar su nuevo contenido conceptual de la denotación tradicional de la gobernación, entendida como acción exclusiva del gobierno y como acción que se ejecuta mediante instrumentos de mando y control sobre los sectores sociales, con desviaciones represivas en el pasado.

La gobernanza para Aguilar es un concepto de síntesis y sinergia, “el paso de un estilo jerárquico centralizado y vertical de gobernar a un estilo asociado e interdependiente del gobierno con las organizaciones privadas y sociales, lo cual hace que el gobierno tienda a gobernar mediante coordinación más que por subordinación, mediante iniciativas de diálogo, discusión, entendimientos, negociaciones, acuerdos y compromisos con los actores clave para la producción de las situaciones preferidas de vida asociada, que toman la forma de coordinación, colaboración y corresponsabilidad público-privada-social en la formulación e implementación de políticas, programas, proyectos de inversión y prestación de servicios.”

Pacheco y Vega citando a Rhodes como quien acuñó el término: “gobernanza significa un cambio en el significado del gobierno, refiriéndose a un nuevo proceso de gobernar, o a una condición transformada de una regla ordenada, o el nuevo método por el cual la sociedad es gobernada”(Rhodes, 1996: 652-653)²⁸⁸

Aunado a lo anterior, si bien es cierto que el fenómeno de la gobernanza ha conducido a la reformulación de la administración pública al tratar de brindar eficacia en las labores gubernativas (ver infra aspectos y diferenciaciones de y entre la Nueva Gestión Pública –NGP- y el gobierno relacional) Alfie inscribe a la gobernanza dentro del campo de la política en la órbita de la Democracia Deliberativa Facultada (DDF), entendida esta como forma de organización de las fuerzas políticas y sociales que permite a los ciudadanos participar e influir sobre las decisiones que afectan sus vidas de manera efectiva.

Bajo esta apropiada y significativa óptica la gobernanza auxilia a avanzar en el entendimiento empírico y conceptual de la práctica democrática. Potencia, bajo límites de prudencia y viabilidad, la exploración y puesta en juego los valores de participación, deliberación y empoderamiento, como las estrategias de progresiva de reforma institucional que son (interpretación con base en ALFIE 2014²⁸⁹)

²⁸⁸ Pacheco y Vega (2001) citan: RHODES, R.A.W. (1996), “The New Governance: Governing without Government”, *Political Studies*, Vol. 44, Núm. 4, pp. 652-667.

²⁸⁹ ALFIE (2011) Alfie Cohen, M., Díaz Abraham, L., y Castañeda, R. *Una ventana de oportunidad: la gobernanza ambiental, nuevo instrumento de política*. Obtenido en línea en http://equilibrium0.files.wordpress.com/2011/05/una-ventana-de-oportunidad_corr_lda_v_final.docx
Descargado el 15 de julio de 2014

En su integración como concepto, la DDF retoma en su ejercicio diferentes aspectos de las ciencias sociales, en especial de la teoría política. En primer lugar, establece compromisos normativos que provienen de las prácticas y valores de las ciencias de la comunicación mediante la participación pública y la deliberación. En segundo lugar, toma en cuenta la importancia de la vida cívica y de las organizaciones no gubernamentales para generar una democracia más vigorosa y eficaz. Asimismo, la DDF contribuye a la creatividad en la edificación de las nuevas instituciones democráticas, con mayores márgenes de participación y eficacia frente a las formas tradicionales de representación política y administración burocrática.

Pero no todo son bondades para esta concepción de gobernanza, pues hay autores críticos que argumentan que supone un debilitamiento del papel del Estado en su centralidad, seguramente promovido desde instancias económicas internacionales. Sin duda, es un hecho que el Estado tal y como se había entendido antes del fenómeno globalizador se encuentra desdibujado, y tanto las instancias regionales e internacionales, como los grandes operadores político-económicos globales son agentes que han restado capacidad de elección a las soberanías de antaño.

Para BENJAMIN²⁹⁰ la gobernanza ambiental nacional efectiva ayuda a garantizar que los participantes de esos acuerdos internacionales sobre medio ambiente obtengan realmente los

²⁹⁰ BENJAMIN, A. y Fulton, S. Bases de sostenibilidad. *The environmental Forum*. Noviembre-Diciembre 2011. Disponible en http://www.inece.org/conference/9/proceedings/fulton_benjmain_spanish.pdf Consultado el 13 de junio de 2012.

beneficios previstos en el diseño de los mismos, y ofrece mecanismos para enfrentar los problemas nacionales y subnacionales que no reciben el mismo grado de atención a nivel global. Además, la gobernanza ambiental efectiva contribuye a la creación de un plano de igualdad de condiciones para los negocios que operan globalmente y ayuda a evitar el surgimiento de refugios de contaminación, promoviendo al mismo tiempo una coherencia regulatoria favorable a la inversión necesaria para el desarrollo.

Inclusive, en México el PROMARNAT 2013-2018²⁹¹ del Gobierno de la República ha incorporado (y eso sí es novedad hasta donde tengo conocimiento) el concepto gobernanza ambiental, “se refiere al estilo de gobierno caracterizado por un mayor grado de interacción y de cooperación entre el Estado y los actores sociales, que considera estructuras y procesos mediante los cuales éstos llevan a cabo prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones conjuntas. Reconoce que la capacidad de dar rumbo a la sociedad va a depender de la habilidad gubernamental para articular y compatibilizar los intereses e iniciativas de los múltiples actores sociales en proyectos de relevancia social, así como de las capacidades de la ciudadanía para aportar conocimiento y experiencia y para vigilar y controlar las acciones de gobierno.

También en el sentido indicado se manifiesta Aguilar para quien ante tales circunstancias los gobiernos no tienen más posibilidad que jugar papeles asociados, complementarios o compensatorios y sus instrumentos fiscales, regulatorios y administrativos con impacto limitado, porque son efectivos y vinculantes sólo en el ámbito de sus territorios.

²⁹¹ Ver PSMAyRN en glosario.

Para Aguilar, la seriedad en la identificación de las medidas a tomar para anticipar o prevenir las eventuales distorsiones resultan clave, y no por ello las posturas críticas a este esquema desvirtúan las bondades del esquema de la nueva gobernanza. Aguilar da cuenta de cómo se ha producido paralelamente el resurgimiento de la sociedad civil, la formación y extensión del “tercer sector” con sus redes sociales de cooperación, mutualidad y solidaridad, que abordan campos de problemas y necesidades sociales que antes se quisieron resolver sólo mediante los programas y burocracias gubernamentales, y que han creado además activas redes de alcance e influencia internacional.

Distingue a su vez la gobernanza de la gobernabilidad, y concluye que ésta no cambia el modo y patrón tradicional de dirigir a la sociedad, que sigue siendo pensado y justificado como gubernamentalmente estructurado y dominante, y que da por hecho que la sociedad económica y civil puede ser sólo objeto y destinatario del gobierno y de la administración pública, pero de ningún modo sujeto.

Para Querol (2004) es aquel sistema de reglas formales e informales (normas, procedimientos, costumbres...) que establecen las pautas de interacción entre actores en el proceso de toma de decisiones (considerando actores relevantes tanto los poderes públicos como los actores sociales y económicos). Para este autor cada sistema de gobernanza está formado por las reglas y procedimientos (formales e informales) que configuran un marco institucional en el cual los diversos actores implicados tienen que operar, y este sistema tendrá más gobernabilidad cuanto más previsible, transparente y legítimo sea este marco.

Refiere a que utilizamos el término gobernanza para el desarrollo sostenible para identificar y describir el conjunto de procedimientos, actores y procesos configurados para que una sociedad avance hacia el desarrollo sostenible. En cambio, es más adecuado utilizar el término gobernabilidad hacia el desarrollo sostenible cuando se evalúa el sistema de gobernanza que incide sobre el desarrollo sostenible. Es decir, la gobernabilidad es una cualidad, un atributo de una sociedad, que se infiere cuando se evalúan las capacidades existentes de acción colectiva en tanto que proporcionen una eficiente transición hacia el desarrollo sostenible. La evaluación de una sociedad y de su sistema de gobernanza, es decir, la diagnosis de su gobernabilidad en relación al desarrollo sostenible, se realiza contrastando los requisitos institucionales con el marco institucional existente en el ámbito del desarrollo sostenible.

Un sistema de gobernanza —señala la Comisión Europea— combina estructuras jerárquicas, dinámicas participativas, acción asociativa y mecanismos de mercadeo; promueve una cultura del diálogo, negociación, ciudadanía activa, subsidiariedad y fortalecimiento institucional (Castro, 2002²⁹²)

Otros autores han identificado incluso una gobernanza democrática territorial, como un nuevo arte de gobernar los territorios (el modo de gobernar propio del gobierno relacional —como ya se

²⁹² Castro, José Esteban (2002). “La construcción de nuevas incertidumbres, tecnociencia y la política de la desigualdad: el caso de la gestión de los recursos hídricos”. En Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología Sociedad e Innovación, núm.2 (enero–abril de 2002). Oviedo. OEI [DE disponible en <http://www.oei.es/revistactsi/numero2/indice.htm>] y (propio) directamente en <http://www.oei.es/revistactsi/numero2/esteban.htm> Citado en ITESO 2012 *Gobernanza y gestión del agua*, en la introducción de Heliodoro Ochoa García (p15-18).

define y expresa en diversas secciones de este estudio-), cuyo objeto es la capacidad de organización y acción de la sociedad, su medio es la gestión relacional o de redes, y su finalidad es el desarrollo humano. (Esteve 2009. p59)

MARTÍN Rodríguez ²⁹³ se pregunta si posible construir política pública de manera cooperativa y coordinada para atender demandas sociales bajo esquemas democráticos. Pues al acercarse de manera detenida al propio objeto de política pública en contextos de pobreza y exclusión, pues se dan tensiones que van desde el orden estructural, por contradicciones no resueltas, hasta trabas en los ámbitos de la vida cotidiana en los que operan e interactúan los que aquí hemos llamado "actores de la gobernanza. Constata que la construcción de acuerdos públicos no se resuelve con la mera existencia de un espacio interactoral, aun cuando éste tenga carácter vinculante, porque no se considera un espacio de confluencia de actores, no de interacción.

A su vez, hace notar que el gobierno, las comunidades y la empresa interactúan desde sus relaciones sociales construidas históricamente, relaciones por cierto conflictivas y desequilibradas en términos de poder, y es con estas asimetrías que convergen en un ámbito de negociación y construcción de compromisos colectivos que en la práctica no funciona pues desconoce la dimensión conflictiva y de poder. Por ello insistimos en que la cooperación no se resuelve bajo esquemas administrativos.

²⁹³ MARTÍN Rodríguez Ovelleiro, M^a. A.; *Las tensiones de la gobernanza en el México rural*. 2008. Disponible en <http://www.elmundodewayne.es/2009/06/24/gobernanza-adaptativa-otra-forma-de-hacer-politica-ambiental-voli/> Consultado el 15 de enero de 2015

Entendemos la gobernanza como un proceso político, interactivo, de construcción de acuerdos públicos, pero que se atora porque, entre otras cosas, no se han construido los canales de la democracia y las relaciones entre actores continúan basadas más en esquemas verticales que en prácticas cooperativas; y no sólo en la relación entre el gobierno y los ciudadanos, sino también en prácticamente todas las relaciones sociales: entre los órdenes de gobierno, entre las instancias gubernamentales, al interior de las comunidades, en las relaciones de éstas con la empresa, etcétera. Las relaciones de poder han dado forma al tiempo que se reproducen desde una cultura política más autoritaria y clientelar que democrática.

En el sentido apuntado, y para resolver algunos de los retos de la gobernanza digamos “tradicional”, Martín Rodríguez propone retomar la gobernanza adaptativa, que tiene su origen en el concepto de política científica *policy science* que en 1948 profesor Lasswell en la Universidad de Yale en USA acuñó para describir un método para la resolución de problemas.

Se denomina adaptativa porque la decisión que se toma en la política o la gestión se adapta a la experiencia y el contexto real objeto de la política. la política que surge es más resistente y robusta puesto que en su toma de decisiones es consciente de los múltiples intereses que hay en juego, integra múltiples objetivos basados en un proceso colaborativo e integrador. El papel de la ciencia ecológica en esta gobernanza está lejos de centrarse en un objetivo único sino que es parte del proceso abierto y concreto para cada caso. Provee un procedimiento de integrar comprensiblemente todas las formas para ayudar a clarificar y asegurar el interés común de los involucrados en la situación, puesto que su objetivo central es permitir que los derechos de los participantes sean respetados y la política sea más eficaz y sostenible.

Para NAVARRO ²⁹⁴ la gobernanza territorial supone el desarrollo de procesos colaborativos que necesitan de la formación de alianzas o coaliciones, y que éstas, su formación, dependen –pueden venir explicada– tanto por una ‘regla de oro’ (y principio básico en la resolución del dilema de la participación) referida a la comparación de beneficios y costes (esperados) de la acción conjunta respecto a la acción individual, como por ciertas ‘reglas condicionales’ que caracterizan el contexto o sistema de interacción en el que se encuentran los gobiernos locales, sean de orden institucional, sean de índole socio–político, las cuales pueden modificar la relación entre beneficios y costes, y por tanto, la intensidad y orientación que adopte los procesos de colaboración que dan cuenta de la gobernanza territorial. Ambas en su conjunto configuran el ‘sistema de interacción’ en el que se desenvuelven los actores, y con ello, la estructura de oportunidades de acción a su disposición.

Y se refiere a dos grandes conjuntos de factores o reglas condicionales: de carácter institucional y de carácter sociopolítico. En lo que atañe a las institucionales, principalmente son los sistemas formales de gobierno y la naturaleza del bien o servicio concreto en torno al que se desarrollaría el proceso. Obviamente cada estructura institucional, bien o servicio supone un sistema de interacción específico que, como tal y en función de sus rasgos, dará lugar a diferentes procesos de gobernanza. Por lo que hace a las reglas condicionales de índole socio–política (vinculadas con la acción colectiva) cabría referirse a dos aspectos que constituirían las por un lado, el

²⁹⁴ Navarro, Clemente. *La Gobernanza como estrategia de cohesión social y territorial: Algunas claves y retos para su desarrollo*. En AERYC 2009 (pp 93-103)

número de socios potenciales con sus respectivos recursos, y por otro, la existencia de un marco previo de relaciones cooperativas o de conflicto.

Rescato íntegra la tabla del autor para efectos gráficos explicativos de lo anterior:

'Regla de oro'	Costes y beneficios acción conjunta respecto a acción individual	
Reglas Condicionales (sistema de interacción)	Institucionales	Sistemas formales gobierno local ('veto-points')
		Área de política pública (tipo de bien y sus costes de transacción)
	Socio-políticas	Número de actores y sus recursos (fragmentación y concentración)
		Capital social (cívico y gubernamental)

Gráfico N° 6. La gobernanza territorial: reglas en la lógica de promoción de la acción conjunta (Navarro 2009)

A partir de ello se cuenta con un instrumental analítico básico desde el que indagar acerca del desarrollo de procesos de gobernanza territorial, y de ahí derivar efectos demostrativos que puedan orientar el diseño de marcos institucionales para fomentar la acción conjunta. En principio, los elementos son aplicables tanto al análisis de cualquiera de las dimensiones en que pueda darse tales procesos, sea vertical (entre administraciones) sea horizontalmente (entre gobiernos locales y entidades locales, privadas o asociativas)

4.1.2. Elementos y principios característicos.

Una gobernanza exitosa requiere, citando nuevamente a Alfie (2011) de tres elementos clave:

- el territorio
- la identidad y
- la organización social.

Desde esta visión, asevera (y como se ha expresado más arriba) que el territorio no es sólo un espacio físico sino un conjunto de nexos establecidos por la interacción social en un espacio determinado, resultado de un espacio edificado socialmente que se auto-construye mediante las interrelaciones sociales; ello hace necesario saber quiénes son y qué hacen sus protagonistas fundamentales (como veremos en posteriores secciones) y, añadido, desentrañar sus identidades.

La localidad da lugar a un reconocimiento identitario que marca la defensa de lo propio como parte sustancial, un cúmulo de experiencias vividas, patrones culturales, valores específicos compartidos, cohesión de ideas comunes para fortalecer los lazos de acción conjunta.

Sin embargo, la conjunción del territorio y la identidad no funciona de manera adecuada en proyectos de gobernanza sin el componente de cierta organización social previa para asegurar la transformación social. Por ello resulta indispensable estudiar, no solamente entender quiénes participan y por qué, sino también los impactos de la participación sobre los proyectos a discusión –en casos específicos-.

Natera²⁹⁵ (2005) identifica tres características configuradoras y definitorias de las redes de gobernanza:

- 1- La existencia de una estructura multicéntrica, es decir, la ausencia de un único centro decisor que determine los procesos de adopción de decisiones de forma monopolística o exclusiva.
- 2- La interdependencia entre los actores y la tendencia a determinar procesos y alcanzar resultados de forma relacional
- 3- La existencia de interacciones con un grado aceptable de estabilidad

No obstante, y con independencia de estos rasgos básicos, las redes de gobernanza presentan muchas posibilidades de configuración interna, dependiendo de numerosos factores, entre los que identifica el menos seis dimensiones (que retoma de Börzel, Blanco y Goma, Marsh y Chaqués):

1. Actores: la densidad de la red. Número de actores políticos y sociales, heterogeneidad e intensidad relacional.
2. Grado de estabilidad de la red, es decir, institucionalidad.
3. Función principal. Si centradas en problemas, si profesionales, si intergubernamentales, etc.
4. Relaciones internas de poder. Capacidades de influencia, y recursos para ello.
5. Distribución de intereses y valores en juego, que determinan posiciones e inclinaciones.
6. Grado de apertura, permeabilidad, reactividad o proactividad según respuesta

²⁹⁵ NATERA Peral, A. Nuevas estructuras y redes de gobernanza. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 67, núm. 4 (octubre-diciembre), México, IIS-UNAM, 2005, pp. 755-791.

predominante respecto de su entorno inmediato, así como grado de extensión del impacto mediático de su actividad.

Las características esenciales del concepto o enfoque de la gobernanza, siguiendo a Aguilar son esquemáticamente los siguientes:

- Es el proceso de dirección o gobernación de la sociedad.
- Es fin y resultado, intencionalidad y eficacia.
- Es un proceso de dirección estructurado institucional y técnicamente (implica razón ético-política y razón técnica)
- Requiere, genera o dispone de una instancia o agencia de gobierno con la función de autoridad para resolver o facilitar la solución de los dos problemas centrales de toda acción colectiva: la existencia de la cooperación (coordinación, complementación, solución de conflictos) y la eficacia de la cooperación.
- Su estructura (intencional y técnica) es producto de la participación de sociedad y gobierno, pero en el que es cambiante el peso y la influencia del gobierno o de la sociedad en su definición y realización; no es sin más incluyente, simétrico, racional, sino que presenta fallas que el proceso debe evaluar y solventar.

Vinculando la gobernanza con la participación Aguilar sostiene que aún -en México- no se ha llegado al punto de disponer de conocimiento probado sobre la dinámica de ésta, ni tampoco sobre su calidad pública, cognoscitiva y organizativa, como tampoco se ha identificado y acordado las instituciones para fomentar y asegurar su calidad, pues hasta este momento no se ha

ido más allá de tesis genéricas de ciudadanía activa, que son más justificadoras que explicativas de la participación ciudadana.

El análisis de instrumentos y procesos específicos en México, y en otras latitudes, habrá de permitir tanto reconocer el rol del Derecho, particularmente la vinculación derecho administrativo-derecho ambiental, para satisfacer las garantías humanas y ecológicas oportunas, y perfilar cómo esos vínculos son capaces o no de generar vínculos e identidades fortalecidas con el involucramiento activo del ciudadano y los agentes sociales en general.

El camino es complejo, pues entre otras cuestiones ya señaladas argumenta NATERA²⁹⁶ que “el Estado tradicional se ha fraccionado en una multiplicidad organizaciones que operan a distintos niveles, se solapan entre sí e interaccionan con la sociedad de múltiples modos. Y ello como consecuencia de una mayor descentralización administrativa tanto territorial -hacia las regiones y municipios- como funcional -hacia organismos autónomos, agencias independientes, ONGs y organizaciones privadas o semipúblicas mediante procesos de privatización y/o externalización; y por otro lado, en sentido ascendente, a una mayor integración supranacional.”

Esteve (2009, p56) en cita a los pioneros Mayntz y Vignon, y retoma a Prats²⁹⁷ al expresar que se trata de un nuevo modo de gobernar debido a que se constata de manera progresiva, que la

²⁹⁶ Natera, Antonio (2004), *La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular*. Universidad Carlos III, Madrid. Departamento de ciencia política y sociología. Área de ciencia política y de la administración. Documento de Trabajo “Política y gestión” nº 2/2004. Disponible en e-archivo.uc3m.es/bitstream/10016/590/1/cpa040202.pdf Consultado el 15 de junio de 2012.

²⁹⁷ Prats i Català, J. *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: Marco conceptual y analítico*. Instituciones y Desarrollo (2001) nº 10. pp. 103 a 148.

eficacia y la legitimidad de los gobiernos democráticos se fundamenta, cada vez más, en la calidad de la interacción entre éstos y las organizaciones empresariales y sociales, así como en la buena gestión de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno.

La planeación y aplicación de los elementos y dinámicas identificadas requiere, resumidamente, y siguiendo a Esteve, que en cada tema o reto construir el interés general o colectivo a partir de los intereses legítimos de los actores y sectores ciudadanos interdependientes en cada tema. Entonces el Estado debería recuperar los intereses de los actores e identificar aquellos que promuevan o se identifiquen a través de un interés común que recaiga en elementos o recursos colectivos, y particularmente los ambientales dado su carácter vital y habilitante para la propia vida.

Todo ello realizando un ejercicio constante de puesta en práctica de los principales valores en los que se basa este nuevo modo de gobernar:

- la generación de confianza,
- la colaboración y compromiso institucional, empresarial y ciudadano, y
- la calidad democrática de las interacciones sociales.

Por su parte, Peter Rogers (2002) utiliza un conjunto de principios para definir la gobernanza a –concretamente que caracterizan a la gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH)- los cuales salvando las distancias, si acaso las hubiera, pueden aplicar para la gobernanza que nos

ocupa²⁹⁸:

1. Apertura
2. Transparencia
3. Participación
4. Rendición de cuentas
5. Efectividad
6. Coherencia
7. Eficiencia (triple: Ecológica-Social-Económica)
8. Comunicatividad
9. Equidad
10. Integración
11. Sustentabilidad
12. Ética

Rescata Alfie (2011)²⁹⁹ en cita a Graham, los Principios de la Buena Gobernanza, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) “Gobernanza y Desarrollo Humano Sostenible” de 1997 (me he permitido deshacer el formato del Cuadro 1 original) los cuales tienen notoria identidad y complementariedad con los expuestos en diversas secciones del presente estudio, y son:

1. Voz y legitimidad.

- a) Participación – la voz de todos los hombres y mujeres debe ser tomada en cuenta en la toma de decisiones, ya sea de manera directa o a través de las instituciones intermedias

²⁹⁸ Peniche Camps, S. y Guzmán Arroyo. *La gobernanza del agua en Jalisco*. En Ochoa García, H. y Bürkner H. J. (coords.) *Gobernanza y gestión del agua en el occidente de México: la metrópoli de Guadalajara*. ITESO. México 2012. Los autores los describen brevemente a efectos de la GIRH (p102 y ss)

²⁹⁹ Alfie (2011) Op. Cit. en cita a Graham John, et. al., (2003). “Principles for Good Governance in the 21st Century, Institute” en *Governance, Policy Brief (15)*, Ottawa.

legítimamente constituidas que representan sus intereses. Un amplio margen de participación como éste, se construye a partir de la libertad de asociación y argumentación y de las capacidades que tienen los ciudadanos para participar de manera constructiva.

b) Orientación del consenso. Una de las funciones de la buena gobernanza es la mediación de intereses diferenciados para alcanzar un consenso amplio acerca de lo que responde al mejor interés del grupo, en cuanto a las políticas y los procedimientos por adoptar.

2. Dirección. Visión estratégica. Los líderes y el público en general tienen una perspectiva amplia y a largo plazo respecto a la buena gobernanza y el desarrollo humano, junto con un sentido de lo que se necesita para lograr tal desarrollo. Existe también una comprensión de las complejidades históricas, culturales y sociales en las cuales se fundamenta esa perspectiva.

3. Desempeño.

a) Sensibilidad. Las instituciones y los procesos inducidos, procuran atender las demandas de todos los grupos de interés.

b) Efectividad y eficiencia. Las instituciones y los procesos inducidos, producen resultados que resuelven necesidades, al mismo tiempo que hacen el mejor uso posible de los recursos disponibles.

4. Rendición de Cuentas.

a) Rendición de cuentas. Los tomadores de decisiones en el gobierno, el sector privado y las organizaciones civiles, son responsables ante el público y ante los grupos de interés

vinculados a estos sectores. Esta responsabilidad difiere, dependiendo de la organización y de si la decisión es interna o externa.

b) Transparencia. La transparencia se construye a partir del libre flujo de la información. Los marcos institucionales, los procesos y la información, son directamente accesibles para todos aquellos involucrados, que a su vez, disponen de información suficiente para entenderlos y monitorearlos.

Refieren también los autores que de esta concepción de “*good governance*” se desprenden estrategias y medidas de largo alcance orientadas en gran parte al reforzamiento de las instituciones públicas, la promoción del consenso entre los diferentes actores, el aumento en los índices de equidad de género, el fomento de la práctica de rendición de cuentas por parte de las instituciones y el favorecimiento de la participación activa de aquellos actores relacionados con la construcción política y con el empoderamiento.

Para efectos de base para una efectiva gobernanza ambiental nacional (y subnacional), Benjamin y Fulton enumeran los siguientes siete preceptos básicos:

1. Leyes efectivas. Las leyes ambientales deben ser claras, ecuánimes, aplicables y ejecutables.
2. Divulgación. Se debe recopilar y evaluar la información sobre el ambiente que ha de ser puesta a disposición del público.
3. Participación. A las partes interesadas se les debe ofrecer la oportunidad de participar en la toma de decisiones ambientales.
4. Responsabilidad. Los encargados de tomar decisiones relacionadas con el ambiente,

tanto del sector público como privado, deben asumir la responsabilidad de sus decisiones.

5. Autoridad. Las funciones y líneas jerárquicas para la protección ambiental deben ser claras y coordinadas y tienen que estar diseñadas de modo de ejecutar el programa de manera eficiente y sin duplicidades.

6. Solución de controversias. Las partes interesadas deben tener acceso a mecanismos de solución de controversias ambientales que sean equitativos y que ofrezcan ágil respuesta.

7. Integridad pública. La integridad pública en la ejecución de los programas ambientales es un elemento esencial para lograr la protección ambiental.

Un análisis particular de los instrumentos y mecanismos puestos al servicio de la gobernanza ambiental bajo los anteriores preceptos básicos permitirá evaluar, no solamente en términos administrativos sino también sociales y ecológicos, el diseño y funcionamiento de los mismos bajo una óptica democrática institucional. Pero para ello se requiere incorporar los valores ambientales no solo a la toma democrática de decisiones, sino a la propia identidad del Estado social, y que tanto sus trasuntos éticos como instrumentales y procedimentales caminen juntos en su búsqueda y satisfacción.

4.2. Estado, gestión pública y cohesión territorial.

Según CADS³⁰⁰ existen cuatro principales requerimientos institucionales que, en la esfera gubernamental, condicionan el ritmo y el éxito de la transición hacia la sostenibilidad, y son: la integración vertical, la integración horizontal, el cambio de cultura administrativa y la innovación en los instrumentos de actuación política.

Existen algunos requisitos institucionales que definen de manera normativa cómo tendrían que considerarse componentes de la gobernanza para el desarrollo sostenible, y caracterizarse ciertos arreglos institucionales de una sociedad en lo que concierne a implantar la transición hacia la sostenibilidad.

Desde un punto de vista jurídico, las reglas del juego institucional requieren tanto de normas y procedimientos formales (competencias, instrumentos de política establecidos por la legislación, régimen de integración vertical y horizontal de las relaciones entre actores, vigencia del principio de coherencia entre políticas, etc.) como de reglas informales (coordinación intergubernamental en el eje local-global, procedimientos para la coordinación de políticas sectoriales, existencia y aplicación de instrumentos políticos innovadores) dado que los aspectos normativos, aun siendo muy importantes, no explican la totalidad de las pautas y procesos que se dan a nivel práctico.

³⁰⁰ CADS 2006 (p18) *La Gobernanza para el desarrollo sostenible en Cataluña: conceptos, requerimientos institucionales y elementos de análisis*. Documents de recerca 5. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Generalitat de Catalunya. Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible (CADS)

Se describen en este capítulo significativos conceptos y relaciones atendiendo a aspectos administrativos de gobernanza y gestión pública con pretensiones de integración y cohesión territorial.

4.2.1. El nuevo rol del Estado y las instituciones.

La gobernanza moderna incluye algunas formas de cooperación directa de los actores públicos y privados en las redes de políticas, así como de autorregulación de la sociedad. Las diferentes formas de gobernanza moderna pueden emerger sólo en países que tengan una serie de condiciones estructurales e institucionales previas, pues para poder desarrollar una gobernanza moderna, se requiere al menos:

- Que el poder esté disperso en la sociedad, pero no de manera fragmentada e ineficiente.
- Que las autoridades políticas tienen que ser fuertes, pero no omnipotentes.
- Que las autoridades políticas hayan sido legitimadas democráticamente, de modo que se pueda estimar que los representantes electos reflejan los intereses de todos los grupos socioeconómicos, étnicos o religiosos principales de la sociedad; sólo así se puede suponer que una legislatura y un gobierno electos actúan en el interés de todos y no en el interés de una clase dominante o un partido político. (MAYNTZ)³⁰¹

³⁰¹ MAYNTZ, R. (2001) *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*. Revista del CLAD Reforma y Democracia n° 21. Caracas. Disponible en <http://www.clad.org.ve/rev21/mayntz.pdf> El propio autor advierte que *al subrayar las condiciones institucionales y estructurales previas para una gobernanza moderna, he descrito obviamente una organización política ideal y una sociedad ideal. Los Estados-naciones reales sólo se aproximan a estos ideales, pero hay distintos grados de aproximación, y algunos países se acercan más que otros.*

Retomando a Alfie 2011, y asumiendo la DDF en el estilo participativo, el problema central – expresa, como se ha desarrollado previamente- de la gobernanza radica en cómo fortalecer la transparencia y con ella la responsabilidad, la rendición de cuentas (*accountability*), la legitimidad y la eficiencia en el ejercicio público.

Lograr lo anterior, o encaminarse hacia ello requiere, en la concepción teórico-analítica de la gobernanza, de la puesta en práctica de reglas e instituciones legítimas para dar lugar a la estabilidad entre los actores, un núcleo duro normativo. La legitimidad como tal se orienta por el bien común y por tanto, debe desembocar en eficiencia y democracia.

La gobernanza, expresa Alfie, surge como un nuevo estilo de gobierno en donde las fronteras entre público y privado, entre local y global son borrosas (al igual que lo son las administrativas versus las de carácter ambiental, bajo principios como el de realidad y unidad de gestión). Por ello, el Estado intentará compartir con otros actores la responsabilidad de la acción política. De un gobierno jerárquico se pasa a acuerdos públicos-privados y a varias formas de auto-organización ambiental.

En consecuencia, dice Alfie, la gobernanza se ha convertido en la piedra angular para repensar la democracia, la participación social, la deliberación, la toma de decisiones, la ampliación de la política a otros actores, la nueva función de los gobiernos y el papel de los diferentes agentes bajo una lógica de escala territorial.

Desde una perspectiva normativa, este concepto cobra especial importancia ante la inminente necesidad de seguir encontrando “señales” para conocer y enfrentar, de una manera contundente, la incertidumbre e inseguridad en la cual vivimos. Asimismo, el ejercicio de la gobernanza redundará en el reforzamiento del marco legal para fortalecer los derechos civiles y la instrumentación de criterios de transparencia en los flujos de información. (ALFIE 2014)

Sin embargo, no solamente la sociedad tiene reservas y prejuicios respecto de la actuación gubernamental y ante el conflicto, sino que también se da viceversa. Qué actitud se asuma el Estado, o predomine cuando facilitará u obstaculizará el manejo democráticamente maduro del conflicto. Taiana (op. Cit.) sintetiza las actitudes que el Estado asume frente al conflicto³⁰² con la sociedad civil, ante las divergencias sobre las prioridades a desarrollar en materia de políticas públicas, de la siguiente forma:

1. Evasión: se ignoran las demandas, no se responde a estas;
2. Tutela: sociedad que no puede dar pasos por sí misma, y a la que hay que tutelar;
3. Asimilación: se privilegian relaciones clientelares en las que las organizaciones sociales son vistas como “beneficiarios” o “socios” de la actividad estatal;
4. Agresión: se descalifica a quien exige, se recurre al atropello jurídico, político o policial;
5. Confrontación: se entiende que la sociedad tiene la madurez y cualificación necesaria para negociar y se respeta su participación, entendida como incidencia en la toma de

³⁰² Cabe destacar la relevancia de los sujetos epistémicos en materia ambiental. Ver Castro 2002 ya citado <http://www.oei.es/revistactsi/numero2/esteban.htm> E Identidades (p210 y ss) en Alfie (Op. Cit)

decisiones. Actitud que es la menos común, pues suele confundirse con la agresión y se asumen actitudes defensivas.

No dejar de lado que “somos seres hermenéuticos, asignadores de sentido, constructores de interpretaciones. No tenemos acceso directo a la verdad en cuanto correspondencia absoluta con la realidad. Nuestros sentidos filtran ya la realidad, la reducen, la acondicionan, acomodan la información proveniente de la realidad a nuestra escala perceptiva, a los límites perceptivos propios de nuestra naturaleza, y obviamente así le asignan ya una significación. Nuestra conciencia recoge esa información significativa y la conecta con nuestra historia, con el corpus acumulado de significaciones anteriores ya procesada por nuestra conciencia. Resignificando así permanentemente toda la información acumulada con la nueva información que recibe³⁰³”

Por su parte MORENO Mejías (Op. Cit. Pp. 9-10) expresa las principales visiones de la administración pública por parte de los movimientos sociales del siguiente modo:

- Burocracia
- Falta de proyectos continuados.
- Inexistencia de cauces de comunicación.
- Poca permeabilidad, dificultades de relación.
- Distancia de los problemas reales de la gente.
- Escaso apoyo a las iniciativas ciudadanas.
- Partidismo y electoralismo.
- Utilización mercantilista.
- Restricción de la acción conjunta a la realización de servicios (sin voz, ni voto)

³⁰³ ELIZALDE Hevia, Antonio. Desarrollo humano y ética para la sustentabilidad. Ed. Universidad de Antioquía-PNUMA ORPALC. Chile. 2006.

Y gráficamente destaca que los movimientos sociales clásicos ven lo anterior en sentido convergente, los “nuevos” movimientos sociales como divergentes, y los movimientos sociales emergentes como paralelas.

En un sentido político administrativo, la gobernanza democrática requiere de una gestión pública coordinada y descentralizada llevada a cabo por instituciones gubernamentales diversas, y tratándose de asuntos ambientales, necesariamente bajo una agenda de transversalidad.

Resulta indudable el paralelismo existente en sentido democrático entre la apertura a la participación en la toma de decisiones, y a la descentralización político administrativa del ejercicio del poder público. Y ello requiere a su vez de complementariedad que implica redistribución. Y la redistribución necesita organización, previsión y planificación³⁰⁴

Abogar por la descentralización y fomentar el sostenimiento de la autonomía municipal (pese a que tenga hoy día tantos detractores) implica reconocer que los ayuntamientos son los gobiernos que disponen de mayores facilidades y oportunidades para desarrollar la gestión relacional de la sociedad. En primer lugar, porque como hemos visto ya lo han estado realizando, aún sin saberlo. Por otro lado, está su proximidad al entorno en el que se configuran las relaciones e interacciones sociales que le permite un mejor conocimiento de las mismas y una mayor facilidad y eficacia en la intervención. Los gobiernos locales, además, son los más transparentes y controlables por la ciudadanía, lo que facilita la generación de confianza. (Esteve 2009. P.33)

³⁰⁴ Ver TAPIA 2009 (op. Cit.)

Aunado a lo anterior, hay que reconocer las ventajas del asociacionismo municipal, intermunicipal, por ejemplo para la mejor prestación de servicios públicos municipales, y atender dinámicas regionales difícilmente asibles por un solo municipio cuando por ejemplo existe conurbación o área urbana, o la dinámica y sustentabilidad de la región lo requiere. Al igual que sucede con el asociacionismo civil, es posible establecer numerosos paralelismos y comparaciones entre este y el asociacionismo municipal. AL menos en un sentido de que “la unión hace la fuerza” y para promover la identidad y cohesión territorial de largo plazo, sobre los que no entraré a comentar de manera directa en este estudio.

Y es que, volviendo a Alfie (2011) la descentralización administrativa y política se ha convertido en una de las condiciones para la ejecución y operación material de la DDF, y por ende para una gobernanza exitosa, resulta fundamental la extensión del poder de decisión a las unidades de acción local (municipios, juntas de vecinos, personal en centros de trabajo, usuarios, por ejemplo). Esencialmente se trata de dirigir la evolución de los mecanismos tradicionales del poder estatal (sin desconocerlos, ni cejar en las oportunidades de mejorarlos) hacia formas permanentes de democracia deliberativa.

Sin embargo, no se trata tanto de aplicar el principio de subsidiariedad en el sentido que se delegue siempre la gestión de la sostenibilidad a niveles más locales de gobierno, sino de hacer una política coordinada entre las diversas escalas territoriales. Y a su vez es necesario que se pueda realizar esta integración y coordinación entre los diferentes sectores o áreas de actividad. Esencialmente, para alcanzar la integración sectorial hace falta aplicar reglas y procedimientos de

ejecución, coordinación y seguimiento. Aunado a que para que un desarrollo institucional con esta finalidad sea robusto, es necesario contar con el apoyo de los ministerios o departamentos de economía y de la estrategia política en materia económica. Esto significa que la estrategia económica y social y la agenda ambiental tienen que reforzarse mutuamente (CADS 2006)

Cuando se conciben las interacciones entre escalas, lo local deja de existir de manera independiente. Así, la escala local se produce cada vez más por los procesos globales o “globalismo localizado” y el mismo proceso se presenta a la inversa, es decir el impacto de lo local en lo global o “localismo globalizado” (de Sousa Santos³⁰⁵, citado por Alfie 2011).

En este sentido, la escala se ha vuelto prominente en una variedad de cuestiones relativas a los problemas ambientales, y para la gobernanza ambiental en particular la cuestión de cómo conectar escalas socio-económicas, políticas y ecológicas se convierte en un punto crítico –Alfie (2011)

En un sentido jurídico-administrativo Ponce plantea (op. Cit. 2014 p3) varias cuestiones ¿para qué sirve la ciencia política y de la Administración al Derecho administrativo? Y en sentido inverso, ¿para qué sirve el Derecho administrativo a la ciencia de la administración? O en otras palabras, ¿qué papel está correspondiendo hoy (y debe corresponder) a la ciencia del Derecho Administrativo en la definición de nuestras políticas públicas y en la reforma y mejora de nuestras Administraciones Públicas?

³⁰⁵ De Sousa Santos, B. (1998). *Por una concepción multicultural de los derechos humanos*. Ciudad de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-Coordinación de Humanidades-Universidad Nacional Autónoma de México.

“El Derecho administrativo no se agota en el control judicial y que, como argumentaremos, puede, y debe, recuperar su papel en el concierto de las ciencias sociales con aportaciones sobre el diseño de políticas públicas en garantía de los derechos y del buen gobierno y la buena administración, esto es, del buen funcionamiento de lo público.”

E inclusive habría que responder –acaso lo trate de hacer en otros estudios- cuestiones más allá:

- ¿conoce la ciudadanía al derecho administrativo?
- ¿lo considera una herramienta eficaz para contar con una mejor gestión pública?
- ¿defiende el sistema administrativo o le es indiferente?
- ¿es útil el Derecho en sentido democrático o simplemente constriñe la realidad e imposibilita transitar hacia realidades y sociedades más justas, equitativas y sustentables?
- ¿es válido y vigente un Derecho que no satisface lo anterior?

4.2.2. Gestión pública relacional.

4.2.2.1. Conceptualización y caracterización.

Aunado a las necesidades de coordinación política y administrativa descritas en la sección anterior, el reto va más allá en el sentido democrático y concertador que se ha venido expresando, de las interrelaciones entre el Estado y la ciudadanía en lo que la doctrina ha acuñado como Estado y gestión pública relacionales, y que como explicaré más adelante guarda estrecha vinculación con la posibilidad de garantizar el derecho a un ambiente sano a través de mecanismos participativos y de gobernanza, específicamente de gobernanza ambiental.

Con la aparición de la agenda del buen gobierno y la gobernanza, la idea de la participación ciudadana se ha ido ampliando para incluir tanto la voz del ciudadano como su capacidad de influencia y de exigir cuentas a sus gobernantes³⁰⁶.

Para Xabier Mendoza³⁰⁷ el modelo del Estado Relacional constituye una propuesta en esa dirección (relaciones Estado-Sociedad). Las innovaciones más significativas que se han producido en el ámbito de la gestión y las políticas públicas en la última década, especialmente aquellas que rompen con las premisas que han guiado la construcción del Estado del Bienestar y tratan de superar sus limitaciones, constituyen el marco de referencia desde el que se formulan

³⁰⁶ INE 2014 p25 (op. Cit.)

³⁰⁷ MENDOZA Mayordomo, X. *Las transformaciones del sector público en las sociedades avanzadas: del estado del bienestar al estado relacional*. en Papers de Formació nº 223. Referido en MORENO Mejías, A. *Estrategias de relación entre los municipios y el Tercer Sector*. Acción Formativa 44. El tercer sector y su incidencia en el ámbito local. FEMP. Ayuntamiento de Alicante. Concejalía de Participación Ciudadana. Alicante, 24 al 26 de octubre de 2001. Disponible en http://www.alicante.es/documentos/p_ciudadana/municipios_tercer_sector.pdf Consultado el 7 de julio de 2014

los contenidos del Estado Relacional.

Este Estado Relacional se caracteriza según Mendoza en cita de Moreno (p3) porque:

- El Estado abandona su desconfianza respecto a la sociedad civil, apostando por el diálogo y la cooperación.
- No es posible el control jerárquico. Debe considerarse la pluralidad, ya que la colaboración se establece por objetivos comunes. Todos aportan, todos son responsables.
- El reparto de tareas se realiza en función de las necesidades sociales, en función de quién es más eficaz en su resolución. Lo importante ya no es el quién lo hace sino el resultado que se consigue.
- No existe superioridad de las organizaciones privadas frente a las públicas ni al contrario. Cooperación y competencia no son excluyentes, son condiciones necesarias para conseguir la eficacia social.
- La ciudadanía no es considerada como "administrada", sino que toma un nuevo rol, con una mayor influencia. Si participamos conjuntamente, conseguiremos mayor satisfacción de la gente, siendo también corresponsables de los resultados.
- La lógica relacional busca conseguir la máxima sinergia posible entre los recursos, conocimientos y capacidades del sector público con los del sector privado.
- El Estado se convierte en emprendedor social capaz de crear y gestionar complejas redes interorganizativas en las que participan tanto organizaciones públicas como privadas.
- En el Estado Relacional, la organización en red (basada en los criterios de descentralización, especialización funcional y consecución de economías de alcance y flexibilidad) aparece como el diseño organizativo más adecuado para articular la

interrelación entre Estado y sociedad.

Esteve identifica el gobierno relacional o red con aquel que pone al servicio de la creación o fortalecimiento de unas interacciones ciudadanas constructoras de desarrollo humano, las prestaciones y servicios financiados con fondos públicos, así como su capacidad normativa.

Además, en un esquema de gobernanza, argumenta Esteve (2009) se da una revalorización de la política y del papel del político, adquiere un nuevo protagonismo político en su calidad de representante electo: asume el papel de articulador del interés general, a partir de los intereses legítimos de los diferentes actores y sectores de la ciudadanía.

El gobierno ya no debe imitar a la empresas sino innovar en su relación con la ciudadanía. A diferencia de la corriente reformista de la administración pública denominada Nueva Gestión Pública³⁰⁸ o gerencialismo, en la cual la Reforma Gerencial de la Administración es la que ofrece las mejores respuestas a los desafíos económicos, sociales y políticos, con inspiración en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado. Aunque basado en la eficacia y eficiencia empresarial, pretende a su vez generar profundización y consolidación democrática a través de mecanismos burocráticos de responsabilidad y transparencia gubernamental, así como

³⁰⁸ Acerca de la NGA, ver CLAD. *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Documento doctrinal preparado por el Consejo Científico del CLAD y aprobado en su sesión del día 14 de octubre de 1998 por el Consejo Directivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD. En él se apenas asoma una semilla del modelo relacional y red –en la acepción de Castells que se recoge en este estudio- que le sucederá, sobre todo en materia de prestación de servicios públicos centrados en un ciudadano-usuario cada vez más activo –participativo y propositivo, versus reactivo- en la organización de la acción colectiva, digamos en periodos interelectorales.

de control social institucionalizado y convencional.

Distingue también Esteve (p60) –para el ámbito municipal- que en gobernanza, el papel del político electo en funciones de gobierno adquiere un papel protagonista y claramente diferenciado de los profesionales de la administración y gestión pública. Mientras que en el “gerencialismo”, se confunden el papel del político y el gerente, e incluso el papel del electo queda sustituido o subordinado al del gerente puesto que el objetivo principal del ayuntamiento “gerencialista”, es un objetivo gestor y no organizador, y su finalidad es gestionar con economía, eficacia y eficiencia las prestaciones y servicios en manos de los ayuntamientos.

La gestión relacional es el tipo de gestión pública que, en nuestro caso, llevan a cabo los gobiernos territoriales para incrementar la intensidad, calidad y diversidad de las interacciones entre los actores económicos, sociales e institucionales y los distintos sectores de la ciudadanía para mejorar la creatividad, la confianza, la colaboración y la cultura emprendedora y de acción cívica del conjunto de la ciudadanía, para conseguir colectivamente y de manera compartida y cooperadora un mayor desarrollo humano. (p34)

Los afanes expuestos resultan en extremo innovadores y complejos, pues por ejemplo, en términos de QUIJANO, en este campo las tensiones no son sólo instrumentales, se trata de una disputa en las formas de entender el desarrollo y de buscar alternativas. “Esta “pugna”, lejos de plantearse de manera equilibrada, se enmarca en relaciones de poder que se construyen en ámbitos de gran desigualdad, enfrentando actores con bagajes y recursos muy dispares, permitiendo que la imposición de intereses de los mejor capacitados se logre, y pueda

reproducirse con relativa facilidad. Esto se ve potenciado por la fragilidad de las organizaciones sociales y de los partidos políticos que, de manera general, plantean una acción social reivindicativa y de corto plazo, sin darse espacios para establecer una comprensión de las relaciones de poder y construir una estrategia conducente a mayores y mejores equilibrios, que es la única manera de plasmar la democracia”³⁰⁹.

4.2.2.2. Instrumentos declarativos iberoamericanos.

Los anteriores retos y necesidad de equilibrios se expresan por ejemplo en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública³¹⁰, la cual lo reconoce como:

1. Un derecho activo exigible a los poderes públicos, de forma que éstos establezcan y garanticen los cauces para su ejercicio en los procesos de gestión pública.
2. Una responsabilidad cívica como miembros de la comunidad en que se integran, bien de forma individual o bien mediante sus organizaciones y movimientos representativos.

Y destaca que la participación ciudadana en la gestión pública se basa en los principios siguientes:

³⁰⁹ QUIJANO, A. 2000. *El fantasma del desarrollo en América Latina*, pp 11-27. En: A. Acosta (comp.), *El desarrollo en la globalización. El resto de América Latina*. Nueva Sociedad e ILDIS, Caracas.

³¹⁰ Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública Aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio de 2009. Adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Estoril, Portugal, 30 de noviembre y 1º de diciembre de 2009 (Resolución No. 38 del "Plan de Acción de Lisboa") Disponible en <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana>

1. **Constitucionalización:** los Estados iberoamericanos procurarán constitucionalizar el reconocimiento del derecho de participación ciudadana en la gestión pública y regularán los mecanismos, procedimientos y garantías que este requiere.
2. **Igualdad:** la participación ciudadana en la gestión pública es un derecho de cada ciudadano y ciudadana, por lo que los Estados iberoamericanos deben establecer las garantías necesarias para que sea ejercido en igualdad de condiciones.
3. **Autonomía:** la participación ciudadana en la gestión pública, para ser asumida como derecho de los ciudadanos y las ciudadanas, debe ejercerse con total autonomía de los actores sociales.
4. **Gratuidad:** para que los ciudadanos y las ciudadanas puedan ejercer efectivamente su derecho de participación en la gestión pública, esta tiene que ser gratuita.
5. **Institucionalización:** los poderes públicos promoverán la creación, mantenimiento y correcto funcionamiento de las instituciones y mecanismos que hagan posible el ejercicio del derecho de participación ciudadana en la gestión pública, respetando la existencia de espacios y mecanismos de participación informal y espontánea.
6. **Corresponsabilidad social:** la participación ciudadana es corresponsabilidad de los poderes públicos y de los ciudadanos y las ciudadanas.
7. **Respeto a la diversidad y no discriminación:** en los procesos de participación ciudadana en la gestión pública se deberán respetar las particularidades, características y necesidades de los pueblos indígenas y afrodescendientes, así como de cualquier otro grupo poblacional, social y culturalmente diverso.
8. **Adecuación tecnológica:** con el fin de incrementar la calidad, accesibilidad y eficacia de la participación ciudadana en la gestión pública, los poderes públicos promoverán la

adaptación y la universalización del acceso a las nuevas tecnologías de información y comunicación como herramientas para la participación de los ciudadanos y las ciudadanas.

Por su parte, otros instrumentos como la Cartas Iberoamericanas de la Función Pública, de Gobierno Electrónico, y de Calidad en la Gestión Pública, así como en el Código Iberoamericano de Buen Gobierno, incorporan contenidos sustantivos respecto de los asuntos que nos ocupan. Destaco a continuación algunos de ellos de manera selectiva.

Estos instrumentos declarativos surgen del reconocimiento doctrinal y político³¹¹ de que se requiere una Nueva Gestión Pública capaz de reconstruir el Estado del siglo XXI, y llevar a los países de América Latina a una consolidación democrática, la recuperación de la estabilidad económica y la reducción de la desigualdad social.

La Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública³¹².

Su Preámbulo conceptualiza la buena Administración Pública como una obligación inherente a los Poderes Públicos en cuya virtud el quehacer público debe promover los derechos fundamentales de las personas fomentando la dignidad humana de forma que las actuaciones

³¹¹ Ver CLAD 1998. *Una nueva gestión pública para América Latina*. Documento doctrinario del CLAD preparado por el Consejo Científico del CLAD y aprobado por el Consejo Directivo del CLAD en su sesión del día 14 de octubre de 1998. Disponible en <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/>

³¹² Adoptada por la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Ciudad de Panamá, Panamá 18 y 19 de octubre de 2013. Disponible en <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/>

administrativas armonicen criterios de objetividad, imparcialidad, justicia y equidad, y sean prestadas en plazo razonable.

Y expresa que el estatuto del ciudadano en relación con la Administración Pública está compuesto por el derecho fundamental a la buena administración y sus derechos componentes, así como por los deberes que definen también la posición jurídica del ciudadano. Derechos y deberes son expresiones de la naturaleza dinámica y activa que hoy el Estado Social y Democrático de Derecho demanda de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas.

En relación a la participación, destaca en su principio 3, promocional de los poderes públicos, como el que se dirige a la creación de las condiciones necesarias para que la libertad y la igualdad de los ciudadanos iberoamericanos y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan su cumplimiento y fomentando la participación ciudadana a fin de que los ciudadanos contribuyan activamente a definir el interés general en un marco de potenciación de la dignidad humana.

Asimismo, y propiamente, contempla el Principio de participación (13) en cuya virtud los ciudadanos, en el marco de lo dispuesto en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, podrán, según la legislación interna de cada país, estar presentes e influir en todas las cuestiones de interés general a través de los mecanismos previstos en los diferentes ordenamientos jurídicos de aplicación. Igualmente, se propiciará que los ciudadanos participen en el control de la actividad administrativa de acuerdo con la Legislación administrativa

correspondiente (aunque no se expresa o decanta por unos instrumentos –siquiera genéricos-concretos)

De igual manera, la Administración Pública facilitará que los ciudadanos interesados participen, individual o colectivamente, también a través de sus legítimos representantes, en el procedimiento de elaboración de las normas administrativas que puedan afectarles.

Y ya en el capítulo tercero referido a los derechos derivados del derecho fundamental a la buena Administración Pública (los cuales se podrán ejercer de acuerdo con lo previsto por la legislación de cada país) el derecho de participación en las actuaciones administrativas en que tengan interés, especialmente a través de audiencias y de informaciones públicas. Además, los ciudadanos tendrán derecho a participar, a tenor de lo dispuesto en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, en los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general, de acuerdo con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico correspondiente.

Por lo que respecta a los deberes, establecidas en el capítulo cuarto de esta Carta, como correlativos de los derechos, se enuncian y describen los siguientes: lealtad (al Estado de Derecho), buena fe, veracidad, responsabilidad, respeto y decoro, y colaboración.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública³¹³, aboga, entre otras pautas de cambio cultural, a “la superación de las visiones burocráticas sobre las Administraciones Públicas, basadas en la

³¹³ Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución No 11 de la “Declaración de Santa Cruz de

adopción de rutinas normalizadas y la reproducción de procedimientos establecidos, y su sustitución por enfoques orientados a la producción de resultados, la innovación y el aprendizaje.”

La Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública³¹⁴, vincula en su Preámbulo la calidad en la gestión pública con dos propósitos fundamentales de un buen gobierno democrático:

“1. toda gestión pública debe estar referenciada a la satisfacción del ciudadano, ya sea como usuario o beneficiario de servicios y programas públicos, o como legítimo participante en el proceso formulación, ejecución y control de las políticas públicas bajo el principio de corresponsabilidad social, y

2. la gestión pública tiene que orientarse para resultados, por lo que debe sujetarse a diversos controles sobre sus acciones, suponiendo entre otras modalidades la responsabilización del ejercicio de la autoridad pública por medio del control social y rendición periódica de cuentas.”

Entiende la calidad en la gestión pública como aquella “cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos. Una gestión pública se orientará a la calidad cuando se encuentre referenciada

la Sierra”) Bolivia, 14-15 de noviembre de 2003. CLAD. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, y NU (DESA). Naciones Unidas Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Disponible en <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/>

³¹⁴ Aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. San Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio de 2008. Adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. San Salvador, El Salvador, del 29 al 31 de octubre de 2008 (Resolución No. 25 del "Plan de Acción de San Salvador") Disponible en <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/>

a los fines y propósitos últimos de un gobierno democrático, es decir, cuando se centre en el servicio al ciudadano, y sea para resultados”³¹⁵.

Define los principios inspiradores de una gestión pública de calidad:

- Servicio público.
- Legitimidad democrática.
- Transparencia y participación ciudadana.
- Legalidad.
- Coordinación y cooperación.
- Ética pública.
- Acceso universal.
- Continuidad en la prestación de servicios.
- Imparcialidad.
- Eficacia.
- Eficiencia.
- Economía.
- Responsabilización.
- Evaluación permanente y mejora continua.

Establece los derechos y deberes de los ciudadanos para una gestión pública de calidad; y propone nueve ejes u orientaciones estratégicas, a la vez que sugiere la aplicación de diversas acciones e instrumentos para lograr una gestión pública de calidad centrada en el ciudadano y

³¹⁵ Según el párrafo 26 de la propia Carta: Todo proceso de gestión pública debe perseguir la creación de valor público, lo que tiene que reflejarse en resultados e impactos, cuantificables, que permitan evaluar el rendimiento en todas sus dimensiones. Para la objetiva determinación de resultados, se requiere analizar la evolución del desempeño y el nivel de alcance de las metas, trazadas con sistemas de información para el seguimiento, evaluación y control rigurosos y oportunos, que fundamenten la toma de decisiones y medidas correctivas. La gestión pública para resultados requiere la implementación de sistemas de monitoreo, medición y control que permitan un adecuado control, y la toma de decisiones.

para resultados, para dar respuesta a los principios inspiradores de una gestión pública de calidad y a los derechos de los ciudadanos.

Por último, el Capítulo Quinto recoge las consideraciones finales para la optimización en el desarrollo de las orientaciones, acciones e instrumentos de calidad propuestos.

En clave participativa, el principio de legitimidad democrática para estos efectos expresa que proviene de la elección popular de las autoridades políticas y de la participación y control de la ciudadanía sobre los asuntos públicos³¹⁶. El principio de transparencia y participación ciudadana, por su parte, establece que las Administraciones Públicas tienen que ser transparentes en su gestión, abiertas al escrutinio público, tolerantes a la crítica y permeables a las propuestas de mejora y de cambio provenientes de la ciudadanía.

Asimismo, el derecho a una gestión pública de calidad, que estará reconocida por los ordenamientos jurídicos nacionales según la Carta, implica que los ciudadanos podrán, entre otras cuestiones, (f.) “Participar en el ciclo de diseño y mejora del servicio, así como a presentar propuestas de transformación e innovación del servicio; o (j.) Participar en la formación de las políticas públicas de conformidad con la ley nacional, así como en las evaluaciones del desempeño de los órganos y entes de la Administración Pública y conocer sobre su resultado.”

³¹⁶ Resulta significativo que se reconozcan ambas participaciones. En un sentido cabal aunque más restrictivo, véase Ponce Solé (2014. Op. Cit. p10) *...como muy bien ha matizado el TC,» es cierto que a través del trámite de información pública se dota de cierta legitimidad popular al Plan –urbanístico-aprobado - aunque tampoco puede olvidarse que en el presente caso la legitimidad democrática le viene dado por haber sido aprobado por un Ayuntamiento elegido democráticamente» (STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 6)*

Y por su parte, como contraparte, “el ciudadano debe participar en la mejora de la calidad de la gestión pública, en consecuencia, y entre otras, participará en el ciclo de formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas.”

Entre sus orientaciones para formular políticas y estrategias de calidad en la gestión pública para una gestión pública al servicio de la ciudadanía, señala que (...) “la Administración Pública expondrá en todo momento sus políticas al debate de los diferentes sectores sociales. Y que la participación de la sociedad organizada en todas sus formas garantiza que las Administraciones Públicas atiendan las aspiraciones de los ciudadanos.”

También contempla la orientación relativa a la participación ciudadana para la mejora de la calidad, orientada a desarrollar mecanismos de participación ciudadana, a lo largo de todo el ciclo de las políticas públicas. En particular, a través de comités consultivos, o grupos de trabajo con ciudadanos y representantes de la sociedad, foros, encuentros, jornadas de intercambio de experiencias con otras instituciones o Administraciones Públicas y actividades similares, o las encuestas de opinión y sistemas de recogida de sugerencias de mejora y atención de reclamos.

Finalmente, llama la atención, por inaceptable –a reserva de error en la redacción o interpretación errónea por mi parte- la cláusula final de excepción del párrafo 27 de la Carta, al enunciar que su Orientación para formular políticas y estrategias de calidad en la gestión pública en materia de Compromiso social y ambiental lo siguiente: “Los órganos y entes de la Administración Pública, en su compromiso de servir a la sociedad, promoverán esfuerzos para contribuir al desarrollo

social, económico y ambiental de forma sostenible, además de sus atribuciones legales, siempre que no sean incompatibles con las mismas”. Lo cual sorprende al menos por contemplar la posibilidad de que exista sostenibilidad a pesar de la incompatibilidad.

El Código Iberoamericano de Buen Gobierno³¹⁷, destaca en su Preámbulo que “consideramos inaceptable:

- Un Gobierno que ampare y facilite la corrupción.
- Un Gobierno que dificulte el escrutinio público sobre su toma de decisiones.
- Un Gobierno que no tome en cuenta las necesidades de sus ciudadanos.
- Un Gobierno irresponsable y que no rinda cuentas.”

Entre sus (II.) Reglas vinculadas a la naturaleza democrática del gobierno, expresa que el Poder Ejecutivo: (...) 7. Impulsará y garantizará el debate político con transparencia y los mecanismos de información y participación para el desarrollo de dicho debate.

Y entre las (IV.) Reglas vinculadas a la gestión pública, señala que los miembros del Poder Ejecutivo: 35. Fomentarán la participación de los ciudadanos y los pueblos en la formulación, implantación y evaluación de las políticas públicas, en condiciones de igualdad y razonabilidad.

Será necesario profundizar y analizar estos planteamientos e interacciones desde supuestos concretos para tratar de determinar cómo mutan dichas relaciones de poder, si las instituciones

³¹⁷ Respaldo por la XVI Cumbre Iberoamericana, Uruguay, noviembre de 2006. Disponible en <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/>

administrativas ofrecen y sostienen espacios de interlocución social democráticas, y si los logros en términos de empoderamiento e incidencia por parte de las organizaciones y movimientos sociales dan lugar a innovaciones institucionales, resultados y aprendizajes en materia de profundización democrática a través de instrumentos y herramientas participativas.

Mi experiencia como participante en procesos participativos de carácter ambiental, tanto de índole federal, como estatal, municipal, e inclusive metropolitano, en al menos los últimos cinco años, principalmente en Guadalajara, México, me lleva a pensar que:

- La relación Estado-sociedad que se sostiene es eminentemente vertical por lo que hace a la relación de poder que se suscita.
- El empoderamiento no se produce, al contrario, los procesos participativos llevan normalmente a una desilusión de los actores que acuden (algunos reincidentes, podríamos decir incluso que soñadores, o hasta masoquistas)
- Los aprendizajes no parecen retomarse en sucesivas convocatorias, y los errores se siguen repitiendo evento tras evento; los aprendizajes parecen no quedar en ningún lado.

Prevalece una participación deficientemente planeada, ejecutada, y evaluada desde el punto de vista institucional, y anecdótica, netamente legitimatoria, sin contenidos y engañosa, desde el punto de vista social.

4.2.3. Cohesión social y territorial.

En su etimología original, cohesión es la propiedad de un conjunto, unidad, cuyas partes están íntimamente ligadas. Con este sentido Emile Durkheim, en 1893, asimilaba el concepto al de solidaridad, como una buena función de la sociedad que expresa la unión entre los individuos y la consciencia colectiva (ORDUNA³¹⁸). La cohesión social no debe ni puede ser entendida como la adecuación cultural de la totalidad de las personas que las conforman a un “modelo tipo”, sino más bien como la generación de mecanismos que faciliten la convivencia y la articulación de la diversidad”. La cohesión social se entiende como un requisito imprescindible para que en democracia se den las condiciones adecuadas para la consecución de los derechos sociales, culturales y económicos de los ciudadanos.

La sociabilidad (como capacidad que tienen los seres humanos para integrarse a la vida del grupo o para la cooperación) y la socialidad (como posibilidad de alcanzar la capacidad para realizar actos positivos de vida social) inspiran la solidaridad, el compromiso perseverante de trabajar por el bien común; porque todos somos responsables de todos. Esta Solidaridad, basada en la plena igualdad y respeto a la dignidad.

La dimensión cívica de la cohesión social es, según Orduna, posiblemente la más costosa de

³¹⁸ ORDUNA Allegrini, M^a G. *Construyendo identidad territorial para impulsar el desarrollo local y la cohesión social*. IV Diálogo Regional “Identidad e identidades: potenciales para la cohesión social y territorial” La Paz, 28 y 29 de marzo de 2012. Oficina de Coordinación y Orientación (OCO) del Programa URB-AL III.

conseguir y fundamental para el logro de las demás modalidades de cohesión social.

En tanto que, cívica y comunitaria, está integrada por ocho aspectos:

- derechos y valores democráticos;
- confianza y solidaridad;
- igualdad de oportunidades;
- sentido de pertenencia y noción de futuro compartido;
- reconocimiento de la diversidad;
- gestión y solución de conflictos;
- empoderamiento y participación,
- y relaciones positivas entre personas, grupos, comunidades y localidades.

La controversia por el carácter polémico del concepto de cohesión social está motivada por tres cosas:

1. la imposibilidad de lograr un consenso muy amplio sobre su significado.
2. la tendencia que prevalece a asociar este concepto con una idea de armonía social que resulta inaceptable en el contexto latinoamericano caracterizado justamente por enormes desigualdades, una pobreza masiva y procesos históricos (y otros nuevos) de exclusión sociocultural, y
3. el carácter limitado de la versión hegemónica de cohesión social, que suele reducirla a la posibilidad de lograr que los más pobres se inserten en el mundo del mercado. BARBA 2011³¹⁹

Para Barba Solano el concepto de cohesión social se refiere a la naturaleza (en nuestros días hablaríamos de características) de los vínculos sociales que permiten a los individuos

³¹⁹ BARBA Solano, C. *Revisión teórica del concepto de cohesión social: hacia una perspectiva normativa para América Latina*. En CLACSO, 2011. *Perspectivas críticas sobre la cohesión social: Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. Carlos Barba Solano y Néstor Cohen (coords.). Buenos Aires. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. CLACSO, 2011.

experimentar un sentido de pertenencia social (en diversas escalas), confiar en los demás (confianza horizontal), reconocer la legitimidad de la sociedad y confiar en sus instituciones.

En términos metafóricos podría decirse que la cohesión adjetiva a la integración social (...) es una respuesta política a los problemas de integración social de las sociedades modernas, y aquella puede ser más o menos efectiva, e inclusive puede ser o no democrática. En un sentido normativo de construcción de ciudadanía social (que sigue el modelo socialdemócrata) la cohesión social busca la equidad social a través de formas de solidaridad verticales, e instituciones fuertemente redistributivas con una amplia intervención estatal en la búsqueda de justicia social y reducción de desigualdades, con un alto costo fiscal para la sociedad en su conjunto. Para esta noción, lo fundamental es la desmercantilización del bienestar social a través de la construcción de un entramado de derechos universales que permitan desvincular el bienestar de los ciudadanos de su situación en el mercado.

Adicionalmente, al menos en el caso de América Latina, hace falta adoptar, expresa Barba Solano, un paradigma normativo de cohesión social cuya especificidad es precisamente incluir el tema de los obstáculos socio-estructurales.

Para el BID³²⁰ (2006) una mayor eficiencia en los procesos de formulación de políticas implica que las instancias de decisión son capaces de adoptar, a bajo costo, políticas de calidad que reúnan niveles altos de consenso social, que se inserten dentro de una línea de proyección temporal para el país de corto, mediano o largo plazo, y que sean factibles a la hora de la instrumentación.

320

Un país altamente cohesionado reducirá dichos costos de forma significativa. Altos niveles de cohesión implican por tanto una mayor eficiencia en el contacto entre las instituciones del Estado y el ciudadano: el impacto de las políticas será mayor con un uso menor de los recursos. Por el contrario, un país altamente fragmentado supone la existencia de divisiones internas grandes. La fragmentación se traduce en una multiplicidad de grupos con intereses no armonizados y con bajos niveles de compatibilidad entre ellos, que buscan influenciar el proceso de elaboración de políticas públicas para que éstas les sean beneficiosas. Ello supone un aumento considerable de los costos de transacción para cada una de las políticas negociadas, tanto en materia de tiempo como de concesiones.

Institucionalmente, prosigue el BID, la apropiación política del objetivo de cohesión social por parte de los Estados implica:

- a) poner en marcha mecanismos que articulen de forma consistente la relación entre medios y fines;
- b) realinear las políticas para que se ajusten al objetivo establecido, así como
- c) asociar a los diferentes actores, sector privado, sociedad civil y ciudadanía en general, para que cooperen en el proyecto común.

Al generar vínculos cooperativos entre los individuos se incrementarán las externalidades positivas del capital social, lo que se traducirá en mayores niveles de cohesión, que se verán a su vez reflejados en mayor potencial de desarrollo.

Por su parte, el *Libro verde sobre la cohesión territorial*³²¹ la Comisión Europea expresa que para la profundización de la cohesión territorial convendría contar con una comprensión común de las numerosas cuestiones que plantea, las cuales a su vez podrían ayudar a mejorar la gobernanza de la política de cohesión, hacerla más flexible, más capaz de adaptarse al nivel territorial más apropiado, más receptiva a las preferencias y necesidades locales y mejor coordinada con otras políticas, a todos los niveles, de conformidad con el principio de subsidiariedad. Pone de manifiesto la necesidad de un enfoque integrado para abordar los problemas a una escala geográfica adecuada que puede requerir la cooperación de las autoridades locales, regionales e incluso nacionales.

Mejorar la cohesión territorial implica mejorar la coordinación entre políticas sectoriales y territoriales y mejorar la coherencia entre las intervenciones territoriales (por ejemplo en materia de transporte, infraestructura, desarrollo agrícola, energética, ambiental, etc.)

Plantea además nuevas asociaciones territoriales, y su consecución puede implicar también una mayor participación en la formulación y aplicación de las políticas, la participación de nuevos actores en la elaboración de políticas, como representantes de la economía social, interlocutores locales, organizaciones de voluntariado y organizaciones no gubernamentales.

Según PONCE Solé³²² (2009) cabe entender la cohesión territorial como “una expresión de la

³²¹ Comisión Europea. *Libro Verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte*. Comunicación de la comisión al consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social europeo. Bruselas, 6.10.2008. COM(2008) 616 final

³²² PONCE Solé (2009) *El derecho a la ciudad- elementos para superar la gestión neoliberal del espacio público*. 4º Curso de Derechos Sociales del Observatorio DESC. Ponencia presentada el 13 de mayo de 2009. Disponible en http://observatoridesc.org/sites/default/files/dhociudad_JuliPonce_Curso_sp.pdf

solidaridad en el ámbito geográfico, propugnando un cierto equilibrio entre diversas partes de un territorio...la consecución de una convivencia ciudadana de calidad, dependiente de la cohesión social y territorial, no puede, ni debe, pasar sólo por medidas de control y mantenimiento del tradicionalmente denominado “orden público” –y añadido- meramente sostenido por las autoridades formales, sino que requiere, sobre todo en territorios y realidades deficitarias democráticamente, de la puesta en común de las solidaridades colectivas, según esquemas administrativos relacionales y sociales innovadores, en los cuales una ciudadanía cívica ejerce sus derechos y obligaciones bajo esquemas de gobernanza democrática territorial.”

La cohesión social y la cohesión territorial no pueden concebirse por separado, como tampoco sociedad y territorio. Resulta fundamental entender el territorio como espacio social y político, y pensar políticamente el espacio significa analizar y comprender las estrategias de los actores territoriales. (Bifarello)³²³.

Clemente identifica una serie de claves, y sus respectivos retos, que se relacionan de forma específica para definir diferentes conjuntos de oportunidades para la gobernanza territorial, y con ello, la cohesión social que de ello pueda derivarse. Interpretando sus planteamientos, el objetivo principal de ello es generar confluencias de capital social existente y potencial y el capital territorial, inclusive a un nivel asociativo inter-territorial. Se detallan en la siguiente Tabla de manera íntegra a como las expone el autor (referido a las ciudades)

Consultado el 18 de julio 2014.

³²³ BIFFARELLO, M. *Desarrollo institucional y cohesión social*. En PASCUAL J.M. y Godás, X.; *El buen gobierno 2.0: la gobernanza democrática territorial. Ciudades y regiones por la cohesión social y una democracia de calidad*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2010.

CLAVES	RETOS	POSIBLES ALTERNATIVAS O ESTRATEGIAS
La generación de alianzas	El riesgo del ‘oportunismo’	Flexibilidad y diversidad de opciones institucionales
El entorno intergubernamental	La ‘fragmentación’ o el ‘localismo político’	Necesidad de orientación funcional
El área de actuación	La diversidad en el ‘dilema del control’	Definir distintos ‘territorios’ Mejorar sistemas de gestión pública Acumular buenas experiencias previas
Número y tipo de actores	El ‘cautiverio’	Reequilibrar el ejercicio de ‘voz’ en procesos decisionales Facilitar la posibilidad de ‘salida’ a los menos socios poderosos
Capital social	El ‘localismo’	Incentivar oportunidades de contacto: redes de ciudades

Gráfico N°7. La gobernanza territorial: claves, retos y algunas estrategias (Navarro 2009)

Volviendo a Biffarello, y en lectura administrativa, la calidad institucional del conjunto de actores fortalece y sostiene la cohesión social. Por ello es oportuno destacar el papel del Estado como responsable primordial, el garante, de velar y articular los recursos en el territorio.

No puede haber cohesión social sin calidad institucional, y esta ha de apostar a la innovación social y política para estar a la altura de los cambios y relaciones que los actores y los territorios demandan.

Para ello se requiere, o suele requerirse, una reinención institucional que fortalezca las capacidades locales, y que se alimente a su vez de imaginación, liderazgo y sociedades participativas con capacidad de incidencia, todas ellas a largo plazo.

La tarea y la tirada es larga, se requieren trajes a medida para implementar la gobernanza ambiental y territorial, mas los elementos, claves y procesos siquiera pueden ir siendo atisbados, que no es poco.

4.3. Gobernanza ambiental, democracia y Estado ambiental de Derecho.

4.3.1. Gobernanza ambiental, capital social y acciones sociales.

Natera siguiendo la formulación de capital social de Putnam³²⁴, reconoce que aquel sintetiza las condiciones para la gobernanza en tanto que “El capital social hace referencia al conjunto formado por la confianza social, las normas y las redes que las personas pueden constituir para resolver los problemas comunes. Las redes de compromiso cívico, tales como asociaciones vecinales, las federaciones deportivas y las cooperativas constituyen una forma esencia de capital social. Cuanto más densas sean esas redes, existen más posibilidades de que los miembros de una comunidad cooperen para obtener un beneficio común”.

Por ello sostiene que la gobernanza guarda relación con la preocupación por el capital social -en tanto que condición necesaria, más no suficiente- y los fundamentos sociales necesarios para un desarrollo económico y social sostenible, y que el mecanismo de coordinación que caracteriza a las redes es, por definición, la confianza o la lealtad entre sus integrantes, que se aleja de los

³²⁴ Putnam, expresa Fernández Santillán, lo que quiere resaltar es la diferencia entre los grados de avance que registran las sociedades que cubren las características de las agrupaciones cívicas y las agrupaciones inciviles. Las primeras se identifican con la democracia, en tanto que las segundas generalmente han sido sometidas a la dominación autocrática. Sea como fuere, el capital social, que es la materia de Putnam, se basa en la confianza y en la cooperación: “La cooperación voluntaria es más accesible en una comunidad que ha heredado una reserva sustancial de capital social, en la forma de normas de reciprocidad y redes de compromiso cívico. El capital social se refiere a las características de la organización social, como confianza, normas y redes que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad por medio de la procuración de acciones coordinadas.” Como otras formas de capital, el capital social es productivo y redituable para quien o quienes lo poseen. Pero, a diferencias de otros tipos de capital, el que aquí nos interesa, tiene una manera particular de proceder para hace posible el logro de ciertos fines que no podrían ser alcanzados teniendo como prioridad el dinero o el poder. FERNÁNDEZ Santillán, J. *Capital social y filosofía política (entre el liberalismo y el comunitarismo)* Disponible en <http://jfsantillan.blogspot.mx/2008/04/capital-social-y-filosofa-poltica.html> Consultado el 22 de enero de 2015.

mecanismos empleados por las burocracias (jerarquía) y los mercados (competencia de precios)³²⁵. Y como se ha expresado con anterioridad, si bien los instrumentos y mecanismos jurídicos no pueden por sí mismos lograr este hecho, la legalidad y juridicidad tiene un papel en extremo significativo para su consecución democrática y cabal, así como para el capital social, la cohesión de este, y en perspectiva ambiental, la cohesión territorial.

Para Bourdieu, el capital social es el agregado de los recursos reales o potenciales ligados a la posesión de una red durable de relaciones más o menos institucionalizadas de reconocimiento y aceptación mutua, red que provee a cada uno de sus miembros del respaldo del capital colectivo, una especie de credencial que les permite emplear ese capital de diversas maneras.

No obstante cabe destacar que son recursos a los que un individuo puede acceder a través de las redes sociales que mantiene y, si bien dichas redes influyen en el capital social al convertirse en las rutas de acceso a éste, no son sinónimos (Bourdieu 1986, citado por Alfie)

Identifica PORTOCARRERO³²⁶ que para Bourdieu las redes sociales en las que se encuentra inscrito el capital social no son un regalo natural, sino más bien el producto de los esfuerzos interminables de asociación que los individuos realizan para asegurarse el acceso a los beneficios materiales y simbólicos. Es decir, el esfuerzo realizado es el producto de estrategias conscientes o inconscientes de inversión orientadas a garantizar el acceso a recursos que existen en una

³²⁵ La Unión Europea cuenta con un *Libro blanco de la gobernanza europea*. Ver http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/110109_es.htm

³²⁶ PORTOCARRERO, F. *Capital social: Genealogía de un concepto*. En *Memorias del Tercer Seminario Nacional de Investigación sobre el Tercer Sector en México*, México, Centro Mexicano para la Filantropía-ITESM- Campus Ciudad de México. Septiembre 25, 2003.

estructura social.

Las concepciones de Putnam y Bourdieu, en palabras de Alfie (2005. Op. Cit. p146 y ss: El capital social: factor central de la democracia) reditúan sobre una red de instituciones, referentes, agregados y relaciones institucionales que fortalecen lazos mutuos, confianza y nuevas agencias donde los actores sociales intervienen para recrear una forma de participación que da lugar a una nueva dinámica democrática. En cita a Lechner³²⁷, y reconociendo la posibilidad de lidiar con la idealización de la sociedad civil (heterogénea, contradictoria, multi-identitaria y en constante conflicto) expresa que el concepto de capital social permite “analizar las formas de articulación entre individualización y socialización subyacentes en el proceso de desarrollo humano de un país”. Para ello, resulta notorio que, siquiera para incorporar dimensiones y efectos cualitativos, han de tomarse en cuenta otros elementos del paradigma del capital como (SILES³²⁸):

1. Redes, diferenciables del propio capital social, según magnitud, tipo de relaciones y lazos que se desarrollan en su interior.
2. Bienes socio-emocionales, expresiones entre personas que validan, expresan cariño o proveen información que incrementa el auto- reconocimiento y auto-respeto.

³²⁷ LECHNER, N. *Estado y sociedad en una perspectiva democrática*. En *Estado, democracia y ciudadanía*. Suplemento. Papeles de investigación n° 6. Diario paginal 12. Buenos Aires. 1998.

³²⁸ SILES, M. 2003. *El paradigma del Capital social. Capital social: potencialidades analíticas y metodológicas para la superación de la pobreza*. Seminario taller *Capital social, una herramienta para los programas de superación de la pobreza urbana y rural*. Series y seminarios n° 31, Santiago de Chile, 8 y 9 de enero de 2003, pp. 39-47. Disponible en <http://www.cepal.org/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/8/13428/P13428.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/dds/tpl/top-bottom.xsl> Consultado el 2 de febrero de 2015.

3. Valores de arraigo, proveen al grupo de dispositivos que determinan las relaciones, interacciones, valoraciones, y la estructura social.
4. Instituciones, establecen límite a la acción y al acceso, al mismo tiempo que posibilitan la generación de mecanismos propios que conlleva a la exclusión de aquellos que no se adecuen a las reglas o normas establecidas³²⁹. Las instituciones son reglas que hacen posible intercambios ordenados y significativos. Las instituciones son el producto de la respuesta conjunta de las personas de una red a las acciones de otros.
5. Poder, elemento central en la distribución y administración del capital social al interior de las redes, y determinante de habilidades, accesos y toma de decisiones.

El capital social, argumenta Alfie, permite repensar en la capacidad de incidir sobre los procesos de consolidación de la democracia y el desarrollo económico. Acciones que a su vez afianzan y fortalecen a la sociedad civil, para desde allí favorecer la reconstrucción de la política, la reconstrucción de la confianza en agencias y agentes, y restaurar la participación democrática.

CANSINO (Op. Cit.) critica ciertas lógicas cuasi-sistemáticas de pensamiento que se repiten casi por sistema y la reproducción de sus vicios y contradicciones. Indica que “si antes los prerequisites sociales de la democracia se medían en términos de niveles de bienestar e

³²⁹ Necesariamente, y de acuerdo con Cansino, la consideración de las instituciones no significa la fusión de la deliberación con la administración, lo que conduce precisamente (...) a la asociación acrítica entre participación y racionalidad administrativa. En su opinión, *no hay razón para no hablar de deliberación pública y de instituciones públicas, localizadas en el nivel del propio espacio público. En efecto, la democracia no se limita únicamente al proceso de agregación política y decisión sino que implica también un proceso público de deliberación que disputa con el sistema político y con los partidos políticos fosilizados las prerrogativas de la decisión política. Es de esa disputa interminable que proviene la posibilidad siempre presente de ampliación de la práctica democrática.*

instrucción o urbanización, ahora, con la noción de capital social se miden en términos de cohesión social, líneas de lealtad e identidad, horizontalidad o verticalidad de las organizaciones, socialización de la información, consistencia y extensión de las redes sociales, etc. Que solo hay que sustituir “prerrequisitos” por “sustentabilidad” y estamos en la misma lógica de construcción del discurso funcionalista y desarrollista que adoptó la CEPAL y muchos gobiernos de América Latina hace cuarenta años y que condujo precisamente a lo contrario de lo que se esperaba: al autoritarismo y la violencia”.

Límites y complejidades que comparte este término con el de gobernanza, según no solo su concepción sino principalmente con su aplicación, como hemos podido advertir en la sección conducente. Sin embargo, no por ello dejan de ser herramientas válidas para construir una nueva democracia –con o sin apellidos- de, por, y para los ciudadanos.

No porque lo que plantea Cansino resulte cierto lo es también que el paradigma de la sustentabilidad deba ser desechado (sin haber profundizado en sus variables lo suficiente en términos civilizatorios e integrales), ni mucho menos renunciar a su (re)construcción democrática.

La ética social y la política ambiental preponderantes –en caso de existir y resultar identificables- determinarán las relaciones sistemáticas individuo-sociedad-naturaleza paralelamente como lo hacen los componentes de la biodiversidad³³⁰ y a su vez los niveles sustentabilidad social; lo cual

³³⁰ Biodiversidad, según la Convención sobre Diversidad Biológica es la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas

necesariamente pasa por reconocer e integrar otras productividades (sociales y ecológicas) y no meramente las económicas, como he puesto de manifiesto al referirme a las repercusiones de la gobernanza democrática.

Tampoco significa que no haya otra salida para el ejercicio institucional y la organización social de las productividades ecológicas, sociales y económicas. Enfrentamos nuevas realidades con viajes ópticas, y aunque –metafóricamente- el cambio de lente culturalmente es tardado, acaso se antoja demasiado, creer en la posibilidad de llevarlo a cabo es no solamente depurar la posibilidad de hallar las soluciones colectivas y generacionales necesarias, sino también una obligación ética de todos cuanto somos conscientes del reto y la oportunidad ética de llevarlo a la práctica. Por ello, si bien manifiesto respecto del capital social mi postura en tanto que bajo una corriente crítico-sinérgica (según lo que se expone a continuación)

Dicho lo anterior, retomo las reflexiones de LUQUE³³¹ a efectos e identificar resumidamente las tres principales corrientes respecto del controvertido concepto de capital social:

- Para los localistas el modo privilegiado de producción de capital social es una especie de subproducto cultural -los hábitos del corazón- de interacciones sociales; tienden a ocupar un espacio intermedio en el que los factores culturales e históricos tienen importancia, pero se ven

acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas.

³³¹ Véase el Esquema de las versiones del capital social en Luque (Tabla 4) LUQUE Pulgar, E. *Del capital social a la política: las capacidades públicas como articuladoras de las comunidades democráticas*. Memoria para optar al grado de doctor, bajo la dirección de la doctora María Luz Morán Calvo – Sotelo. Facultad de ciencias políticas y sociología. Departamento de sociología I (cambio social). Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 2003. Disponible en <http://biblioteca.ucm.es/tesis/cps/ucm-t26505.pdf> Consultado el 30 de junio de 2014.

volcados en un molde de incentivos y sanciones derivado de la *rational choice* (elección racional)

- Entre los economicistas, esta relación podría definirse como de expulsión (el famoso *crowding out*) cuando el estado asume funciones que históricamente ha cumplido alguna instancia, grupo o forma disociada de las instancias públicas, la sociedad civil se vería amputada, debilitada, y se reforzaría su situación de dependencia e impotencia aprendida.

- Por último, los autores agrupados como “críticos” plantean la necesidad de considerar los ámbitos de la sociedad civil y el estado como aspectos indisociables de un mismo proceso de evolución histórica, en los que a menudo uno ha sido condición de posibilidad del otro. Por tanto, podría darse un modelo sinérgico, que implicaría que “el compromiso cívico refuerza las instituciones estatales, e instituciones estatales efectivas crean un medio en el que el compromiso cívico tiene mayores probabilidad de florecer. Las acciones de las agencias públicas facilitan que se forjen normas de confianza y redes de compromiso cívico entre ciudadanos ordinarios, lo cual permite emplear estas normas y redes para fines de desarrollo. Los críticos amplían el elenco de actores y espacios que generan capital social, como los movimientos sociales y las zonas híbridas público-privado.

Resulta también importante, siguiendo a MOTA³³², discriminar formas positivas y negativas de capital social. Las primeras constituyen el lado bueno y esperanzador de éste, refiriéndose especialmente a la capacidad potencial que poseen los individuos y grupos organizados para institucionalizar actitudes positivas de cambio a partir de valores generales como la confianza, las

³³² MOTA Díaz, L. *El capital social: un paradigma en el actual debate sobre el desarrollo. Tendencias y problemas. Espiral*, Estudios sobre Estado y Sociedad Vol. IX. No. 25. Septiembre/Diciembre de 2002. México.

normas de reciprocidad o solidaridad y la sociabilidad. Las segundas en cambio, representan el lado “feo” del capital social en el cual las redes, contactos y asociaciones están al servicio de las actividades ilegales, comparten valores negativos, siembran la desconfianza y la desvalorización. Por otro lado, existen también dificultades para el fortalecimiento del capital social lo que se atribuye a la creciente desconfianza de los ciudadanos hacia la efectividad de las instituciones democráticas. La pobreza, la desigualdad y la exclusión que prevalecen en nuestras sociedades son también elementos que dificultan el fortalecimiento del capital social, en tanto que éste, como paradigma actual, se sustenta en el ejercicio pleno de la ciudadanía que involucra a su vez el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Los pobres son quienes menos han podido incidir en las políticas, programas y proyectos que les afectan, pues su participación enfrenta fuertes limitaciones debido a la exclusión que también sufren. (Mota 2002)

Trato de enlazar lo anterior con los temas ambientales y territoriales, y destaco las opiniones de PASTOR³³³ que aplican en diversas escalas de acción. Pastor apunta que al igual que la activación de individuos, familias y vecindarios en materia de justicia ambiental puede ser una parte importante de la construcción de la comunidad (en el caso de suelos contaminados; recordemos el acrónimo popularizado “no en mi patio trasero” NIMBY –*not in my back yard*- por sus siglas en inglés) dado que aprenden a hacer valer sus derechos de propiedad sobre los “comunes”, estos y otros sujetos sociales pueden también empezar a exigir un mejor acceso a diversos bienes y servicios públicos (como escuelas, oportunidades económicas, y de seguridad)

³³³ PASTOR, M. *Building social capital to protect natural capital. The quest for environmental justice.* Political Economy Research Institute (PERI). Program on Development, Peacebuilding, and the Environment. Working paper series N° 11. University of Massachusetts Amherst.

que son necesarios para la edificación de una comunidad basada en los activos del desarrollo.

De este modo se pueden ligar los conceptos de capital social, participación ciudadana, incidencia y gobernanza para acercarse a una toma de decisiones en la que prevalezca el objetivo del bien común a través de procesos plurales de deliberación, conciliación y negociación, no exentos de escollos y contrapesos, tanto internos como externos, según comentamos al respecto de las consideraciones de Aguilar. Es lo que, en referencia inversa a Putnam interpretado por Fernández Santillán (Op. Cit.), significa conjugar civilidad y comunidad, y llenar de dicha conjugación el vacío que de otra manera –es- sería “ocupado por la moderna aglomeración, la tecnología avanzada pero deshumanizada que induce a la pasividad cívica y al individualismo que busca su propia satisfacción.”

Y para ello se requieren sujetos y actores sociales informados, conscientes, y cívicamente activados. Siguiendo a Touraine, un actor social es un sujeto colectivo estructurado a partir de una conciencia de identidad propia, portador de valores, poseedor de recursos que le permiten actuar en el seno de una sociedad con vistas a defender los intereses de los miembros que lo componen y/o de los individuos que representa, para dar respuesta a necesidades identificadas como prioritarias. El actor se ubica como sujeto colectivo, entre el individuo y el Estado. En dicho sentido es generador de estrategias de acción –“acciones sociales”-, que contribuyen a la gestión y transformación de la sociedad.

La capacidad de atención, asimilación y respuesta ante las acciones sociales por parte de las instituciones a través de espacios, procesos y dinámicas de gobernanza democrática que

conjuguen oportuna y equilibradamente las identidades, valores y recursos en juego para cada caso, será lo que aportará eficacia y legitimidad a las decisiones, y a un tiempo incentivará la activación a los agentes sociales y públicos implicados en las mismas.

Lo anterior también conlleva el germen de sociedades más armoniosas, capaces y cohesionadas, y por ende, felices. UNEP-UNEA³³⁴ reconoce el valor de la gobernanza en relación con la cuestión ambiental (del medio ambiente, textualmente) para sociedades resistentes y pacíficas, en diversos numerales del apartado G.

“52. La administración racional de los activos naturales, la gestión sostenible de los ecosistemas y la gobernanza ambiental mejorada son tres elementos indispensables para crear sociedades pacíficas y capaces de resistir perturbaciones sociales, económicas y ambientales. De todos los conflictos violentos registrados en los últimos 60 años, al menos 40% ha estado relacionado con los recursos naturales.

En su capítulo III. La construcción del fundamento de sostenibilidad de la agenda para el desarrollo después de 2015, apartado A. La gobernanza y los medios de aplicación, el punto 57. expresa que “una alianza mundial renovada y fortalecida que tenga por objeto movilizar los medios de ejecución para el desarrollo sostenible debe hacer lo siguiente (a, b, c, y d) Fortalecer la gobernanza y los marcos de rendición de cuentas y recabar la participación de múltiples

³³⁴ UNEP-UNEA (2014) *Sostenibilidad ambiental para el bienestar humano en la agenda para el desarrollo después de 2015*. Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Primer período de sesiones. Nairobi, 23 a 27 de junio de 2014. Nota informativa de la Secretaría. UNEP/EA.1/INF.18 (21 de mayo de 2014) Disponible en http://www.unep.org/unea/information_documents.asp Consultado el 18 de enero de 2015.

interesados directos, particularmente en la financiación, la innovación tecnológica y su difusión, y el fomento de la capacidad de personas e instituciones.”

Y en las conclusiones, que 7.2. “Para aplicar las soluciones se necesita un entorno favorable. Por ello es preciso también concentrar los esfuerzos en cambiar, reformar y reorganizar las estructuras de gobernanza a todos los niveles para lograr más integración, transparencia y responsabilidad y mover a los diversos interesados a la acción.”

Hay quienes apuestan por renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social, por que la tensión creativa entre regulación y emancipación, que es epistemológica, es teórica y también política. Y el contrato social regula la tensión entre regulación social y emancipación, entre orden y progreso. En este contrato hay dos grandes principios: el de igualdad y el de libertad, y la distinción entre las fuerzas políticas que aceptan el juego democrático -porque está todo el camino de los anarquistas y del socialismo revolucionario que no aceptan este juego– es entre los demoliberales, que privilegian el principio de la libertad, y los demosocialistas, que intentan perseguir los dos principios al mismo tiempo (...) ³³⁵

Resultan así más visibles las vinculaciones del derecho ambiental con la sociología ambiental, la teoría social, o ecología política. La concepción social de lo ambiental habrá de guiar no solamente la generación del Derecho, sino su aplicación y validez.

³³⁵ De Sousa Santos, Boaventura. *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social* (encuentros en Buenos Aires). Clacso Argentina. 2006.

4.3.2. Democracia ambiental y ciudadanía³³⁶. Política y liderazgos.

Para PAROLA (2009:85) las razones de la democracia ambiental³³⁷ por la que apuesta responden, por un lado, de una mejor manera a la crisis ecológica debido a la circunstancia de que introduce los valores ambientales en las decisiones gubernamentales, y por otro lado, fortalece el papel de los ciudadanos ambientales, definiendo su papel tanto como tomadores de decisiones como en tanto que controladores de las mismas. Parola argumenta que aunque la deliberación y la participación son elementos distintos e independientes, la democratización radical de la democracia, que también es crucial para la reducción del déficit de legitimidad de la política contemporánea, sólo puede ser exitoso en aquellos casos donde la participación y

³³⁶ Los derechos de acceso consagrados en el Principio 10 responden a un concepto de democracia material que se enlaza con la efectiva observancia de derechos, más allá de elecciones formales. (ORELLANA en FARN 2014, p.61)

³³⁷ Ver Ampliar con esto de CEPAL 2013 ACCESO. Recuadro 3 Elementos de una buena gobernanza y democracia ambiental. Si bien existen diversas definiciones sobre qué es una buena gobernanza, todas parten de la base de que las decisiones se adopten e implementen mediante procesos claros y que logren políticas eficaces y consistentes. En este contexto, la buena gobernanza estriba en proponer un modelo político-social integrado y en asegurar que las normas establecidas sean cumplidas por todos los actores. Con este fin, las normas han de regirse por varios principios, que son consistentes con los principios de acceso a la información, la participación y la justicia en temas ambientales: coherencia, asegurando normas y sanciones razonables para alcanzar los objetivos específicos; apertura, haciendo de la toma de decisiones y el gobierno en general un proceso transparente y comprensible; eficacia, considerando siempre que la buena gobernanza es un medio para obtener un fin y que el efectivo cumplimiento de éste también ha de primar; participación, de manera que la toma de decisiones considere a todos los factores posibles, y una clara señalización de la responsabilidad (accountability) HARMAN, J.; *The relationship between good governance and environmental compliance and enforcement*, Seventh International Conference on Environmental Compliance and Enforcement, International Network for Environmental Compliance and Enforcement, 2005. Disponible en http://www.inece.org/conference/7/vol1/04_Harman.pdf

"To ensure the success of such approaches it is important that all stakeholders are fully involved from the earliest stages." O "Para asegurar el éxito de este tipo de enfoques es importante que todos los interesados estén plenamente involucrados desde las primeras etapas". Identifica además algunos buenos ejemplos para cada uno de los principios de arriba.

Ver Pacheco, Raúl (2006). "Ciudadanía ambiental global. Un recorte analítico para el estudio de la Sociedad Civil transnacional". En *Espiral* 35: 149-172.

deliberación son considerados como los dos elementos clave en el proceso de toma de decisiones colectiva. Y que desde un punto de vista ambiental, estas formas de democracia son más adecuadas para poder lograr los objetivos ambientales y construir una nueva forma de democracia mejor que la clásica democracia representativa³³⁸.

No obstante, coincido con Ramírez (*op. cit.*: 225) en que la democracia participativa no está llamada a ser (al menos entendida como reformista, y no revolucionaria que instaurara un modelo de democracia directa -¿utópico?-) una sustituta de la representativa, sino un complemento de la misma, para enriquecerla y mejorarla mediante la aportación de una mayor participación directa de los ciudadanos en su gobierno. En un extraordinaria comparación, Ramírez (:234) muestra a la democracia participativa no como una especie de hijo sediento de poder y ambicioso que no puede esperar a sustituir el trono de su padre, cual Júpiter a Saturno, vengando de paso a su ultrajada madre la democracia directa, sino como al fruto de una extraña relación extramatrimonial entre el padre democracia representativa y la madre ideas participativas, cuyo único objetivo en la vida es hacerse con el reconocimiento y amor de su padre demostrándole que puede ser útil, que puede ayudarle a hacer mejor su trabajo y dejar más contentos a los clientes- los ciudadanos- del próspero negocio familiar.

En términos deliberativos la democracia no se limita a garantizar un marco procedimental de gestión política, sino que también se puede entender en términos sustantivos, en la medida en que

permite construir un sentido comunicativamente acordado de bien común, por medio de la participación de distintos sujetos sociales, en un marco de equidad política (Cohen 2003³³⁹).

Y es que como expresa JACOBSON³⁴⁰, nuestra capacidad para mejorar la calidad de la participación ciudadana para la formulación de políticas depende de nuestra comprensión de la eficacia de los procesos reales de comunicación. Comprender dichos procesos habilita a su vez la legitimidad democrática y la motivación para cumplir con la ley, mediante la participación ciudadana en los procesos legales y políticos. Jacobson trata de responder en el trabajo que se cita a las siguientes cuestiones: ¿Cómo podemos saber cuándo las consultas interinstitucionales con el público han sido participativas? ¿Cómo podemos saber cuándo la comunicación en las audiencias individuales ha sido participativa? Y, sobre todo ¿cuándo la no participación del público lleva a resultados de políticas que se consideran democráticamente legítimas?

En este contexto tiene cabida una noción de ciudadanía entendida tanto como estructura de derechos cuanto posición de sujeto que da entrada a los actores sociales en los procesos de deliberación pública. Una concepción de ciudadanía –bajo el republicanismo moderno- entendida como el proceso de deliberación activa sobre proyecciones identitarias competitivas cuyo valor reside en la posibilidad de establecer formas de identidad colectiva que pueden ser reconocidas, probadas y transformadas en un modo discursivo y democrático; en el cual idealmente, los

³³⁹ COHEN, Joshua (2003) *Procedure and substance in deliberative democracy*, en *Philosophy and democracy*. Oxford University Press.

³⁴⁰ JACOBSON, T. *Citizen Participation and the Democratic Legitimation of Environmental Policy: A Communicative Action Assessment Model*. Disponible en <http://www.yale.edu/envirocenter/envdem/documents.htm#otherpapers> Consultado el 20 de enero de 2015.

ciudadanos se identifican plenamente con la comunidad a la que pertenecen y buscan el bien común. Donde el énfasis está en el aspecto deliberativo de los ciudadanos que participan activamente en discusiones sobre cómo influir en el futuro de la sociedad a la que pertenecen (INE-COLMEX)³⁴¹

Esto resulta especialmente significativo ya que por ejemplo en México en general se confía en la Ley pero no en quienes la implementan, y quienes más participa son las personas de menores recursos económicos, como se aprecia en el estudio citado. Asimismo, (en cita a Molina et al., p. 48) expresa que “la debilidad de nuestra democracia es directamente proporcional a la precariedad de nuestra ciudadanía. Y que “si una democracia con derechos supone al menos tres elementos —protección, inclusión y calidad— con los que se trata de evitar la reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad de oportunidades, en México los tres factores tienen interrogantes básicos.”

Una ciudadanía que tenga fundamento en la premisa de la autonomía de todos los individuos y, consecuentemente, de su igualdad básica. Ya que una ciudadanía efectiva no consiste únicamente en votar sin coacción; es también un modo de relación entre los ciudadanos y el Estado y de los ciudadanos entre sí.³⁴²

³⁴¹ INE-COLMEX 2014. *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*. En remisión a Arendt, 1959, 1973, y Habermas, 1989.

³⁴² O'Donnell, citado en PNUD 2004 Ideas y aportes (p45) Op. Cit.

Me parece sumamente relevante la obra de SMITH³⁴³ el cual se centra en tratar de responder cómo los procesos políticos de toma de decisiones pueden ser estructurados para resultar sensibles y tener en cuenta valores tan relevantes como los ambientales, y otros asociados a estos. Ante las frecuentes críticas de las democracias contemporáneas y sus instituciones políticas por no responder adecuadamente a los problemas ambientales Smith sostiene que la institucionalización y el fortalecimiento de la democracia deliberativa mejorará la reflexión sobre la amplia gama de valores ambientales que sostienen los ciudadanos, ante un escenario político en el que las instituciones necesitan ser reestructuradas para promover el diálogo democrático y la reflexión sobre la pluralidad de los valores ambientales.

En similar sentido se expresa Alfie (2011) al señalar que sólo la democracia deliberativa garantiza que la toma de decisiones sea amplia y avale la eficacia y el logro político, y que hay que reconocer la liga indisoluble entre democracia y eficiencia, puesto que la democracia implica instituciones cívicas y creativas, unidas a procesos de participación que faciliten la construcción, mantenimiento y desarrollo de identidades individuales y colectivas.

Y que a su vez, y para efectos ambientales, el ejercicio de la gobernanza ambiental –y territorial– al estar basado en la colaboración intersectorial conecta a los ciudadanos con la construcción de un propósito común y la mejora de los procesos de decisión, aportando a la edificación del ambientalismo cívico, con acciones de abajo hacia arriba y enfoques territoriales.

³⁴³ SMITH, Graham (2003) *Deliberative Democracy and the Environment*, Routledge 2003.

Para Serrano (2009) la ciudadanía no es ejercicio, sino titularidad de derechos. Incluso titularidad formal del derecho a la titularidad. Ciudadanía y nacionalidad forman así una diferencia similar a la que forman capacidad jurídica y capacidad de obrar o, si se prefiere, titularidad y ejercicio de derechos y obligaciones. Por ello argumenta también Serrano que deducir la ciudadanía del accidente biosocial de “ser hijo de” o de “haber nacido en” rompe la universalidad y, con ella, el igualitarismo y el individualismo republicanos. Lo cual tiene especial significado refiriéndonos a una democracia y ciudadanía ambientales, principalmente por la universalidad e indisponibilidad y de los bienes, derechos y responsabilidades ambientales.

En consecuencia, la ciudadanía ambiental implica un nuevo conjunto de los derechos humanos. Parola refiere que "por lo tanto, la ciudadanía ambiental se articula como un estatus que sería garantizada por virtud de consagrar derechos ambientales sustantivos y procedimentales en las constituciones y las leyes".

DOBSON³⁴⁴ utiliza el término ciudadanía ambiental para hacer frente a la conexión entre la ciudadanía y sostenibilidad desde el punto de vista liberal. Así, la ciudadanía ambiental es concebida como una extensión de la ciudadanía liberal "para consagrar derechos de participación en el contexto constitucional y de derechos humanos ambientales, debería introducirse la dimensión ambiental a la ciudadanía". La ciudadanía ambiental amplía los márgenes del Estado y puede ser entendida como un elemento adicional a los tres componentes tradicionales de la ciudadanía: política, civil y social.

³⁴⁴ Dobson, Andrew. *Ciudadanía y medio ambiente*. Ed. Proteus. 2010.

Según T. H. MARSHALL³⁴⁵, la ciudadanía política incluye el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros. Las instituciones correspondientes son el parlamento y las juntas del gobierno local.

La ciudadanía civil se compone de los derechos para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derechos a la justicia. Este último es de índole distinta a los restantes, porque se trata del derecho a defender y hacer valer el conjunto de los derechos de una persona en igualdad con los demás, mediante los debidos procedimientos legales. Esto nos enseña que las instituciones directamente relacionadas con los derechos civiles son los tribunales de justicia.

Y finalmente, la ciudadanía social abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme los estándares predominantes en la sociedad. Las instituciones directamente relacionadas son, en este caso, el sistema educativo y los servicios sociales.

Dobson expresa que tanto la versión liberal como la republicana de la ciudadanía comparten lo discriminatorio de ésta, pues se trata de una condición para la cual uno debe de cumplir con unos requisitos, y a los que no dan la talla en los aspectos relevantes, se les deniega. Sostiene que al ser

³⁴⁵ Citado en PNUD 2004 Ideas y aportes (p31) Op. Cit.

la ciudadanía un bien que se distribuye y, como en cualquier régimen de justicia social, su distribución es, por definición, discriminatoria y excluyente, aunque deja abierta la posibilidad de una ciudadanía más allá de la discriminación.

Refiere también un debate interesante respecto de la ciudadanía y su relación con el Estado-nación, y de cómo aquella existe desde mucho antes que éste, cómo ha sostenido su autonomía evolutiva pese a la decadencia de un Estado-nación que resulta un marco de referencia que le queda estrecho. Apuesta por una ciudadanía poscosmopolita, que no puede ser comprendida ni discursiva ni políticamente dentro de las dos formas dominantes de ciudadanía, la liberal y la republicana. Las principales características de esta ciudadanía poscosmopolita son la naturaleza no territorial, aunque sí material de su sentido del espacio político; su reconocimiento de que este espacio político debería incluir el dominio privado además del público, y que en razón de lo anterior cuenta con interés en que las virtudes privadas sean virtudes de ciudadanía; cualidades que ligadas a los derechos-deberes ambientales cuyo objetivo social es la sociedad sostenible, la hacen propicia para ser el tipo de ciudadanía que conteste a las respuestas que aquella plantea.

Dobson es partidario de una ciudadanía ecológica poscosmopolita, que se desarrolla en un plano ontológico de implantación y codependencia, del pensamiento ecológico profundo, como contraria a la de la diferenciación y dominación, en distinción, y aunque complementaria a una ciudadanía ambiental, que se mueve en términos de los derechos ambientales y se conduce exclusivamente en la esfera pública, cuyas virtudes principales son las liberales de razonabilidad y la buena disposición a aceptar la fuerza del mejor argumento y la legitimidad procedimental, y que se remite a configuraciones políticas delimitadas y moldeadas en el Estado-nación.

Se refiere también a cortar el nudo gordiano de la constitucionalización, en el sentido propuesto por Hayward, para hacer énfasis en los derechos procedimentales ambientales más que en los sustantivos.

En cuanto al “ciudadano de la Tierra” como sujeto de una ciudadanía ecológica referida a las responsabilidades que conlleva la sobreocupación del espacio ecológico, y aunque sin negar su relevancia, no comparto la propuesta de Dobson, ya que considero que el cambio en la realidad ambiental (y ecológica) proviene desde una aplicación del principio de subsidiariedad y la adecuada combinación del binomio planeación-acción local, lo cual se vincula necesariamente con la instrumentación de una gobernanza local, inclusive microlocal³⁴⁶, a través de políticas públicas de tercera generación, y la potenciación del papel de la ciudadanía en la toma de decisiones, como se expresará más adelante.

Me parece oportuna la opinión de Brañes (2000:174) respecto de la cultura dominante de un ciudadano consumidor y conformista (mediatizado por las estrategias de comunicación económica) que renuncia a ejercer su libertad de manera anticipada por el hecho de partir de la convicción de que nada cambiará con su participación; es el sentido indicado, el ambientalismo

³⁴⁶ Un ejemplo turco con repercusión global es la ocupación y defensa del Parque Gezi ante los planes de convertirlo en un centro comercial. Como puede apreciarse por ejemplo en: Tansel, Cemal Burak. *The Gezi Park occupation: confronting authoritarian neoliberalism*. Open Democracy, 2 de junio de 2013. Disponible en <http://www.opendemocracy.net/cemal-burak-tansel/gezi-park-occupation-confronting-authoritarian-neoliberalism> O en A Graphic History of the Gezi Resistance, BIA News Desk, 10 de junio de 2013. Disponible en <http://www.bianet.org/english/youth/147428-a-graphic-history-of-the-gezi-resistance>

en un ámbito humano, y en tanto que los humanos somos la única especie no programada, aboga por un ciudadano activo y consciente de que se puede transitar de la esfera de la necesidad a la de la libertad.

De cómo seamos capaces de instrumentar ética y políticamente lo anterior dependerá no sólo nuestra viabilidad ecológica, sino también la sociopolítica y cultural. Es eso que está en juego, nada más y nada menos.

Sobre la base de un concepto de ciudadanía propia y original, derivado de la unión de ciudadanía y ambiente, nos dice VALENCIA³⁴⁷ que ha surgido la ciudadanía ambiental –o ecológica como hemos visto- que en muchos aspectos rompe con las tradiciones liberal y republicana.

En términos teóricos, señala, la ciudadanía ecológica participa de una arquitectura conceptual similar a la de otros conceptos de ciudadanía. No obstante, representa un punto de ruptura significativo en, al menos, tres aspectos fundamentales:

- Se trata de una noción basada no tanto en derechos, como en obligaciones;
- En el ámbito de su ejercicio es tan importante la esfera de lo privado, como la de lo público; y

³⁴⁷ VALENCIA Sáiz, A. *El reto de la ciudadanía ante la crisis ecológica*, en Papeles de relaciones sociales y cambio global, N° 105, Primavera 2009, pp. 25-37. Disponible en http://www.ecopolitica.org/index.php?view=article&catid=18%3Aprospectiva&id=61%3Ael-reto-de-la-ciudadanante-la-crisis-ecola&format=pdf&option=com_content&Itemid=59 Consultado el 9 de junio de 2012.

- Se dirige a un sujeto que va más allá del Estado-nación, siendo por ello una suerte de ciudadanía global o cosmopolita.

En este sentido, resultan especialmente apropiadas las palabras de Decleris (2000) cuando dice que el asunto estriba en convertir a los consumidores de la sociedad opulenta en miembros responsables de una sociedad sostenible. Se espera que con un paquete de políticas públicas de objetivos interrelacionados, será posible asegurar que los ciudadanos se comportarán de forma sostenible, en otras palabras, que su comportamiento se mueva por los principios de la sostenibilidad. Añade además que el objetivo verdadero del principio de conciencia ambiental, más allá de garantizar los derechos legales, tiende hacia algo más sustantivo que es crear una nueva ética entre los ciudadanos, para lo cual y en paralelo los ciudadanos han de poder participar en el proceso de toma de decisiones públicas. Lo anterior se ha de traducir en transformar a los ciudadanos de individuos egoístas atraídos por motivos de hedonistas y utilitaristas a personas responsables que participan orgánicamente en los sistemas sociales y públicos y que desempeñan su papel con un sentido de responsabilidad y misión.

SALCEDO (en FARN 2002³⁴⁸) es partidario de que “el ejercicio de los derechos de ciudadanía debe superar la acción individual, y aun la colectiva dispersa, propendiendo a que la toma de decisiones involucre la participación de las diferentes organizaciones sociales, fortaleciendo una estructura de oportunidades de participación que permita la satisfacción de necesidades de toda la

³⁴⁸ FARN 2002; Gobernabilidad para el desarrollo sustentable. Premio de monografía “Adriana Schiffrin”. Trabajos premiados. Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) Buenos Aires. 2002. El trabajo premiado de Salcedo, D.N. es *Política social, participación ciudadana y desarrollo sustentable* Disponible en <http://www.farn.org.ar/docs/libros.html> Consultado el 6 de febrero de 2012.

población” y citando a CASTELLS (1998)³⁴⁹ especifica que sin participación ciudadana, “no habrá legitimidad y, por consiguiente, cualquier forma de intervención estratégica del estado tendrá el peligro de no ser entendida por sus ciudadanos. La democracia se irá vaciando de contenido para amplios sectores de la población, sobre todo para los “sin voz”, cuya carencia de recursos materiales y culturales, en ausencia de procesos participativos, les condena a ser comparsas o enriados”

La legitimidad que refiere Salcedo no es otra que la legitimación democrática auténtica³⁵⁰ ejercida de un modo constante y dinámico, la del pueblo soberano que delega a sus representantes a través del sistema democrático -en el mejor de los casos- el ejercicio de su destino, sin la cual el Estado quedaría sin contenido. No instrumentar los mecanismos oportunos de participación ciudadana en las democracias contemporáneas implica establecer frenos a la propia consolidación democrática.³⁵¹

El propio CASTELLS³⁵² (1991) refiere en concreto respecto a los movimientos sociales urbanos que "nos encontramos frente al surgimiento de una nueva forma de conflicto social directamente

³⁴⁹ CASTELLS, Manuel (1998) “¿Hacia el Estado-red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información”, ponencia dictada en San Pablo, 1998.

³⁵⁰ Ver CLACSO Boaventura de Sousa p69: (en el actual modelo de Estado)...la tensión entre capitalismo y democracia desapareció, porque la democracia empezó a ser un régimen que en vez de producir redistribución social la destruye. Es el modelo neoliberal de democracia impuesto por el Consenso de Washington. Una democracia sin redistribución social no tiene ningún problema con el capitalismo; al contrario, es el otro lado del capitalismo, es la forma más legítima de un Estado débil.

³⁵¹ En este sentido, ver Foti, J. (2008), *Voice and choice. Opening the door to environmental democracy*. World Resources Institute, Washington, D.C., EUA. 2008. Disponible en <http://www.wri.org/publication/voice-and-choice> Consultado el 8 de enero de 2012.

³⁵² CASTELLS, Manuel. (1991) *Movimientos sociales urbanos*. Siglo XXI. México. 1991.

ligada a la organización colectiva del modo de vida. Asistimos, por consiguiente, al surgimiento y a la generalización progresiva de movimientos sociales urbanos, es decir, de sistemas de prácticas sociales contradictorias que controvierten el orden establecido a partir de las contradicciones específicas de la problemática urbana"

Define así el concepto de problemática urbana en el contexto de las ciencias sociales y del lenguaje común como "toda una serie de actos y de situaciones de la vida cotidiana cuyo desarrollo y características dependen estrechamente de la organización social general".

En este tenor, y aplicado a los aspectos de ciudad y urbanos, para BORJA³⁵³ (1998) "...los movimientos ciudadanos de los últimos treinta años han hecho importantes contribuciones a la gestión de la ciudad y al urbanismo de este final de siglo". Y refiere al menos tres de estas contribuciones:

- a) La revalorización del lugar...
- b) La exigencia de la democracia ciudadana, de la concertación y de la participación en los planes y proyectos, de programas integrados, la gestión de proximidad y la recuperación del protagonismo de los gobiernos locales en la política urbana.
- c) Y, como consecuencia de lo anterior, o quizás como premisa, la recreación del concepto de ciudadano, como sujeto de la política urbana, el cual se hace ciudadano interviniendo en la construcción y gestión de la ciudad.

³⁵³ BORJA, Jordi. *Ciudadanía y espacio público*. 2008. Disponible en <http://urban.cccb.org/urbanLibrary/htmlDbDocs/A011-B.html>

“El marginal se integra, el usuario pasivo conquista derechos, el residente modela su entorno, todos adquieren autoestima y dignidad enfrentándose a los desafíos que les plantean las dinámicas y las políticas urbanas. El ciudadano es el que tiene derecho al conflicto urbano.”

“La producción de ciudadanía y el rol de los gobiernos locales es un desafío político no exclusivo de éstos. La política no reduce su espacio a las instituciones, los partidos y las elecciones.”

“Hay otro espacio, el de la sociedad política (mejor que sociedad civil), que es el que crean y ocupan todos los organismos y formas de acción colectiva cuando van más allá de sus objetivos e intereses inmediatos y corporativos.”

“Es el espacio de la participación ciudadana que plantea demandas y propuestas y aún deberes y responsabilidades para criticar y ofrecer alternativas, pero también para ejecutar y gestionar programas y proyectos sociales, culturales, de promoción económica o de solidaridad. Y de urbanismo.

Traigo aquí a colación la opinión de Tapia (2009: 93) respecto de la construcción política del espacio y la dependencia de los bienes, elementos, recursos y servicios naturales y de los ecosistemas, porque afirma que “en la medida en que las colectividades humanas habitan y se organizan, el espacio se vuelve una construcción política, ya que forma parte de esta articulación que la política hace entre la diversidad de prácticas y relaciones sociales, y de la articulación que establece entre este conjunto de prácticas y la naturaleza que transforma o en la que se inserta para poder producir y reproducir un orden social a partir de los bienes naturales.”

Para GALAFASSI³⁵⁴ el referido y renovado interés por la movilización social está ahora principalmente focalizado en el estudio de los actores y la acción. Si en los '60 y '70 el eje era la “lucha de clases”, en la actualidad lo es el “movimiento social” en tanto sujeto particular y fenoménico. La teoría de la movilización de los recursos, para la cual los movimientos sociales surgen como resultado de la *acción colectiva* en un contexto que admite la existencia de conflictos³⁵⁵, y éstos, por sí solos, ya no son vistos como anomalías del sistema. Una sociedad moderna y capitalista está atravesada por conflictos, que por sí solos no desestabilizan al sistema³⁵⁶. Sigue siendo fundamental el concepto de acción colectiva y ya no se establecen diferencias entre una acción colectiva institucional (normal) y otra no institucional (patológica).

Esta acción colectiva involucra para Galafassi la búsqueda racional del propio interés por parte de los grupos, es decir que estamos ante una socialización del principio de “elección racional”; no se abandona este supuesto sino que se lo somete a la acción de grupos, en lugar de relacionarlo solamente con una acción individual. Dentro de un nuevo paradigma político, hacia la autonomía personal y la identidad en oposición al control centralizado.

Entonces, cabe preguntarse por el modo de calcular los costos socioculturales de la inacción como se hace con las estimaciones de costos para la inacción ante el cambio climático³⁵⁷

³⁵⁴ GALAFASSI, G. (2011) *Teorías diversas en el estudio de los movimientos sociales. una aproximación a partir del análisis de sus categorías fundamentales*. Revista Cultura y movimientos sociales. Año 6, núm. 11, septiembre 2011. <http://www.culturayrs.org.mx/revista/num11/Galafassi.pdf>

³⁵⁵ En el sentido de las actitudes positivas del Estado ante el conflicto descritas por TAIANA (Op. Cit.)

³⁵⁷ La “inacción”, entendida, en sentido amplio, como ausencia total, insuficiencia o retraso de las decisiones capaces de reducir los riesgos ambientales – comporta costes económicos muy superiores al

Expresado lo anterior, cabe la posibilidad de abogar por una participación cívica, que retome componentes de las expresadas arriba (política, civil, y social) bajo una concepción habermasiana, en la cual sociedad civil remite a un espacio que contiene discursos propios diferenciados del Estado, el mercado y la comunidad, espacio del que emergen espacios públicos internos, e interpersonales ordenados en términos de legitimidad, orientadas a la coordinación de las acciones comunicativas que constituyen *el mundo de la vida*.

Una participación y democracia cívicas³⁵⁸ que consideran que una ciudadanía y una participación cívicas manifestadas activamente son elementos clave a la hora de definir y pensar la calidad de nuestras democracias, y dos se sus pilares constitutivos.

Transcribo por expresar de modo excelente mi particular opinión al respecto del concepto de participación cívica que propone FERNÁNDEZ Lebrez, basado en Boje y Ramírez, y que ...

“...desde un punto de vista normativo, se caracteriza por ser una forma de

coste de adoptar a tiempo las medidas correctas. El impacto del coste la inacción podría llegar al 20% anual del PIB mundial, en el horizonte del 2050, frente a la estimación de un coste equivalente al 1% anual, asociado a la toma de decisiones, de acuerdo con los diferentes estudios mencionados. Desde 2004, la OCDE calcula el coste económico de la “inacción” en materia ambiental, según el enfoque adoptado también en los informes del Banco Mundial (desde 2006) y en el conocido informe sobre cambio climático de N. Stern para el Gobierno de Reino Unido (2007). Narbona, Cristina. *Hacia un enfoque global y ético de los desafíos ambientales*. Aportación para el Global Progressive Forum. Embajada de España ante la OCDE. <http://www.falternativas.org/opex/documentos-oficiales/organismos-extranjeros/hacia-un-enfoque-global-y-etico-de-los-desafios-ambientales>

³⁵⁸ Se retoman de FERNÁNDEZ Lebrez 2012. *Humanismo, participación y ciudadanía cívica. Elementos para una democracia de calidad*. Revista Española de Ciencia Política. Núm. 30, Noviembre 2012, pp. 31-53, en referencia a Sckopol y Benhabib.

participación política no convencional, pero de carácter legal, que despliega un tipo de actividad social (cotidiana y/o esporádica; a través de grupos formales, informales y/o de forma individual; que puede conllevar “ayuda a terceros”, aunque no necesariamente) y que pretende repercutir, en su acción colectiva, sobre el conjunto, o una parte significativa, de la comunidad cívica (Boje, 2009: 257). (...) No obstante, este concepto normativo de participación cívica es deudor de la concepción que se tenga sobre el capital social y la ciudadanía” (...)

“En esta ciudadanía se va mas allá de la “tópica de los derechos” al incorporar lo que Ramírez denomina como la “tópica de la responsabilidad”; una tópica que, tirando del hilo de la libertad humanista, se caracteriza porque los ciudadanos, además de reclamar sus derechos, “están dispuestos a aceptar libremente, sin coacción, su responsabilidad por el bien común y están dispuestos a contribuir a él” (Ramírez, 2002: 36), forjándose así ciudadanos creativos, activos, responsables y cooperadores para los que la palabra democrática ocupa un lugar destacado.”

“De este modo, ser agente es ser intermediario; es ser capaz de tejer, articular y forjar un espacio público democrático donde la libertad (humanista retórica) y la inclusión son bienes a alcanzar. Es desde esta definición de agencia desde la que se debe de entender el concepto de ciudadanía cívica aquí propuesto. Pues será haciendo de la ciudadanía un agente cívico como podremos profundizar en las democracias. Una ciudadanía cívica que, aun con toda su pluralidad —hecho que es incuestionable—, sea capaz de intermediar entre los distintos actores sociales y políticos y esté comprometida con una participación cívica

que haga de la sociedad civil un lugar para la profundización de la democracia y para la crítica.”

Como puede advertirse, el calado de esta concepción ciudadana, participativa y democrática alcanza tanto a la teoría política, como a la social, la filosófica y la jurídica, y en la práctica sacude las instituciones y modos de tomar decisiones en prácticamente todos los ámbitos del desarrollo, de entre los cuales destacan las decisiones ambientales por sus características y principios inherentes.

Es oportuno traer aquí el concepto de sociedad civil democrática expresado por Fernández Lebrez (p10) como aquel espacio —no estrictamente político (en su sentido institucional), ni de mercado— de participación, plural y diferenciado, donde se puede desarrollar el tejido cívico de una sociedad a través de la puesta en escena de organizaciones, colectivos, entidades, grupos informales, redes, movimientos, ciudadanos.

Es muy oportuno a su vez hacer ver cómo diversas ciencias, sociales y no, acuden a desentrañar y ofrecer soluciones a los dilemas de la sustentabilidad y la acción, tanto individual como colectiva concurren. Resulta sumamente enriquecedor comprobar cómo se va entretejiendo, estructurando y convocando a la práctica la teoría del *diálogo de saberes* y la interdisciplinariedad construida por Leff, y más allá, en la construcción del diálogo social siempre —siquiera parcialmente— habilitado por el Derecho.

4.3.4. Estado ambiental de Derecho.

He conceptualizado, esbozado y caracterizado el derecho a participar en lo referido a la toma de decisiones en materia ambiental. Establezco a continuación, y con necesaria remisión y recuento de lo hasta aquí analizado, la vinculación entre el derecho a participar en lo referido a la toma de decisiones en materia ambiental y la democracia ambiental. Trato de explicar en base a algunos autores cómo este derecho y la consideración de una ciudadanía ambiental resultan fundamentales para la mejora de la democracia. También trato de reconocer cuál es su incidencia en la consideración de un nuevo y superador Estado de Derecho, en la construcción del Estado Ambiental de Derecho, que proponen varios autores.

La expresión acuñada por MONTORO³⁵⁹ refiere al papel de la administración pública en la aplicación del principio de legalidad ambiental, así como sus implicaciones constitucionales y democráticas.

La concepción de Estado de Derecho Ambiental propone centrar el foco en el “derecho de tercera generación” a vivir en un medio ambiente adecuado. El fundamento ético de esta idea se basa en la solidaridad intergeneracional³⁶⁰ (en el sentido expresado en el capítulo primero), el cual se ve fortalecido por la consideración constitucional y universal del derecho al ambiente sano como

³⁵⁹ MONTORO Chiner, María José. (2000) *El estado ambiental de derecho. Bases constitucionales* (p. 3437-3465) dentro de la obra *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al Profesor Dr. Don Ramón Martín Mateo*. Valencia. Tirant lo Blanch 2000. Citado por JORDANO 2007.

³⁶⁰ ARANDA, Jorge. *El Estado De Derecho Ambiental: Concepto Y Perspectivas De Desarrollo En Chile*. (Diciembre 19, 2013). Justicia Ambiental, p. 23, 2013. Disponible en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2411763

derecho humano, y para el cual el componente de acceso a la participación constituye un contenido inherente e inalienable.

JORDANO³⁶¹ señala que “Afirmar el Estado ambiental de Derecho no es una opción inocente. Hoy se habla del Estado Ambiental como fórmula superadora constitucional (después del Estado de Derecho y del Estado Social) para significar que la preocupación ambiental es la determinante en la forma de Estado de nuestros días³⁶². Afirmar el Estado ambiental de Derecho (MONTORO) no es sólo una apuesta ideológica sino que supone sobre todo importantes consecuencias prácticas”.

Y destaca dos: la juridificación de los conflictos ambientales y la afirmación del principio de legalidad ambiental: “La primera gran consecuencia del Estado de Derecho Ambiental es que los conflictos son resueltos por el Derecho. En este sentido el derecho ambiental puede ser visto como un conjunto de límites o decisiones jurídicas sobre los conflictos que genera el uso del ambiente.”

Jordano opina que “la participación debe posibilitar la implicación de la Sociedad en la gestión ambiental, convirtiendo a la ciudadanía en actora y garante de la Administración ambiental. La

³⁶¹ JORDANO Fraga, J. (2007) *La Administración en el Estado ambiental de Derecho*. Revista de Administración Pública N° 173, 2007. págs. 101-141.

³⁶² En este sentido, ver la Declaración sobre justicia, gobernanza y derecho para la sostenibilidad ambiental, emitida por los presidentes de tribunales supremos y magistrados de rango superior, fiscales generales y fiscales principales, auditores generales, jefes de ministerios públicos y otros representantes de alto rango de las comunidades jurídica y de auditoría reunidos en Río de Janeiro (Brasil) del 17 al 20 de junio de 2012 para el Congreso Mundial sobre Justicia, Gobernanza y Derecho para la Sostenibilidad Ambiental.

participación debe ser el punto de apoyo que permita arrancar al derecho ambiental de su estado de parálisis de efectividad. La participación no debe de quedar reducida a sus formas tradicionales como la información pública...” (:34)

Menciona, además que ”las nuevas tendencias de reforma de los sistemas regulatorios no pueden desconocer que la exigencia de participación es una premisa del sistema.” y habla inclusive de la financiación para un mejor asesoramiento jurídico y técnico “necesitamos una regulación de una verdadera acción pública en contenciosos ambientales no en cicateros términos de justicia gratuita sino remuneradora y premial del ejercicio altruista de funciones en defensa del Estado Ambiental de Derecho. Son necesarias partidas presupuestarias para hacer realidad que los actores tengan el mejor asesoramiento jurídico y técnico. Estamos hablando en definitiva de una sociedad democrática avanzada que paga con fondos públicos el cuestionamiento de sus decisiones en vía administrativa y judicial.”

En similar sentido se expresa el notable jurista³⁶³ al afirmar que “es necesario establecer programas que favorezcan la consolidación presupuestaria de actores que ejerzan como fiscales ambientales independientes exigiendo el cumplimiento de la legislación ambiental.”

Que –seguimos pensando que- “el problema en nuestro sistema (español) no es la falta de legitimación sino el escaso control efectivo de la Administración en los contenciosos ambientales

³⁶³ JORDANO FRAGA, J.; *Análisis de la Ley 27/2006 en cuanto al acceso a la justicia, en especial el principio de legitimación en los contenciosos ambientales*. En *Examen de la nueva la Ley de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente*. Consejo General del Poder Judicial. Escuela Judicial. Estudios de Derecho Judicial 137. Madrid. 2008.

y la desigualdad de armas entre los intereses desarrollistas –con amplios fondos para pericias y bufetes- y los ambientalistas- sin fondos y con trabajadores sin retribución-.”

Y concluye su artículo expresando que “lo anterior debe subvertirse en un Estado ambiental de Derecho, que deje atrás las normas de ficción participación-control jurisdiccional posibilidad. Que son necesarias normas que regulen el efectivo control con sujetos dotados de *status* procesal respaldado presupuestariamente, y que lo demás es perpetuar el páramo de control jurídico-ambiental existente. (juntar con la previa, página anterior)

Retomando lo ya señalado por Orellana en cuanto a los derechos de acceso del Principio 10 de la Declaración de Río, conviene expresar la extraordinaria relevancia para el funcionamiento de un sistema que se diga democrático del derecho a la participación y su correlativa responsabilidad. Es decir, no solamente en un sentido democrático formal sino también, y a un tiempo, material y sustancial³⁶⁴, de contenidos, que se rijan y desenvuelva mediante el ejercicio democrático del

³⁶⁴ Véase Serrano 1993. “Esto es lo que la ecología política tiene de ecosocialista: exige la tutela sustancial. Pero, inseparablemente la ecología política es ecoliberal por la sencilla razón de que no toca el baluarte de derechos sustanciales inalienables, indisponibles e inviolables, sino que lo amplía introduciendo en él otros derechos. Podríamos decir metafóricamente que la ecología política no derriba la casa liberal, sino que amplía sus habitaciones. (...) Y cambia también la base de legitimación del Estado: mientras el Estado liberal de derecho obtiene la legitimación sólo con no empeorar las condiciones de vida, el Estado social de derecho debe además mejorarlas para obtener legitimidad. a fortiori.” Tan falaz es, dice Serrano, la argumentación que descalifica al estado liberal por incumplimiento de los deberes del Estado social, como la argumentación de la incompatibilidad del Estado socialista con el marco liberal. “Ambas falacias (naturalista y normativista) sólo son explicables a partir de la ajeneidad política y cultural al pensamiento liberal de las nuevas figuras de la tradición socialista y la no menor ajeneidad del pensamiento socialista a la tradición liberal. Y se pregunta si es la ecología política un tercero en discordia...¿tertium non datur?”

“El motivo de la opción ecológica por la versión sustancial de la democracia proviene, sigue Serrano, de la convivencia histórica de la ecología política con el capital y del convencimiento de que la contención ecológica, la prudencia, no puede permitir que determinados poderes privados escapen al control sustancial, al control sobre el qué decidir. La ecología sabe bien que determinados problemas civilizatorios (como la aceleración del tiempo) o ecológicos (como el agotamiento de recursos naturales)

poder³⁶⁵, a través de la garantía no solo de igualdad jurídica, sino social.

Por ello, y tratando de establecer un paralelismo entre la igualdad y la justicia, que acaso puede antojarse forzado, es que considero que el rol del Derecho (y concretamente del derecho ambiental) en la definición y profundización democrática, enarbola y sostiene una incidencia respecto de la igualdad en los términos expresados, y también tanto por lo que atañe a la aplicación de los mecanismos de justicia –ambiental- convencional o procedimental, como por lo que hace a la justicia social, determinante y corolario del carácter colectivo, solidario y preventivo del derecho ambiental.

Continuando con Serrano (1993) “la aportación principal de la ecología política a la teoría del Estado es la consideración del equilibrio ecológico como *res sacra* sobre la que no se puede decidir. El paradigma ecológico sienta la regla de que ni siquiera por unanimidad pueden tocarse las variables naturales de los ecosistemas relevantes para el equilibrio ecológico. No son reglas del juego, sino reglas preliminares que permiten el desarrollo del juego.”

no se resolverán nunca automáticamente por el simple juego de las mayorías democráticas y sin la intervención del poder público.”

Para Serrano, y en lo que concuerdo, “el modelo ecopolítico incorpora valores más importantes y por tanto prejudiciales respecto a la democracia formal. Para la ecología política la expansión de la democracia (...) debe venir no sólo con la multiplicación de las sedes de decisión, el principio de autodeterminación a todos los niveles, el quién y el cómo de la decisión; sino también por la extensión de los vínculos estructurales y funcionales impuestos a todos los poderes democráticos y burocráticos, públicos y privados para la tutela sustancial de siempre nuevos derechos vitales y en conjunto con la elaboración de nuevas técnicas legislativas garantistas que aseguren mayor efectividad.” (Serrano 1993)

³⁶⁵ Bobbio. Op. Cit.

En términos constitucionales, una Constitución, entendida como la sede en la que se incorporan los deberes públicos que sintéticamente son dos: “el deber de no lesionar ni los derechos de libertad ni el entorno y el deber de satisfacer los derechos sociales y mejorar el entorno. El primer deber exige no actuar, no decidir y es un límite; el segundo deber exige actuar, decidir y es un mandato.” (Serrano 1993)

“La innovación que propone la ecología política consiste en la incorporación al catálogo de los derechos y, por tanto, al catálogo de los correspondientes deberes del Estado, de los derechos del tiempo: los derechos del pasado, los derechos de los seres vivos y los derechos de las generaciones venideras. Con esta estipulación constitucional de los deberes ecológicos del Estado y de los límites ecológicos al mercado, los derechos del tiempo devendrán derechos inviolables y cambiará, por ello, la estructura del Estado, ya no una máquina sin entorno ni tiempo, ya no una idea absoluta, sino un sistema comunicado, limitado y condicionado por su ambiente.” (Serrano 1993). Ello en sintonía con la naturaleza, esencia y vocación del derecho ambiental, y según lo expresado en el capítulo conducente respecto de su metodología potencial, la ecología jurídica.

No es posible la un Estado ambiental de Derecho que únicamente transforme la realidad desde el principio de legalidad y la resolución de conflictos por vías procesales, y mucho menos con carácter *ex post* a los conflictos. Se requiere de una visión mucho más integral e integrada del Derecho y la ecología, como ciencias al servicio de la sociedad, su convivencia, y viabilidad, para que la humanidad pueda resurgir, siquiera en un sentido éticojurídico de los problemas civilizatorios en los que se ha autopoicionado.

Traigo nuevamente aquí a colación la opinión de Martín (1999) cuando refiere que “para que pueda adoptarse un Derecho Ambiental adecuado es presupuesto indispensable que haya sido asumida previamente por la comunidad implicada una ética ecológica concorde, lo que implica ya desde luego el valor de la solidaridad interplanetaria, pero sobre todo intertemporal.” Ello no a efectos disuasivos o como condición sin la cual no, o previa y absoluta necesaria, sino en el sentido constructivo y dinámico del mismo, es decir, primordialmente en clave sociopolítica e institucional.

Desde una perspectiva ético jurídica, y hablamos de ética (simplificando) como la ciencia normativa de las acciones (y omisiones) humanas; así como de ética jurídica en tanto que aquella aplicada al estudio del deber ser –deontos- en el ejercicio del Derecho, considero ese ejercicio universal en un Estado de Derecho predicable de cualquier persona, física o jurídica, con capacidad de obrar. Bajo una ética –Weberiana- que busca la realización de los fines (sociales, comunes) intermedia entre la ética del poder por el poder y la ética de la convicción, el Estado ambiental de Derecho requiere del ejercicio de una ética ecojurídica la (co)rresponsabilidad ambiental, en derechos y responsabilidades, de todos los agentes –universal, no meramente profesional- y especialmente de o del:

- Ciudadano
- Organizaciones sociales y empresariales
- Legislador
- Funcionario
- Profesional³⁶⁶

³⁶⁶ Del Derecho y no; y de algunos otros destacados, como los profesionales de los medios de comunicación.

– Juzgador

Una ética ecojurídica que, adecuadamente concebida e implementada, genera efectos exponenciales y geométricos no solamente en términos ecológicos sino, y por ende, humanos (al igual que ya se han producido efectos en sentido adverso, y en términos de potenciación entrópica).

Resulta relevante para efecto del asunto que nos ocupa que...la “calidad democrática” – el conjunto de mecanismos que garantizan el ejercicio de los derechos y la exigencia de las responsabilidades, así como la participación pública – incide mucho más en la calidad ambiental de un país que en su nivel de desarrollo económico³⁶⁷

Gonzaga 2007³⁶⁸ trata de demostrar “la insuficiencia del estado constitucional moderno para detener el deterioro ambiental bajo los postulados del desarrollo sostenible y la importancia de la participación ciudadana en la construcción del Estado Ambiental” bajo el régimen colombiano desde la promulgación de la Constitución de 1991, denominada por el autor como “Constitución Ecológica”, pues integra alrededor de 34 artículos vinculados con aspectos ambientales, entre los que destaco el artículo 79 (derecho a un ambiente sano y participación en las decisiones ambientales³⁶⁹). De acuerdo con Gonzaga “el derecho ambiental es la plasmación jurídica de una

³⁶⁷ Yale Center for Environmental Law&Policy. *Environmental Sustainability Index*. 2005. Citado por Narbona (Op. Cit.)

³⁶⁸ GONZAGA, J. (2007). *Estado ambiental, democracia y participación ciudadana en Colombia a partir de la Constitución de 1991*. Jurid. Manizales. Colombia. 4(2): 163-185, Julio-Diciembre 2007. Disponible en juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/Juridicas4-2_10.pdf Consultado el 22 de febrero de 2012.

³⁶⁹ Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La Ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. (...)

reivindicación política.” (2007:17)

Citando a Bellver³⁷⁰ señala Gonzaga que se podría definir el Estado Ambiental “como la forma de Estado que propone aplicar el principio de solidaridad económica y social para alcanzar el desarrollo sostenible orientado a buscar la igualdad sustancial entre los ciudadanos, mediante el control jurídico en el uso racional del patrimonio natural”.

Interpretando en clave de democracia ambiental la opinión del PNUD referida a que “lo sustantivo de una democracia es que el poder –sea público o privado– esté organizado de modo que no sólo no vulnere los derechos, sino que también sea un instrumento central para su expansión”³⁷¹ el Estado ambiental de Derecho propugnaría tanto un ejercicio del poder garante y expensor de derechos humanos, como el reconocimiento y acción acorde con las bases ecológicas del desarrollo y una ética no basada en control del deterioro sino en el sentido de la vida.

Considero que, retomando esto, así como lo señalado en párrafos anteriores respecto de la ética ecojurídica, más allá de este concepto de control, resulta necesario establecer otros mecanismos no solamente de comando y control, sino de incentivo y apropiación consciente de las

³⁷¹ PNUD 2004. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2004 (p8)
Publicación extensa fruto del Proyecto sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina (PRODDAL) con alcance para 18 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Una excelente presentación sintética del Informe es PNUD 2004. *Ideas y aportes: la democracia en América Latina*. Disponible en <http://www.resdal.org/ultimos-documentos/informe-pnud-ideas.pdf>

circunstancias vitales. Existe una estrecha relación con la pertenencia pública del ambiente, pero resulta oportuno reconocer el papel de otros actores primarios, los ciudadanos, más que gobiernos estrictamente para el mejor desarrollo y futuro de las condiciones que permiten una vida con la mejor calidad posible, o al menos con esa pretensión, ese anhelo en el que sociedad y gobierno trabajen de manera coordinada y concertada.

Ha de reconocerse también que el Estado Social ha de entenderse tanto como el Estado que ha permeado la sociedad, y también como Estado que la sociedad que ha permeado; y sin embargo, continuando con Bobbio (op. Cit. p67) la contraposición entre Estado y sociedad sigue utilizándose, lo cual expresa una situación real, aunque ambos procesos son contradictorios porque la realización del primero (Estado que se hace sociedad) llevaría al Estado sin sociedad, es decir, al Estado totalitario, y la realización del segundo (a la sociedad sin Estado) a la extinción del Estado, están lejos de cumplirse y precisamente por ello no pueden llegar a su plena realización.

Continúa y concluye Bobbio expresando que “estos dos procesos están bien representados por las dos figuras del ciudadano participante y del ciudadano protegido que mediante la participación activa siempre pide mayor protección del Estado, y mediante la exigencia de protección refuerza aquel Estado del que quisiera adueñarse y que en cambio se vuelve su amo. Bajo este aspecto la sociedad y el Estado fungen como dos momentos necesarios, separados pero contiguos, diferentes pero independientes, del sistema social en su complejidad y en toda su articulación.”

Entonces ¿Hasta dónde podemos hablar de sostenibilidad y consolidación democrática mientras el acceso y distribución de los recursos naturales está desvinculada del acceso y distribución de los derechos y responsabilidades? Como señalan J.P. Fitoussi y E. Laurent³⁷², “la igualdad ecológica es la verdadera clave del desarrollo sostenible, y ello requiere elevar nuestro nivel de exigencia democrática”... “la crisis alimentaria, igual que la crisis energética, pone de manifiesto la relación entre la distribución de los recursos y la distribución de los derechos, entre ecología y democracia”

Nos encontramos, en mi opinión, en los intersticios de la actualización y revisión en clave socioambiental del contrato social, ya que este, y citando a SOUSA Santos³⁷³, pretende crear un paradigma socio-político que produzca –y sólo se realizan conjuntamente- de manera normal, constante y consistente cuatro bienes públicos: legitimidad del gobierno, bienestar económico y social, seguridad e identidad colectiva, mismo que son los distintos pero convergentes modos de realizar el bien común y la voluntad general.

Resultan significativos los siguientes dos asuntos destacados por UNEA 2014³⁷⁴ en los mensajes

³⁷² Narbona (Op. Cit.) J.P. FITOUSSI, E. LAURENT. *La Nouvelle Ecologie Politique*. Seuil 2008

³⁷³ De SOUSA Santos, B. *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*. Sequitur. Madrid. 1999.

³⁷⁴ Para deliberar sobre los medios por los cuales el perfeccionamiento y la aplicación del estado de derecho en materia ambiental podrían ayudar a lograr resultados de desarrollo justos y sostenibles; y con motivo del primer período de sesiones de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, y organizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), en colaboración con la Organización de Estados Americanos, Africa Sustainability Centre y la Comisión de Derecho Ambiental de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. Participaron destacados fiscales, jueces, auditores, juristas y profesionales y expertos de la justicia. Ver UNEP-UNEA 2014 bis. *Justicia Ambiental y Desarrollo Sostenible: Un Simposio Mundial sobre el Estado de Derecho Ambiental*. UNEP/EA.1/CW/CRP.1 26 de junio de 2014. Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente. Nairobi, Kenya. Disponible en <http://www.unep.org/unea/erl.asp> y <http://www.unep.org/unea/docs/erl/unep-EA1-CRP1-sp.pdf>

clave de la primera reunión de su Primer periodo de sesiones:

1. la participación del público en la toma de decisiones y en la garantía de la transparencia, y
2. la rendición de cuentas de todas las personas, instituciones y entidades tanto públicas como privadas, incluido el propio Estado, dependen de la supremacía de la ley, materializada en el estado de derecho ambiental.

Y los mensajes clave 4 y 6 respectivamente:

- (4) “La base del estado de derecho ambiental es la adhesión al derecho ambiental, los derechos constitucionales a un medio ambiente sano y los derechos humanos. Esas obligaciones deben ser vinculantes para todas las personas, instituciones y entidades, tanto públicas como privadas, incluido el propio Estado.”

- (6) “Por medio de legislación ambiental adecuada y promulgada públicamente, observada de manera justa y arbitrada de manera independiente, el estado de derecho ambiental disminuye la corrupción, garantiza la responsabilidad ante la ley y la equidad en su aplicación, la separación de poderes, la participación en la toma de decisiones y el respeto de los derechos humanos, así como la aplicación de justicia ambiental.”

Finalmente, si en algo concuerdan la doctrina y otros operadores jurídico ambientales –atisbo la influencia de Benjamin en los mensaje clave anteriores- es que “las leyes ambientales deben incluir una clara articulación de mecanismos que garanticen la responsabilidad de las acciones, especifiquen los requerimientos aplicables al reporte y divulgación de información, establezcan

procedimientos que permitan la participación de las partes interesadas, se encarguen de estipular la estructura institucional necesaria para la implementación de los programas, reduzcan la posibilidad de corrupción y prevean disposiciones para la solución de controversias”³⁷⁵, cuestiones que en su mayoría han sido el hilo conductor o han sido tratadas en este estudio en construcción.

Al respecto, considero que si bien el descrito estado de derecho ambiental parte de las esencias, requerimientos y repercusiones del derecho y la gobernanza ambientales, los cuales no son asuntos ajenos a lo descrito en párrafos anteriores y lo sostenido en este estudio, resultan sin duda matizables a la luz de un Estado ambiental de Derecho (Estado también con mayúsculas) ya que para ello se requiere algo más que el sometimiento o sujeción de la actividad del Estado al derecho ambiental. Pareciera la declaración del Simposio indicado más una de carácter técnico-político e incompleta en términos ecojurídicos, que una que aporte una fórmula superadora y demostrativa de la vocación integral e integradora del derecho ambiental. Tampoco parece dirigir sus postulados hacia la consideración de los urgentes retos de permeabilidad y reconocimiento de autonomía que ha de afrontar y ágilmente superar tan noble disciplina del Derecho, ni siquiera del proceso emancipatorio, una suerte de mayoría de edad, del derecho ambiental respecto del derecho administrativo.

“El Estado de Derecho como modelo de ecología política es caracterizable como el modelo de ordenamiento que consiente no solo la legitimación sino, sobre todo, la deslegitimación jurídica o

³⁷⁵ Benjamin, Op. Cit.

interna del funcionamiento de los poderes públicos y de las normas por ellos producidas o dejadas de producir”, dice Serrano (2007). En el anterior sentido entiendo las siguientes palabras de AZUELA³⁷⁶ respecto de la legitimidad, la realidad, y las acciones de la sociedad: “Los deseos insatisfechos sirven para deslegitimar la realidad.” “Los actores movilizados son los que le dan sustento al derecho ambiental, no la sociedad que cobra conciencia...”

Y “La realidad incumplida sirve para fortalecer los derechos.”

No es baladí, el futuro de la humanidad y del Derecho ya está en juego. Requerimos para ello avanzar hacia una teoría de la ecología jurídica (en términos de lo expresado supra por Serrano 2007) que:

- entienda, vincule e instrumente una profundización democrática;
- mejore la eficacia, administración y cumplimiento del derecho ambiental y el Derecho en general;
- sea capaz de reconstruir la soberanía;
- reconozca al entorno como base de su propia razón de ser y viabilidad, y
- supere formalismos legalistas, y conduzca a garantizar el derecho a un ambiente sano y a la democracia no solamente en lo declarativo, formal y procesal sino en lo sustantivo y material desde una visión universal, solidaria, intergeneracional, compleja y relacional.

³⁷⁶ AZUELA 2014 (op. Cit)

Y ello sólo será posible de la mano de la garantía del derecho a la participación en la toma de decisiones (ambientales y otras) como componente democrático fundamental del derecho humano (de las personas y de los pueblos) a un medio ambiente sano.

5. Conclusiones y reflexiones finales

En el desarrollo de este estudio he tratado de explicar algunas de las cuestiones que considero clave en cuanto a las relaciones de los humanos entre sí, y de estos con los sistemas naturales, movido por la convicción de que como estudioso del derecho ambiental puedo atisbar ciertas pautas sociales, políticas, culturales y por supuesto jurídicas que colaboren en la imperiosa necesidad de desentrañar los retos y soluciones de viabilidad en los que se encuentra la humanidad.

Expreso a continuación a modo de conclusiones abiertas y reflexiones con vocación de medio lo que me parece que ofrece este estudio a las motivaciones que han servido a su elaboración, con el afán descrito en el párrafo inmediato anterior.

Dichas conclusiones y reflexiones, de las cuales deliberadamente no identifico y distingo expresamente qué es cual, surgen de manera natural ante la posibilidad de establecerlas como una serie de valores concatenados y que, si bien se producen, advierten, o atisban en diferentes ámbitos de acción y de interrelación, también pueden imaginarse en una secuencia de escalas o círculos concéntricos permeables, si así se lo quiere el lector figurar, como lo he visualizado.

5.1. Del valor transformador del derecho a participar:

El valor de la participación es capaz de dotar al mero habitante de la condición de ciudadano a través del ejercicio democrático de sus derechos y obligaciones, aunque los aspectos normativos no explican la totalidad de las pautas y procesos que acontecen en la realidad.

Construir participación con soportes institucionales y jurídicos, además de un diálogo fluido entre gobierno y sociedad, fortalecen una democracia participativa, y es una premisa del sistema.

El derecho a participar no es en esencia un mero derecho procedimental, ya que dispone de sustantividad y fuerza autónoma que lo distingue del los derechos de acceso a la información y a los mecanismos de administración de justicia, que son mediatos. 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 resulten de la libertad y la independencia indisociables de la dignidad humana.

La participación es un instrumento de política ambiental que puede resultar eficaz para el cumplimiento de uno de los principios más relevantes del derecho ambiental y de la sostenibilidad, el de prevención, por lo que a través de aquella se promueve una mejor calidad de la vida.

A través de mecanismos participativos normalizados es posible encontrar soluciones concertadas a las contradicciones y conflictos que se generan entre los agentes sociales e institucionales.

La participación en materia ambiental porta la simiente para ciudadanos conscientes de sus derechos y obligaciones personales, y en relación con la gestión de otros asuntos y bienes públicos comunes.

Para que se de una efectiva participación, gestión y concurrencia ambientales es necesaria una función pública coordinada y concertada con la sociedad civil, elementos que son indispensables para la sostenibilidad.

En diversas escalas y ámbitos territoriales se han desarrollado una multitud apabullante de mecanismos orgánicos e instrumentales de carácter participativo e institucionalizado, lo cual indica que está habiendo un cambio en la política ambiental hacia la incorporación y juridificación tanto del derecho a participar como de los instrumentos que la hacen materializable, siquiera a efectos gubernamentales.

La participación ciudadana en materia ambiental -como en tantas otras- se encuentra en una transición de un esquema formal y regulatorio a uno democrático e incluyente; entretanto, los valores de la participación no pueden generar los efectos que le son propios si, como en México, desde un punto de vista institucional prevalecen procesos deficientemente planeados, ejecutados y escasamente evaluados, y desde el punto de vista social se antojan meramente legitimatorios de decisiones preconcebidas, anecdóticos y carentes de contenidos, e inclusive engañosos.

En términos generales el ejercicio de la participación continúa siendo reducida a personas que por diversos motivos presentan intereses en los procesos específicos a los que concurren, sea por

participar en organizaciones civiles o comunitarias, o por representar intereses corporativos, institucionales o gubernamentales.

Los ciudadanos “comunes y corrientes” participan más cuando el conflicto se ha desatado, razón de más para incentivar adecuadamente la participación ciudadana en su vinculación con acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, lo cual redundará sin lugar a dudas en un mejor cumplimiento de su función preventiva de conflictos, a la par que se mejoran los instrumentos de acceso -administrativo y jurisdiccional- a la justicia ambiental.

La imposibilidad real, material y formal de que el derecho ambiental llegue a todas las necesidades a las que la gestión ambiental lo convoca hace de la participación una herramienta más flexible para atender las problemáticas de la sostenibilidad, e impulsar un mejor cumplimiento de las disposiciones normativas. Además, la gestión ambiental como mera materialización de la función pública ya ha resultado superada. A través de instrumentos como acuerdos y convenios de colaboración se habrán de atender las demandas de una gestión ambiental más preventiva, colaborativa y eficaz.

5.2. Del valor del derecho ambiental para la profundización democrática:

Expongo estas conclusiones y reflexiones para redistribuir las consideraciones por la vía de los sujetos convencionales, y distingo entre tres secciones, para encontrar una lógica que aplique tanto a los sujetos conjuntamente como de manera individualizada.

5.2.1. En lógica de coordinación político-administrativa y de concertación social.

El Derecho ambiental estudia y propugna una nueva relación entre los individuos, la sociedad y el Estado, para la cual 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 ello sólo será posible de la mano de la garantía del derecho a la participación en la toma de decisiones (ambientales y otras) como componente democrático fundamental del derecho humano (de las personas y de los pueblos) a un medio ambiente sano.

El derecho ambiental conlleva derechos y deberes de corresponsabilidad tanto para el Estado como del ciudadano y la sociedad en su conjunto. Sólo es posible hablar sobre derecho ambiental en la misma medida en que se pueda hablar de voluntad política de intervención ambiental. Es necesario poner en valor y acción lo anterior a efectos de reconocer desde las esencias del derecho ambiental cuál es el papel del Derecho, del Estado, y del pueblo soberano en la transición necesaria hacia relaciones y decisiones capaces de apuntalar y enderezar la crisis civilizatoria y de valores de la que somos testigos.

Se requiere de una visión mucho más integral e integrada del Derecho y la ecología, como ciencias al servicio de la sociedad, su convivencia, y viabilidad, para que la humanidad pueda resurgir, siquiera en un sentido éticojurídico de los problemas civilizatorios en los que se ha autopositionado. Una ética ecojurídica adecuadamente concebida e implementada puede generar efectos exponenciales y geométricos no solamente en términos ecológicos sino, y por ende, humanos.

El Derecho tiene un papel clave para satisfacer las necesidades sociales en sentido democrático y habilitante del capital social, la cohesión de este, y en perspectiva ambiental, la cohesión territorial, para poner en marcha esquemas administrativos, de Estado y gestión pública relacionales, y sociales innovadores, en los cuales una ciudadanía cívica ejerce sus derechos y obligaciones bajo esquemas de gobernanza democrática territorial. Lo anterior guarda estrecha vinculación con la posibilidad de garantizar el derecho a un ambiente sano a través de mecanismos participativos y de gobernanza, específicamente de gobernanza ambiental.

El Derecho tiene un importante papel que desempeñar en los procesos participativos que instrumentan el derecho a participar, pues ha de establecer las condiciones para precisar y detallar las reglas del juego respectivas, estableciendo procedimientos, tiempos y herramientas para su mejor fin. Una participación pública significativa en los procesos de toma de decisiones ambientales depende de un Derecho que asegure el acceso oportuno a la información pertinente, al proceso de toma de decisiones y al sistema de administración de justicia.

Un análisis particular de los instrumentos y mecanismos puestos al servicio de la gobernanza ambiental bajo los anteriores preceptos básicos permitirá evaluar, no solamente en términos administrativos sino también sociales y ecológicos, el diseño y funcionamiento de los mismos bajo una óptica democrática institucional. Pero para ello se requiere incorporar los valores ambientales no solo a la toma democrática de decisiones, sino a la propia identidad del Estado social, y que tanto sus trasuntos éticos como instrumentales y procedimentales caminen juntos en su búsqueda y satisfacción.

Para desarrollar procesos participativos exitosos resulta esencial combinar elementos y propósitos objetivos y subjetivos, sumando tanto la representatividad de los diferentes sectores, la voluntad política y la transparencia, como los soportes institucionales y jurídicos que establezcan límites a la discrecionalidad y funjan como garantía para la participación. Sólo de este modo se motiva al intercambio de ideas, experiencias y conocimientos, a una confianza y aprendizaje que lleve a soluciones deliberativas, conciliadoras, negociadas, y con vocación de continuidad. Para ello, se han de recuperar los intereses de los actores e identificar aquellos que promuevan o se identifiquen a través de un interés común que recaiga en elementos o recursos colectivos, y particularmente los ambientales dado su carácter vital y habilitante para la propia vida.

Contar con un régimen jurídico completo para todo el elenco de posibilidades de materialización del derecho a participar en asuntos ambientales exige contar con un sistema general y decenas de subsistemas que traten de incorporar a la gestión ambiental sus postulados en todo tipo de instrumentos y decisiones. Exige entre otras cuestiones altas dosis de coordinación horizontal y vertical en la administración pública, así como de su concreción a través de la concertación con la sociedad, y un adecuado presupuesto.

El rol del Derecho, y concretamente del derecho ambiental, en la definición y profundización democrática, enarbola y sostiene una participación y democracia cívicas como elementos clave a la hora de definir y pensar la calidad de nuestras democracias, y como dos se sus pilares constitutivos.

5.2.2. En lógica principalmente institucional.

Imparcialidad y participación son principios complementarios y conectados con el principio de eficacia. Una verdadera estrategia participativa de signo democrático debe dirigirse a profundizar en los medios y formas de control efectivo del Estado.

Es necesario crear instrumentos orgánicos y trabajar en profundidad agendas de transversalidad que incorporen a la gestión ambiental las necesidades sectoriales detectadas, así como contar con funcionarios capacitados para atender adecuadamente las dinámicas que exige el nuevo modelo de gobernabilidad abierta e incluyente para con los ciudadanos y la sociedad civil en general.

Hablar de aplicar el derecho ambiental significa una reestructuración del Estado, ya que lo ambiental pasó a ser una cuestión de Estado, y se encuentran vigentes las discusiones sobre los orígenes sociales del derecho ambiental, porque este es inaplicado y está desconectado de la realidad.

El Estado debe reconocer que la legitimidad y la eficacia institucional, y de las disposiciones y los aspectos normativos y político-administrativos, requieren asir las soluciones de gestión a ámbitos de discusión, planeación y ejecución, y ser capaces de entender, albergar y garantizar su cabal interrelación.

Es fundamental para la democracia reconocer el rol del Derecho, particularmente la vinculación derecho administrativo-derecho ambiental, para satisfacer las garantías humanas y ecológicas

oportunas, y perfilar cómo esos vínculos son capaces o no de generar vínculos e identidades fortalecidas con el involucramiento activo del ciudadano y los agentes sociales en general.

El calado de esta concepción ciudadana, participativa y democrática alcanza tanto a la teoría política, como a la social, la filosófica y la jurídica, y en la práctica sacude las instituciones y modos de tomar decisiones en prácticamente todos los ámbitos del desarrollo, de entre los cuales destacan las decisiones ambientales por sus características y principios inherentes.

5.2.3. En lógica principalmente sociopolítica.

El ambientalismo en un ámbito humano, y en tanto que los humanos somos la única especie no programada, aboga por un ciudadano activo y consciente de que se puede transitar de la esfera de la necesidad a la de la libertad.

Una ciudadanía exigente en el ámbito local, consciente de sus derechos y obligaciones, estará preparada para enfrentar inclusive los retos globales, desde el actuar local. También para asumir una ética propia de su condición y participar sustancialmente en la toma de decisiones sobre intereses personales y colectivos que difícilmente son escindibles tratándose de la ambientales.

Los aspectos culturales, la evolución del conocimiento científico y su relación con otros tipos de conocimientos y saberes, la conciencia colectiva, la organización de la sociedad y la participación social son elementos esenciales para la eficacia de derecho ambiental y el rol de este como vehículo de garantía de heterogeneidades bioculturales y de profundización y consolidación democrática.

La eficacia y legitimidad derivadas de la activación a los agentes sociales y públicos implicados en las decisiones incentiva a su vez la generación de capacidades de atención, asimilación y respuesta ante las acciones sociales por parte de las instituciones a través de espacios, procesos y dinámicas de gobernanza democrática que conjuguen oportuna y equilibradamente las identidades, valores y recursos en juego para cada caso.

5.3. Del valor de transformar y reintegrar el Derecho en clave de sostenibilidad.

El reconocimiento del derecho al ambiente como un derecho humano y una garantía, se fundamenta además en el valor de la solidaridad y los derechos reconocidos en el Estado social, y también tiene por objeto un bien de carácter común y colectivo. Ello supone que, como se ha indicado previamente, tanto los particulares como las autoridades han de asumir su protección, bajo una responsabilidad diferenciada y un deber de colaboración conjunta y corresponsable.

La sostenibilidad se ha convertido en un nuevo principio general del Derecho, aplicable e invocable, y debe ser visto desde la racionalidad ambiental y la llamada de una nueva perspectiva ontológica jurídica, dado que se basa en una nueva racionalidad sustentada no en la sustantivación y la materialización de objetos y derechos, sino en la relativización del tiempo y el espacio, y principalmente desde la perspectiva de las relaciones intergeneracionales. Ello generará numerosas fricciones para su incorporación como título de intervención a la práctica política y administrativa, y como cláusula de interpretación finalista, al menos al sistema jurídico y judicial mexicano.

Dicho reconocimiento habrá de suponer un avance en la construcción que los poderes públicos realicen, y orientar su ejercicio atendiendo a lo integral y transversal de los derechos ambientales, incorporando a la sociedad civil en dicho ejercicio. Ello implica también que la sociedad civil asuma el reto de reorientarse desde una conciencia de los derechos a una de los deberes y responsabilidades.

Resulta necesario profundizar en el paradigma de la sostenibilidad desde una perspectiva integrada, y promover su (re)construcción democrática. Enfrentamos nuevas realidades con viajes ópticas, y aunque –metafóricamente- el cambio de lente culturalmente es tardado, acaso se antoja demasiado, acaso aún más en términos de gobierno y relaciones de poder, creer en la posibilidad de llevarlo a cabo es no solamente depurar la posibilidad de hallar las soluciones colectivas y generacionales necesarias, sino también una obligación ética de todos los que somos conscientes del reto y la oportunidad ética de llevarlo a la práctica.

Es posible visualizar a la ecología jurídica como un nuevo lente para la vieja teoría general del Derecho con el que extraer de su letargo de inaplicación e ineficacia al derecho ambiental, y en algún sentido también al déficit de legitimidad política e institucional que enfrenta la sociedad actual en diversas latitudes. Ello implica reconocer tanto las limitaciones del Derecho ante la ecología, la incapacidad del sistema jurídico para hacer frente por sí sólo a los desafíos ambientales contemporáneos, como la no inocuidad –inclusive nocividad- del sistema jurídico en su relación con los ecosistemas. En este sentido, la ecología jurídica sería tanto la teoría crítica del derecho ambiental como la metodología con la que provocar poco a poco la ecologización del sistema jurídico, lo cual puede poner en jaque tanto a la teoría del Estado como a la teoría general

de Derecho.

Apunto a la necesidad de consolidar un Estado ambiental de Derecho bajo una interpretación ecojurídica del Derecho, capaz de asimilar la actual y venidera significación solidaria, intergeneracional, y atemporal del derecho humano al ambiente sano, y reconocedor del Derecho como cauce de expresión de la voluntad general. El Estado ambiental de Derecho propugnaría tanto un ejercicio del poder garante y expensor de derechos humanos, como el reconocimiento y acción acorde con las bases ecológicas del desarrollo y una ética no basada en control del deterioro sino en el sentido de la vida.

Las necesidades del desarrollo requieren de conductas orientadas a una integral ordenación y gestión ambiental capaz atender de modo eficaz la realidad. A estos efectos es necesario instrumentar jurídicamente los mecanismos necesarios para tutelar el derecho al ambiente como el derecho fundamental y subjetivo de interés social que es.

Resultan así más visibles las vinculaciones del derecho ambiental con la sociología ambiental, la teoría social, o la ecología política. La concepción social de lo ambiental habrá de guiar no solamente la generación del Derecho, sino su aplicación y validez. De cómo seamos capaces de instrumentar ética y políticamente lo anterior dependerá no sólo nuestra viabilidad ecológica, sino también la sociopolítica y cultural.

Es eso lo que está en juego, nada más y nada menos.

Bibliografía, y otras referencias.

ACEVES ÁVILA, C.D.; *Bases fundamentales de derecho ambiental mexicano*, Ed. Porrúa, México; 2003.

ADEDE ANDRÓNICO, O.; *Digesto de Derecho Internacional Ambiental*; Secretaría de Relaciones Exteriores, México; 1995.

AGUILAR L.F.; *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad. 2010.

AIDA; *Reconocimiento constitucional del derecho al ambiente sano en las Américas*. Disponible en

http://www.aidaamericas.org/templates/aida/uploads/docs/Derecho_al_Ambiente_Sano071129.pdf Consultado el 16 de diciembre de 2009, y actualmente deshabilitado.

AIDA 2008; *Guía de Defensa Ambiental: Construyendo la Estrategia para el Litigio de Casos ante el Sistema Interamericano*. Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente. México, 2008.

AIDA 2014; *Tabla de casos sobre derechos humanos y ambiente ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Disponible en

<http://www.aida-americas.org/sites/default/files/Casos%20de%20DDHH%20y%20Ambiente%20ante%20SIDH.pdf> Consultado el 2 de marzo de 2014

ALFIE (2005) Cohen, M. *Democracia y desafío medioambiental en México. Riesgos, retos y opciones en la nueva era de la globalización*. Ediciones Pomares. México. 2005.

ALFIE (2011) Alfie Cohen, M., Díaz Abraham, L., y Castañeda, R. *Una ventana de oportunidad: la gobernanza ambiental, nuevo instrumento de política*. Obtenido en línea en <http://equilibrium0.files.wordpress.com/2011/05/una-ventana-de>

[oportunidad_corr_lda_v_final.docx](#) Descargado el 15 de julio de 2014

ÁLVAREZ-ICAZA, Chapela, Ortiz (Comp.); *Perspectivas para el uso sostenible de los recursos biológicos de México en el siglo XXI*; Univ. Iberoamericana Puebla-Lupus Inquisitor 2007.

AERYC 2009. Pascual Esteve (coord.) *Cohesión social y gobernanza democrática*. Para unas regiones y ciudades más inclusivas. América-Europa de Regiones y Ciudades (AERYC). Junta de Andalucía. 2009.

ARDILA, R.; *Calidad de vida: una definición integradora*. Revista Latinoamericana de Psicología. Vol. 35-nº2. 2003. Disponible en redalyc.uaemex.mx/pdf/805/80535203.pdf Consultado el 15 de junio de 2012.

ARLUCEA Ruiz, E.; *Conceptos ambientales básicos de la Constitución de 1978*. Instituto Vasco de Administración Pública. Oñati, 2008.

AZUELA, A.; *La sociología del derecho ambiental: ¿en qué consiste la autonomía del campo jurídico*. Videoconferencia. Seminario de cultura y representaciones sociales. UNAM. MÉXICO, 2014. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=8Qvk0oL1sQg>

BALBIS, J.; *Participación e Incidencia Política de las OSC en América Latina*, Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, s/f, en http://equipopueblo.org.mx/part_inci_alop.htm Consultado el 22 marzo 2012.

BALLESTEROS, J.; *Ecologismo personalista*. Tecnos. Madrid. 1995.

BARKIN, D.; *Superando el paradigma neoliberal: el desarrollo popular sustentable*. En: Delgadillo, J. (coord.) *Los terrenos de la política ambiental en México*. UNAM-Porrúa. México, 2001.

BELLVER Capella, V.; *Ecología: De las razones a los derechos*. Granada: Comares, 1994.

AZUELA, A. *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*. Fontamara. México, 2006.

BARBA Solano, C. *Revisión teórica del concepto de cohesión social: hacia una perspectiva normativa para América Latina*. En CLACSO, 2011. *Perspectivas críticas sobre la cohesión social: Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. Carlos Barba Solano y Néstor Cohen (coords.). Buenos Aires. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. CLACSO, 2011.

BENJAMIN, A. y FULTON, S. “Bases de sostenibilidad.” *The environmental Forum*. Noviembre-Diciembre 2011. Disponible en http://www.inece.org/conference/9/proceedings/fulton_benjmain_spanish.pdf

BIFANI, P.; *Medio ambiente y desarrollo*. Universidad de Guadalajara, México, 2007.

BIFFARELLO, M.; *Desarrollo institucional y cohesión social*. En PASCUAL J.M. y Godás, X.

BOBBIO, N. *Estado, gobierno y sociedad*. Por una teoría general de la política. Fondo de Cultura Económica. México 1986.

BORJA, Jordi. *Ciudadanía y espacio público*. 2008. Disponible en <http://urban.cccb.org/urbanLibrary/htmlDbDocs/A011-B.html>

BOSELMANN, K.; *The principle of sustainability: transforming law and governance*. Aldershot. Ashgate, 2008.

BRAÑES, R.; *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, Fondo de Cultura Económica y Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, México, 2000.

BROWN WEISS, E.; "Our rights and obligations to future generations for the environment", *American Journal of International Law*, 1990.

BROWN Weiss, E.; *Un mundo justo para las futuras generaciones: derecho internacional, patrimonio común y equidad intergeneracional*. Mundi-Prensa. Madrid. 1999.

BUSTAMANTE Alsina, J.; *Derecho Ambiental. Fundamentos y normativa*. Abeledo-Perrot. Buenos Aires. 1995.

BUSTILLOS, I.; *El Acceso a la Participación Pública en la Gestión Ambiental en México*. Disponible en http://www.ceda.org.ec/descargas/biblioteca/El_Acceso_a_la_Participacion_Publica_en_la_Gestion_Ambiental_en_Mexico.pdf

CADS 2006 (p18) *La Gobernanza para el desarrollo sostenible en Cataluña: conceptos, requerimientos institucionales y elementos de análisis*. Documents de recerca 5. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Generalitat de Catalunya. Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible (CADS)

CAFERATTA, N.; *Introducción al derecho ambiental*. INE-SEMARNAT, México, 2004.

CAFFERATTA, N.; *Teoría de los principios del derecho ambiental*. (S/F, documento electrónico compartido por dicho autor).

CALVA, J.L. (Coord.); *Sustentabilidad y Desarrollo Ambiental*, Agenda para el Desarrollo Vol. 14. Miguel Ángel Porrúa- UNAM-H. Cámara de Diputados, 2007.

CAMACHO Azurduy, C.; *Análisis sobre Participación y Ciudadanía. América Latina, en el reto de construir puentes con y entre las ciudadanías. El derecho a la información como práctica de formación y desarrollo de la ciudadanía comunicativa*. Revista aportes andinos N°14. Agosto de

2005. Disponible en <http://www.uasb.edu.ec/padh/revista14/articulos/carlos%20camacho.htm>

Consultado el 14 de noviembre de 2011.

CANTO Chac 2008. *Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo*. Política y Cultura, otoño 2008, núm. 30, pp. 9-37.

CARMONA Lara, M. del C.; *Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Comentarios y Concordancias*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM y Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, México, 2003. Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=542>

CASTELLS, M.; “¿Hacia el Estado-red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información”, ponencia dictada en San Pablo, 1998.

CASTELLS, M.; *Movimientos sociales urbanos*. Siglo XXI. México, 1991.

CEMDA; “Guía sobre mecanismos de participación pública en los instrumentos de política ambiental de México. Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA). México. 2009.

CEMEFI e Iniciativa Ciudadana A.C.; <http://fortalecimientodelasociedadcivil.wordpress.com/2011/04/11/las-osc-nos-enfrentamos-con-un-marco-normativo-limitado-y-con-pocas-posibilidades-de-obtener-financiamiento-publico-y-privado/>

CEPAL 2013 *Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe. Situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas*. (Cap. IV. p61-65) *Los derechos de acceso y la prevención de conflictos ambientales en América Latina y el Caribe*. CEPAL. Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 151.

CLAD. *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Documento doctrinal preparado por el Consejo Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD.

COHEN, J.L. y ARATO, A.; *Sociedad civil y teoría política*. Fondo de Cultura Económica. México, 2001.

COHEN, J. L. y ARATO, A.; *La teoría civil y la teoría social*, en OLVERA, A. (coord.) *La sociedad civil, de la teoría a la realidad*. El Colegio de México. México, 1999.

Consultado el 13 de junio de 2012.

CHAMORRO, C.; *De las dificultades, limitaciones y potencialidades de la gestión ambiental municipal en el Ecuador*. Centro de investigaciones Ciudad. Quito, 2001.

COMISIÓN Europea. *Libro Verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte*. Comunicación de la comisión al consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social europeo. Bruselas, 6.10.2008. COM(2008) 616 final.

DE LOS RÍOS, I.; *Principios de derecho ambiental*. Caracas, 2005.

De SOUSA (1999) Santos, B. *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*. Sequitur. Madrid. 1999.

De SOUSA (2006) Santos, B. *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social* (encuentros en Buenos Aires). CLACSO Argentina, 2006.

De SOUSA (1998) Santos, B. *Por una concepción multicultural de los derechos humanos*. Ciudad de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades- Coordinación de Humanidades-Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2008.

DECLERIS, M.; *The law of sustainable development. General principles. A report produced for the European Commission*. European Communities, Bélgica, 2000.

DELAMAZA, S.; *Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública. El caso de Chile*. Disponible en

Análisis jurídico ambiental del derecho a participar en las decisiones ambientales como vehículo de profundización democrática.

<http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=2535> Consultado el 11 de mayo de 2012.

DOBSON, A.; *Ciudadanía y medio ambiente*. Proteus. España, 2010.

ECOFORUM; *Implementing Rio principles in Europe. Participation and precaution*. Pan-European Coalition of Environmental Citizens' Organisations (ECOFORUM). Belgium. 2001.

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

FARN 2002; *Gobernabilidad para el desarrollo sustentable*. Premio de monografía “Adriana Schiffrin”. Trabajos premiados. Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) Buenos Aires. 2002. El trabajo premiado de Salcedo, D.N. es *Política social, participación ciudadana y desarrollo sustentable* Disponible en <http://www.farn.org.ar/docs/libros.html> Consultado el 6 de febrero de 2012.

FARN 2010; *Manual de ciudadanía ambiental: herramientas para ejercer los derechos de acceso a la información pública, participación ciudadana y acceso a la justicia*. 1ª ed. Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2010. Disponible en <http://www.farn.org.ar>

FARN 2014; *Informe Ambiental Anual 2014*. Premio Adriana Schiffrin, duodécima convocatoria. 1ª ed. Buenos Aires. Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2014.

FERRAJOLI, L. *Derechos y garantías: la ley del más débil*. Trotta. Madrid, 1999.

FOTI, J.; *Voice and choice. Opening the door to environmental democracy*. World Resources Institute, Washington, D.C., EUA. 2008. Disponible en <http://www.wri.org/publication/voice-and-choice> Consultado el 8 de enero de 2012.

Análisis jurídico ambiental del derecho a participar en las decisiones ambientales como vehículo de profundización democrática.

FRIEDMANN R., y LLORENS, M.; *Ciudadanización y empowerment: formas alternativas de participación ciudadana local*. Boletín Hábitat. Madrid, España, 2002. Disponible en <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n19/arfri.html> Consultado el 22 de marzo de 2012.

GALAFASSI, G.; *Teorías diversas en el estudio de los movimientos sociales. una aproximación a partir del análisis de sus categorías fundamentales*. Revista Cultura y movimientos sociales. Año 6, núm. 11, septiembre 2011. <http://www.culturayrs.org.mx/revista/num11/Galafassi.pdf>

GARCIA BATIZ, M.L.; *Planeación participativa: La experiencia de la política ambiental en México*. Plaza y Valdés, México 2006.

GIL Corrales, M.A.; *Crónica Ambiental, Gestión pública de políticas ambientales en México*; FCE- SEMARNAT-INE, México 2007.

FOLADORI, Guillermo. *Las fuerzas que guían el comportamiento humano con su ambiente* (p82) En López Ramírez A., y Hernández P. (coords) *Sociedad y medio ambiente: contribuciones a la sociología ambiental en América Latina*. Asociación Latinoamericana de Sociología. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. México. 1996.

GOBIERNO DE ESPAÑA; *Informe Nacional de Cumplimiento del Convenio de Aarhus*, 2013.

GONZAGA, J.; Estado ambiental, democracia y participación ciudadana en Colombia a partir de la Constitución de 1991. *Jurid. Manizales*. Colombia. 4(2): 163-185, Julio-Diciembre 2007. Disponible en juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/Juridicas4-2_10.pdf Consultado el 22 de febrero de 2012.

GRAÑA, F. *Todos contra el Estado: Usos y abusos de la "gobernanza"*. Espacio Abierto, vol. 14, núm. 4, octubre-diciembre, 2005, pp. 501 - 529, Universidad del Zulia. Venezuela. 2005

GUILLÉN, F.C. (Coord. y entrevistas); *Quince años de políticas ambientales en México. Memoria testimonial*. INE-SEMARNAT, México, 2008.

Análisis jurídico ambiental del derecho a participar en las decisiones ambientales como vehículo de profundización democrática.

http://www.ine.gob.mx/publicaciones/consultaPublicacion.html?id_pub=543

GUTIÉRREZ Nájera, R.; *Introducción al estudio del derecho ambiental*. 2ª Ed. Porrúa. México, 1999.

GUTIÉRREZ Bedoya, C. I.; *Derecho al medio ambiente adecuado como derecho humano*. Universidad del Rosario. Colombia, 2006.

HARMAN, J.; *The relationship between good governance and environmental compliance and enforcement*, Seventh International Conference on Environmental Compliance and Enforcement, International Network for Environmental Compliance and Enforcement, 2005. Disponible en http://www.inece.org/conference/7/vol1/04_Harman.pdf

INICIATIVA CIUDADANA AC; *Manual ciudadano de contraloría social* de Iniciativa Ciudadana A.C. en <http://www.iniciativaciudadana.org.mx/images/stories/manualparte1.pdf>

JAQUENOD de Zsögön, S.; *El derecho ambiental y sus principios rectores*, Dykinson, Madrid, España, 1991.

JENKINS, C.; “Nonprofit Organizations and Policy Advocacy, en POWEL, W. (ed), “The Nonprofit Sector: A Research Handbook”, New Haven, Yale University, 1987, citado en ARCA (2000) *Definiendo herramientas para la influencia en políticas orientadas al desarrollo sostenible. Análisis de experiencias de influencia en políticas de organizaciones en América Latina*. Alianza Regional para Políticas de Conservación en América Latina y el Caribe (ARCA). 1ª. Edición 2000. Costa Rica, Centroamérica. Disponible en <http://www.farn.org.ar/docs/p22.pdf>
Consultado el 21 de mayo de 2012.

JORDANO Fraga, J.; “La Administración en el Estado ambiental de Derecho”. *Revista de Administración Pública* N° 173, 2007.

JORDANO Fraga, J.; *Análisis de la Ley 27/2006 en cuanto al acceso a la justicia, en especial el principio de legitimación en los contenciosos ambientales*. En *Examen de la nueva la Ley de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente*. Consejo General del Poder Judicial. Escuela Judicial. Estudios de Derecho Judicial 137. Madrid. 2008

KISS, A.; *El derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado*. En *La protección internacional de los derechos del hombre. Balance y perspectivas*. UNAM, México, 1983.

LA VALLE, M^a. T. *Gestión de bienes comunes: cooperación y reciprocidad*. Logos, 23: 39-52, enero-junio del 2013, Bogotá, Colombia.

LARENAS, R.; *Manual de Participación Ciudadana en Temas Ambientales*. Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA). Quito, 2006. Disponible en www.ceda.org.ec

LEFF, E.; *Ecología y capital, racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*. Siglo XXI, México, 1994.

LEFF, E.; *Ecología y desarrollo*. Ed. Siglo XXI, México, 2001.

LEFF, E.; *Racionalidad Ambiental, la reapropiación social de la naturaleza*. Ed. Siglo XXI, México, 2004.

LEFF, E.; *Saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*. Ed. Siglo XXI, PNUMA, CIICH, México, 1998.

LOPERENA Rota, D.; *Los principios del derecho ambiental*. Civitas, Madrid, 1998.

LOPERENA Rota, D.; *El derecho al medio ambiente adecuado*. Cuadernos Civitas-Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP). Madrid. Oñati. España, 1996.

LÓPEZ Ramírez, Mario Edgar. *El error y la ilusión en la política*. Folios sueltos. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. México. 2014.

LORENZETTI, R.L.; “Las Normas Fundamentales de Derecho Privado”. Rubinzal-Culzoni. Buenos Aires, 1995.

LORENZETTI, R. L.; *Teoría del Derecho Ambiental*. Porrúa. México, 2008.

LOZANO Cutanda, B.; *Derecho ambiental administrativo*. Dyckinson, Madrid, 2003.

LOZANO Cutanda, B. *Análisis general de la Ley 27/2006 de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente*. En *Examen de la nueva la Ley de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente*. Consejo General del Poder Judicial. Escuela Judicial. Estudios de Derecho Judicial 137. Madrid, 2008.

MAGRAMA. *Memoria Anual de Actuaciones (2012 y 2013) del Ministerio*. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Gobierno de España. 2013, y 2014 respectivamente. Disponible en

<http://www.magrama.gob.es/es/ministerio/servicios/publicaciones/memorias.aspx> Consultado el 5 de febrero de 2015.

MAGRAMA 2011; *Percepción social del medio ambiente en España y la Unión Europea*. 2011.

MARTÍN Mateo, R.; *Tratado de Derecho Ambiental*, Vol. I, Trivium. Madrid, 1991.

MARTÍN Mateo, R.; *La revolución ambiental pendiente*. Universidad de Alicante. 1999.

MARTÍN Rodríguez Ovelleiro, M^a. A.; *Las tensiones de la gobernanza en el México rural*. 2008.

Disponible en <http://www.elmundodewayne.es/2009/06/24/gobernanza-adaptativa-otra-forma-de-hacer-politica-ambiental-voli/>

MAYNTZ 2001: MAYNTZ, R. (2001) *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*.

Revista del CLAD Reforma y Democracia n° 21. Caracas. Disponible en

<http://www.clad.org.ve/rev21/mayntz.pdf>

MERINO, M.; *La participación ciudadana en la democracia*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática N°4. Instituto Federal Electoral (IFE) México. Disponible en <http://www.ife.org.mx/>

MONTORO CARRASCO, J.S.; *Solidaridad y derecho al medio ambiente*. Boletín de la Facultad de Derecho. UNED. Núm. 12, 1997. <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:BFD-1997-12-20C52963&dsID=PDF> Consultado el 23 de junio de 2012.

MONTORO Chiner, M.J.; *El estado ambiental de derecho. Bases constitucionales* (p. 3437-3465) dentro de la obra *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al Profesor Dr. Don Ramón Martín Mateo*. Valencia. Tirant lo Blanch 2000. Citado por JORDANO 2007.

MORENO Mejías, A. *Estrategias de relación entre los municipios y el Tercer Sector*. Acción Formativa 44. El tercer sector y su incidencia en el ámbito local. FEMP. Ayuntamiento de Alicante. Concejalía de Participación Ciudadana. Alicante, 24 al 26 de octubre de 2001.

MORENO Plata, M.; *Génesis, evolución y tendencias del paradigma del desarrollo sostenible*. Miguel Ángel Porrúa. México, 2010.

MOSSET Iturraspe, J.; “El Daño Ambiental en el Derecho Privado”, en la obra colectiva *Daño ambiental*, Tomo N°1, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, Argentina, 1999.

MURIEL F., R. D.; “Gestión ambiental”, *Idea Sostenible*. Año 3 N°13 Enero del 2006.

NATERA Peral, A.; *La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular*. Universidad Carlos III, Madrid. Departamento de ciencia política y sociología. Área de ciencia política y de la administración. Documento de Trabajo “Política y gestión” n° 2/2004.

NATERA Peral, A.; Nuevas estructuras y redes de gobernanza. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 67, núm. 4 (octubre-diciembre). México. IIS-UNAM, 2005, pp. 755-791.

NAVARRO Batista, N.; *Sociedad civil y medio ambiente: el impacto del Convenio de Aarhus sobre la administración de la Unión Europea*. En PIGRAU y Casado (dirs.) 2010.

NAVARRO, Clemente; *La Gobernanza como estrategia de cohesión social y territorial: Algunas claves y retos para su desarrollo*. En AERYC 2009 (pp 93-103)

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

OEA; *Estrategia interamericana para la promoción de la participación pública en la toma de decisiones sobre desarrollo sostenible*. Organización de Estados Americanos. Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. Washington, EUA 2001.

OJEDA Mestre, R.; *El nuevo derecho ambiental*. Disponible en <http://www.estade.org/derechopublico.htm#2> Consultado el 17 de mayo de 2012.

OJEDA Mestre, R.; *La Constitución y la política ambiental*, en RABASA, Emilio (Coord.) *La Constitución y el medio ambiente*; UNAM, México, 2007. Disponible en línea en <http://info5.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2429>

OJEDA, R.; *Las cien caras del derecho ambiental*. Revista electrónica de derecho ambiental. 2005.

OLVERA Rivera, A.J.; *Democracia y sociedad civil en México: lecciones y tareas*. Texto de la ponencia presentada en el seminario internacional Globalización, Sociedad Civil y Movimientos Ciudadanos en América Latina y Canadá, 23 y 24 de noviembre de 2000, México. Publicado en *Revista Comercio exterior*, vol. 52, núm. 5, mayo de 2002.

OÑATE, J. J., Pereira, D. et al. *Evaluación ambiental estratégica: La evaluación ambiental de Políticas, Planes y Programas*. Mundi-Prensa. Madrid, 2002.

ORDUNA Allegrini, M^a G. *Construyendo identidad territorial para impulsar el desarrollo local y la cohesión social*. IV Diálogo Regional “Identidad e identidades: potenciales para la cohesión social y territorial” La Paz, 28 y 29 de marzo de 2012. Oficina de Coordinación y Orientación (OCO) del Programa URB-AL III.

ORTIZ Monasterio, F. Et al.; *Tierra profanada: historia ambiental de México*. Instituto Nacional de Antropología e Historia, México. 1987.

ORTIZ Sandoval. *La instancia pública de la gestión. Algunas consideraciones sobre la participación ciudadana en el Estado*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 54. (Oct. 2012). Caracas. Venezuela, 2012.

PACHECO R. y VEGA, O.; *Dos modalidades de participación ciudadana en la política ambiental*. Economía, Sociedad y Territorio, enero-junio, vol. III, número 9. El Colegio Mexiquense. México, 2001.

PALOMBA, R.; *Calidad de Vida: Conceptos y medidas*. Institute of Population Research and Social Policies. Roma, Italia. Taller impartido en CEPAL, Santiago de Chile. Julio 2002. Disponible en www.cepal.org/celade/agenda/2/10592/envejecimientoRP1_ppt.pdf Consultado el 15 de junio de 2012.

PASCUAL J.M. y Godás, X.; *El buen gobierno 2.0: la gobernanza democrática territorial. Ciudades y regiones por la cohesión social y una democracia de calidad*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2010.

PARADA Vázquez, J. R. La participación en el poder público. Títulos y enfrentamientos. En *Examen de la nueva la Ley de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente*. Consejo General del Poder Judicial. Escuela Judicial. Estudios de Derecho Judicial 137. Madrid. 2008.

PAROLA G.; *Towards Environmental Democracy*. LL.M. Master Degree Thesis Faculty of Law, University of Iceland. Islandia, 2009.

PENICHE Camps, S. y Guzmán Arroyo. *La gobernanza del agua en Jalisco*. En Ochoa García, H. y Bürkner H. J. (coords.) *Gobernanza y gestión del agua en el occidente de México: la metrópoli de Guadalajara*. ITESO. México 2012.

PIGRAU Solé, A. y Borrás Pentinat S.; *Diez años del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente*. En PIGRAU Solé A. (Director) *Acceso a la información, la participación y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*. Colección Atelier Administrativo, Editorial Atelier. Barcelona, 2008.

PIGRAU Solé, A. y Casado C. L. (dirs) *Derecho ambiental y transformaciones de la actividad de las administraciones públicas*. Colección Atelier Administrativo, Editorial Atelier. Barcelona, 2010.

PIGRETTI, E. A.; *Derecho ambiental profundizado*; La Ley, Argentina, 2003.

PIÑAR Mañas, J.L.; *El desarrollo sostenible como principio jurídico*. Revista Jalisciense de Investigaciones Jurídicas, núm. 2, enero-junio de 2002. México 2002.

PIÑAR Mañas, J.L.; *Seguridad, transparencia y protección de datos: el futuro de un necesario e incierto equilibrio*. Fundación alternativas. Laboratorio de alternativas. Documento de trabajo

147/2009. Madrid 2009. Disponible en

<http://www.falternativas.org/laboratorio/documentos/documentos-de-trabajo/seguridad-transparencia-y-proteccion-de-datos-el-futuro-de-un-necesario-e-incierto-equilibrio>

PNUD 2004. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2004.

Análisis jurídico ambiental del derecho a participar en las decisiones ambientales como vehículo de profundización democrática.

PNUD 2004. *Ideas y aportes: la democracia en América Latina*. Disponible en <http://www.resdal.org/ultimos-documentos/informe-pnud-ideas.pdf> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2004.

PONCE Solé, J. (2009) *El derecho a la ciudad- elementos para superar la gestión neoliberal del espacio público*. 4º Curso de Derechos Sociales del Observatorio DESC. Ponencia presentada el 13 de mayo de 2009. Disponible en http://observatoridesc.org/sites/default/files/dchociudad_JuliPonce_Curso_sp.pdf Consultado el 18 de julio 2014.

PONCE Solé, J. (2014) *Ciencias sociales, derecho administrativo y buena gestión pública. De la lucha contra las inmunidades del poder a la batalla por un buen gobierno y una buena administración mediante un diálogo fructífero*. Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Nueva Época, nº 11 enero-junio 2014.

PRATS i Català, J. *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: Marco conceptual y analítico*. Instituciones y Desarrollo (2001) nº 10. pp. 103 a 148.

PROVENCIO Durazo, E.; *Política y gestión ambiental contemporánea en México*. Revista Economía Informa, núm. 328, Julio-Agosto de 2004.

QUIJANO, A. 2000. *El fantasma del desarrollo en América Latina*, pp 11-27. En: A. Acosta (comp.), *El desarrollo en la globalización. El resto de América Latina*. Nueva Sociedad e ILDIS, Caracas.

RABASA, E. (Coord.); *La Constitución y el medio ambiente*; UNAM, México 2007.

RAMÍREZ Nárdiz, A.; *Democracia participativa*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2010.

Real Academia Española de la Lengua, *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española*.

Research Triangle Institute; *Creando un Espacio de Participación Ciudadana para la Solución de los Problemas Locales*. 1999. Disponible en <http://www.comures.org.sv/html/instrumentos/estudios.html> Consultado el 15 de mayo de 2012.

Risk & Policy Analysts Limited (1998) *Economic Evaluation of Environmental Policies and Legislation*. Final Report, prepared for European Commission Directorate General III (Industrial Affairs).

ROBERTS E. y DOBBINS J.; *The role of the citizen in environmental enforcement*. Disponible en <http://www.inece.org/2ndvol1/roberts.htm> Consultado el 20 de Septiembre de 2010.

RODRÍGUEZ G.A. y Muñoz Ávila, L.M.; *La participación en la gestión ambiental. Un reto para el nuevo milenio*. Colección textos de jurisprudencia. Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia, 2009.

ROJAS Orozco, C.; *El desarrollo sustentable: Nuevo paradigma para la administración pública. Notas sobre el concepto de desarrollo sustentable*; Senado de la República, México, 2004.

RYAN, D.; *Democracia participativa, ambiente y sustentabilidad*. En *Ecología de la Información: escenarios y actores para la participación en asuntos ambientales*; FLACSO. Chile. Nueva Sociedad. 2001. Disponible en www.farn.org.ar/docs/art15.pdf Consultado el 19 de marzo de 2012.

SALAZAR R. y RAMOS J.P.; *Manual sobre participación ciudadana*. Serie Ejercemos nuestros derechos. Fundación Ambio. Costa Rica 2007. Disponible en www.fundacionambio.org

SÁNCHEZ Morón, M. *El principio de participación en la Constitución Española*. Revista de Administración Pública nº 89. 1979. Pp. 171-206. Disponible en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/ejemplar?codigo=102432> Consultado el 6 de diciembre de 2014

SEMARNAT; Estrategia Nacional para la Participación Ciudadana en el Sector Ambiental (ENAPCI). Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia. Gobierno Federal. México, 2008.

ENAPCI “Construcción de ciudadanía y espacios de participación para el desarrollo sustentable” (2008-2013) Puede consultarse el proyecto de cooperación PNUD-México en

http://www.undp.org.mx/spip.php?page=proyecto&id_article=1286 Consultado el 12 de febrero de 2012.

SEMARNAT-INE; *La gestión Ambiental en México*. México, 2006.

SERRANO (1993) J.L.; *El conflicto ecológico en el momento judicial del Estado de Derecho*.

Seminario de formación para fiscales, jueces y magistrados. Consejo General del Poder Judicial.

Baeza, España. 8-9 de noviembre de 1993.

SERRANO (2007) J.L. *Principios de derecho ambiental y ecología jurídica*. Trotta. Madrid, 2007.

SERRANO (2009) J.L. *Constitución sin patria: universalidad, ciudadanía y nacionalidad*, sobre el concepto de universalidad-validez. Anales de la Cátedra Francisco Suárez, 43 (2009), 285-298.

TAIANA, J. *La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales: el papel de la sociedad civil*, respecto de la justiciabilidad en general de los derechos humanos y en particular de los DESC. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1986/5.pdf>

TAPIA Mealla, L. *Pensando la democracia geopolíticamente*. CLACSO. La Paz, Bolivia. 2009.

UNEP 2010. Guidelines for the Development of National Legislation on Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental Matters. 11th Special Session of UNEP Governing Council/Global Ministerial Environmental Forum in Bali, Indonesia. Adopted by the Governing Council of the United Nations Environment Programme in decision SS.XI/5,

part A of 26 February 2010. United Nations Environment Programme.

UNEP-UNEA (2014) *Sostenibilidad ambiental para el bienestar humano en la agenda para el desarrollo después de 2015*. Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Primer período de sesiones. Nairobi, 23 a 27 de junio de 2014. Nota informativa de la Secretaría. UNEP/EA.1/INF.18 (21 de mayo de 2014) Disponible en http://www.unep.org/unea/information_documents.asp Consultado el 18 de enero de 2015.

UNEP-UNEA 2014 bis. *Justicia Ambiental y Desarrollo Sostenible: Un Simposio Mundial sobre el Estado de Derecho Ambiental*. UNEP/EA.1/CW/CRP.1 26 de junio de 2014. Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente. Nairobi, Kenya. Disponible en <http://www.unep.org/unea/erl.asp> y <http://www.unep.org/unea/docs/erl/unep-EA1-CRP1-sp.pdf>

UNITAR; *Preparación de un Perfil Nacional para Evaluar las Capacidades Nacionales para la Implementación del Principio 10 de la Declaración de Río. Documento Guía*. Programa sobre Gobernabilidad Ambiental y Democracia. Instituto de las Naciones Unidas para la Formación y la Investigación (UNITAR). Ginebra, 2008.

VALENCIA SÁIZ, A.; *El reto de la ciudadanía ante la crisis ecológica*, en Papeles de relaciones sociales y cambio global, N° 105, Primavera 2009, pp. 25-37. Disponible en http://www.ecopolitica.org/index.php?view=article&catid=18%3Aprospectiva&id=61%3Ael-reto-de-la-ciudadanante-la-crisis-ecola&format=pdf&option=com_content&Itemid=59

Consultado el 9 de junio de 2012.

VASAK, K.; *Le Droit International de Droits de l'Homme. Revue des droits de l'Homme*. Vol.1, p.45. París. 1972.

WAITE, A.; *A New Garden of Eden? Stimuli to Enforcement and Compliance in Environmental Law*. Pace Environmental Law Review. Vol.24. Pace University. EUA, 2007.

WAITE, A.; *Legal approach to sustainability*. Environmental Policy and Law, 37/1 (2007). Pace University. EUA, 2001.

WOLA. Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos; *Manual básico para la incidencia pública*. Washington D.C. EUA, 2002.

Instrumentos jurídicos consultados

Carta Europea sobre el Medio Ambiente y la Salud (1984). Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana. 109 (4),1990.p.402-408.

Comisión Económica para Europa (UNECE). Directrices de Sofía sobre el acceso a la información ambiental y la participación del público en la toma de decisiones ambientales. ECE/CEP/24., 25 de octubre de 1995.

Comisión económica para Europa. Comité de Política Ambiental. Convenio sobre el acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en asuntos ambientales (Convenio de Aarhus) ECE/CEP/INFORMAL/1999, 15 de enero de 1999.

Comisión Económica para Europa. Recomendaciones de Maastricht sobre Promoción de la Participación Pública Efectiva en la toma de decisiones en materia de medio ambiente. Quinta sesión de las partes del Convenio sobre el acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en asuntos ambientales. Maastricht, ECE /MP.PP/2014/8 .26 de mayo de 2014.

Comisión sobre el Desarrollo Sostenible. Noveno período de sesiones 16 a 27 de abril de 2001. Información para la adopción de decisiones y la participación. Informe del Secretario General. Consejo Económico y Social. E/CN.17/2001/4. Disponible en http://www.un.org/esa/dsd/susdevtopics/sdt_infodecimaki_documents.shtml Consultado el 18 de febrero de 2012.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF 5 de febrero de 1917 (Última

reforma DOF 9 de febrero de 2012)

Decisión 2006/957/CE de 18 de diciembre de 2006 que aprueba en nombre de la Comunidad la enmienda al Convenio de Aarhus, adoptada por la Conferencia de las Partes en mayo de 2005. DOUE L 386, 29.12.2006.

Declaración de Estocolmo. Capítulo I, Primera Parte, del Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, 5 al 16 de junio de 1972.

Declaración de Río. Parte de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cumbre de Río o de la Tierra), 3 al 14 de junio de 1992.

GOBIERNO DE ESPAÑA. 2013. *Informe Nacional de Cumplimiento del Convenio de Aarhus*.

Informe objeto de la Resolución 42/187 de la 96ª sesión plenaria de la Asamblea General de Naciones Unidas, 11 de diciembre de 1987.

Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

Ley 27/2006, de 18 de julio por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Ley 27/2006. BOE núm. 171, de 19 de julio de 2006.

Ley de Aguas Nacionales. DOF 1º de diciembre de 1992.

Ley de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados. DOF 18 de marzo de 2005.

Ley de Planeación. DOF 5 de enero de 1983.

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. DOF 9 de febrero de 2004.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. DOF 11 de junio de 2002.

Ley Federal sobre Metrología y Normalización. DOF 1º de julio de 1992.

Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable DOF 25 de febrero de 2003.

Ley General de Vida Silvestre. DOF 3 de julio de 2000.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) DOF 28 de enero de 1988.

Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos. DOF 8 de octubre de 2003.

Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Comisión Económica para Europa. Informe de la primera reunión de las partes del Convenio sobre el acceso a la información, participación

pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en asuntos ambientales, Addendum ECE/MP.PP/2/Add.1 (Declaración de Lucca), 23 de octubre de 2002.

ONU Metas del Milenio, Resolución A/55/L.2 (sin remisión previa a una comisión principal) 55.2 de la Asamblea General de la Naciones Unidas (AGNU) de 8 de septiembre de 2000.

Disponible en <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html>

Orden AAA/1601/2012, de 26 de junio, por la que se dictan instrucciones sobre la aplicación en el Departamento de la Ley 27/2006.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales A/RES/2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) DOF del 31 de mayo de 2007.

Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012 (PSMAyRN) DOF del 21 de enero de 2008.

Reglamento (CE) núm. 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las Instituciones y a los Organismos comunitarios del Convenio de Aarhus. DOUE L 264, 25.9.2006.

Reglamento de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos. DOF

Reglamentos de la LGEEPA en materia de:

- Áreas Naturales Protegidas. DOF 30 de noviembre de 2000.
- Evaluación de Impacto Ambiental. DOF 30 de mayo de 2000.
- Ordenamiento Ecológico. DOF 8 de agosto de 2003.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXV, Marzo de 2007, página: 1665, Tesis aislada: I.4o.A.569.

Semanario Judicial de la Federación. Tesis 4º Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, 1º circuito 1.ºA. 447ª, 9ª época, enero 2005, t.XXI p. 1799.

Tratado de la Unión Europea (CE) N° 1049/2001.

PÁGINA DELIBERADAMENTE EN BLANCO