



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA *de*
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO

EL DERECHO A LA INFORMACION EN EL MARCO
DEL ACUERDO DE COOPERACION AMBIENTAL
DE AMERICA DEL NORTE

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARIA KATHERINA NOVOA GOMEZ



CIUDAD UNIVERSITARIA
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1997.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

C. DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR
P R E S E N T E

Cd. Universitaria a 21 de mayo de 1997

Estimado Señor Director:

La C. MARIA KATHERINA NOVOA GOMEZ, elaboró su Tesis Profesional para optar por el grado de Licenciado en Derecho intitulada: "EL DERECHO A LA INFORMACION EN EL MARCO DEL ACUERDO DE COOPERACION AMBIENTAL DE AMERICA DEL NORTE", dirigida por la maestra Elena Ruth Guzmán Gómez quien ya dió la aprobación de la tesis en cuestión con fecha 10 de febrero de 1997.

La C. NOVOA GOMEZ, ha concluido el trabajo referido; el cual llena los requisitos exigidos para este tipo de ensayos, por lo que estando a cargo de este Seminario, me permito otorgar la APROBACION para todos los efectos académicos correspondientes.

Me es grato hacer presente mi consideración.



FACULTAD DE DERECHO
SEMESTRE
DE
DERECHO INTERNACIONAL

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABRANA EL ESPERANZA"

LIC. VICTOR C. GARCIA MORENO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO INTERNACIONAL.



Ciudad Universitaria, a 10 de febrero de 1997.

**LIC. VÍCTOR CARLOS GARCÍA MORENO.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO INTERNACIONAL
P R E S E N T E .**

En virtud de haber asesorado el trabajo de investigación intitulado "EL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN EL MARCO DEL ACUERDO DE COOPERACIÓN AMBIENTAL DE AMÉRICA DEL NORTE", elaborado por la alumna **MARÍA KATHERINA NOVOA GÓMEZ**, con número de cuenta 9253011-3 como parte de la conclusión de sus estudios y a fin de obtener el título de Licenciada en Derecho, me es muy grato someter dicho trabajo a su consideración y para los efectos a que haya lugar.

Estimo que el citado trabajo de investigación contiene un análisis cuidadoso y bien elaborado de toda la legislación vinculada a la eficacia del derecho a la información en materia ambiental internacional, esto es, que el tema que aborda es por demás actual ante los grandes cambios que está viviendo nuestro país, además de que incluye cuadros que hacen esquemático el contenido de los puntos más sobresalientes, por lo que considero reúne todos los requisitos exigidos por nuestra Máxima Casa de Estudios para una tesis.

**A T E N T A M E N T E .
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU".**

**LIC. ELENA RUTH GUZMAN G.
PROFESORA POR OPOSICIÓN EN
DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO
Y SOCIOLOGÍA.
PROFESORA DE DERECHO ECOLOGICO.**

A DIOS

A LA VIRGEN DE SAN JUAN DE LOS LAGOS

A MIGUEL, MI PAPÁ, quien es y será para mí, gran ejemplo de fortaleza, experiencia y carácter. Te quiero mucho, mucho.

A CATI, MI MAMÁ, por ser mi fuente de tranquilidad, seguridad y vida. Te quiero mucho, mucho.

A AMBOS, LES DEBO ESTE EXITO PROFESIONAL.

**A MIGUE, MI "HERMIT", con mucho cariño y admiración.
Mil gracias por todo el apoyo.**

A MIS ABUELITOS MIGUEL Y SARA, quienes se encuentran disfrutando junto conmigo, desde un sitio privilegiado.

A MIS ABUELITOS BERTHA Y ANTONIO, quienes siempre me han hecho sentir "especial".

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

A JOSE MANUEL, mi AMIGO incondicional, a quien admiro y respeto. Y recuerda que aún en España existe un cielo...

A LA DOCTORA EN DERECHO, ELENA RUTH GUZMAN GOMEZ, por ser amiga, y un ejemplo a seguir.

A RAY, admiro tu capacidad de vivir lo que sueñas y sentir lo que das. Gracias por entenderme y no intentar comprenderme, saber que somos distintos, pero con el mismo sentimiento.

INDICE

Introducción

Capítulo Primero Marco Conceptual

1.1.- Los Derechos Humanos y el Derecho a la Información	1
1.1.1.- Antecedentes y Evolución de los Derechos Humanos	2
1.1.2.- Las tres generaciones de derechos humanos	3
1.1.3.- Los derechos humanos y el Derecho Internacional	8
1.1.4.- El Derecho al Medio Ambiente adecuado	14
1.2.- Naturaleza jurídica del Derecho a la Información	17
1.2.1.- Sus presupuestos	21
1.2.2.- Los Sujetos	22
1.3.- Contenido del Derecho a la Información	23
1.4.- Límites o restricciones al derecho de acceso a la información	26
1.5.- El Derecho a la Información en el Derecho Internacional Ambiental	27
1.5.1.- El Derecho a la Información como principio general de Derecho Internacional Ambiental	31

1.6.- El Derecho a la Información y los Problemas Ambientales	32
1.7.- Comercio y Medio Ambiente	34
Capítulo Segundo Antecedentes de Cooperación Ambiental entre México, Canadá y los Estados Unidos	40
2.1.- México y Estados Unidos: Una Experiencia Fronteriza	41
2.1.1.- El Convenio de la Paz de 1983	42
2.1.2.- Plan Integral Ambiental Fronterizo	45
2.1.3.- Programa Frontera XXI	47
2.1.4.- Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza	51
2.1.5.- El Banco de Desarrollo de América del Norte	53
2.2.- Relaciones Bilaterales México- Canadá	53
2.3.- Tratado de Libre Comercio de América del Norte	55
Capítulo Tercero El Derecho a la Información en México, Canadá y los Estados Unidos	62
3.1.- En México	62
3.1.1.- Disposiciones Constitucionales	63
3.1.2.- En las Leyes Ambientales	64
3.1.3.- En otras leyes administrativas	70

3.1.4.- Participación Social e Información Ambiental	71
3.2.- En Canadá	78
3.2.1.- Acceso Público a la información sobre el medio ambiente	78
3.2.2.- Participación social	79
3.3.- En Estados Unidos	82
3.3.1.- Acceso público a la información sobre el medio ambiente	82
3.3.2.- Participación social	84
Capítulo Cuarto El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte y el Derecho a la Información	90
4.1.- Objetivos del Acuerdo	91
4.2.- Obligaciones de las Partes a garantizar el Derecho a la Información en materia ambiental	94
4.3.- El Derecho a la Información y los Organos de ejecución del Acuerdo	103
4.3.1.- El Consejo de Ministros	107
4.3.2.- El Secretariado	116
4.4.- La Obligación entre las Partes a suministrar información en materia ambiental	122
4.5.- Protección de Información	128

Capítulo Quinto	
Formas de Información en el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte	131
5.1.- Artículo 13: Informes del Secretariado	132
5.2.- Artículo 14: Peticiones relativas a la aplicación de la legislación ambiental	136
5.3.- Artículo 15: Expediente de Hechos	138
Conclusiones	145
Bibliografía	156

INTRODUCCIÓN

Hoy día cualquier sociedad que se considere democrática y con un estado de derecho debe toma en cuenta y considerar a sus gobernados en las decisiones que los afecten. Hablar de participación social es considerar una serie de elementos que permitan que la misma se dé; entre ellos el derecho a estar informados.

Únicamente puede participar quien conoce en lo que está participando o discutiendo. Es a partir de este siglo que el derecho a estar informados se reconoce como un derecho fundamental de la persona, incluso como una garantía que debe ser debidamente tutelada por el Estado. Este derecho al cual nos referimos, se refiere a la habilitación legal ciudadana para conseguir que la administración pública les comunique o facilite las informaciones de que dispone en sus registros y archivos, compartiendo con ellos, con ciertas limitaciones, sus disponibilidades y datos; dicho derecho constituye el escudo del ciudadano contra el arbitrio de los gobernantes, para dar sentido y seguridad a sus relaciones frente al estado y frente a sus semejantes.

Este derecho se inscribe o requiere de un marco más amplio que comprende otros instrumentos de supervisión del ejercicio de potestades públicas como es la libertad de prensa, la derogación de la censura y la libre transmisión de noticias, comunicaciones, eventos, ideas y opiniones.

En materia ambiental es indudable que la resolución de los problemas que actualmente enfrentamos requieren la participación corresponsable de los gobernados para lograr una gestión ambiental eficaz y eficiente, considerando como ello una protección ambiental y del equilibrio ecológico tendientes a garantizar la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades de desarrollo.

El derecho a la información en materia ambiental viene a ser un instrumento indispensable para lograr una participación plena de los interesados y para garantizar una

gestión ambiental participativa. Por ello es necesario que la legislación ambiental regule, promueva y proteja dicho derecho en aras de garantizar el derecho humano a un medio ambiente adecuado con plena calidad de vida de las generaciones presentes y futuras.

Dicho derecho ha encontrado un desarrollo acelerado en las dos últimas décadas, encontrando instrumentos internacionales a nivel regional y multilateral que han venido desarrollando dicho derecho. Nuestras relaciones bilaterales no escapan a ello; sobre todo en un ámbito de globalización económica como el que se vive actualmente, en donde el libre comercio y la libre circulación de las mercancías es la pauta de las relaciones comerciales y porqué no decirlo de las jurídicas.

A partir de 1992, y en virtud de la firma del Tratado de Libre Comercio nuestro derecho interno en materia ambiental ha encontrado un desarrollo nunca antes pensado.

Derivado de dicho Tratado se firmó un acuerdo paralelo en materia ambiental que se vincula a las obligaciones signadas en el Tratado de Libre Comercio. Dicho acuerdo mejor conocido como Acuerdo de Cooperación Ambiental para América del Norte, trata de resolver o equilibrar las tendencias o posturas de los defensores del libre comercio internacional que temen a las regulaciones ambientales y la de los ambientalistas que temen al libre comercio internacional. Dicho acuerdo crea instancias y mecanismos supranacionales cuya vigencia y alcance tiene gran relevancia en el derecho interno de México, los Estados Unidos y el Canadá.

En dicho acuerdo paralelo encontramos mecanismos que aseguran el compromiso de las partes a garantizar el derecho a la información ambiental dentro de cada uno de ellos. Por ende es importante analizar dichos mecanismos a la luz de nuestra legislación interna y de los instrumentos bilaterales que como nación estamos obligados a cumplir, a fin de evaluar con objetividad y sana crítica si efectivamente damos cabal cumplimiento a los compromisos signados en dicho acuerdo.

El trabajo que se presenta, es afín, a dicha inquietud y desde una perspectiva de análisis del derecho internacional ambiental, pretende analizar el derecho a la información ambiental en el marco del acuerdo de cooperación ambiental de América del Norte, y su debida incorporación o reconocimiento a nuestro derecho interno.

En el primer capítulo se analiza el marco conceptual que da sustento al presente trabajo. Para ello se analiza el derecho a la información como un derecho humano y su debido reconocimiento en el derecho internacional, a partir del año de 1948 en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y su debido desarrollo en la Conferencia de Río de 1992, a través del Principio 10 de la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

En este capítulo se analizan las tres generaciones de derechos humanos que en materia ambiental aun convergen, encontrando el derecho a la información como un derecho humano de reciente cuño y reconocimiento y como parte de la última generación de dichos derechos.

En este Capítulo se analiza y reflexiona la naturaleza jurídica del derecho a la información, sus presupuestos, los sujetos activos y pasivos del mismo, así como el contenido que el mismo pretende y los límites y restricciones que a nivel internacional se reconocen. Dicho Capítulo termina reconociendo la incorporación de dicho derecho a la información como un principio general de derecho internacional ambiental y su vinculación en el binomio comercio y medio ambiente que a partir de la presente década vivimos como algo indisoluble.

En el capítulo segundo se hace referencia a los antecedentes de cooperación ambiental entre México, Canadá y los Estados Unidos de Norte América, a fin de comprender que el tratado de libre comercio y su acuerdo paralelo tienen como precedente una serie de instrumentos y compromisos regionales que le dan sentido y sustento. México y los Estados Unidos tienen una tradición de vecindad natural que los obliga a colaborar de

manera conjunta en la resolución de una serie de problemas ambientales fronterizos; encontrando instrumentos como el Convenio de La Paz de 1983 que viene a dar la pauta de una tradición sumamente importante y que será desarrollada actualmente a través del Programa Frontera XXI y por medio de una Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza y de un Banco de Desarrollo de América del Norte.

Encontrando dicha cooperación en la materia su punto más alto con la firma en el año de 1992 del tratado de libre comercio de América del Norte y su acuerdo paralelo en materia ambiental.

El Capítulo Tercero analiza de manera concreta el derecho a la información en cada uno de los tres países utilizando como lineamientos el acceso público a la información sobre el medio ambiente y la participación social en cada uno de ellos. En el caso de nuestro país se analizan las disposiciones constitucionales referentes a dicho derecho así como en las leyes ambientales y otras leyes administrativas que lo contengan.

Debemos señalar que de los tres países, México es el que menos ha desarrollado y protegido dicho derecho; podemos decir que encontramos un derecho de acceso a la información mas no un derecho a la información en materia ambiental, entendiendo éste último como un derecho más amplio, globalizador y tendiente a garantizar el escrutinio público y la toma de decisiones en los problemas ambientales. En México el derecho a la información se limita básicamente a permitir únicamente que se puedan consultar determinados documentos y acceder a Registros Públicos específicos.

Por el contrario en los Estados Unidos y Canadá, siguiendo la tradición del derecho unitario en Europa, garantiza el debido derecho a acceder a documentos, proponer iniciativas y otro tipo de acciones e incluso a tener acceso jurisdiccional a fin de ejercitar el mismo.

En el capítulo cuarto se analiza el acuerdo de cooperación ambiental en América del Norte y el derecho a la información, a través de los objetivos que dicho acuerdo persigue, las obligaciones de las partes a garantizar dicho derecho. Asimismo se analiza a la luz de los Órganos de ejecución de dicho acuerdo, dadas las funciones y facultades de los mismos, la forma en que dichos Órganos pueden intervenir o impulsar a que alguna de las partes de debido cumplimiento y respeto a dicho derecho a la información en beneficio de sus gobernados.

Por otra parte se refieren los artículos que establecen la obligación entre las partes a administrarse entre ellas información en materia ambiental a fin de evitar que las obras o actividades que se desarrollen en el territorio de alguna de ellas trascienda en el territorio de otra de las partes.

En el capítulo quinto se analiza de manera específica las formas de información del acuerdo de cooperación ambiental de América del Norte consignan los artículos 13 y 14 y el alcance de la ejecución y aplicación de los mismos, haciendo referencia a los casos concretos del muelle de Cozumel y de la muerte de aves migratorias en la presa de Silva en el Estado de Guanajuato, reconociendo a dichos casos como los primeros precedentes a nivel de nuestro derecho interno de la debida ejecución y aplicación del acuerdo paralelo de conformidad a lo dispuesto en el artículo 133 de nuestra Constitución.

Por último debemos considerar que el derecho a estar informados debe ser visto no como un obsequio, sino como una conquista que el hombre tiene frente a sus gobernantes. A los ciudadanos nos angustia el no saber, por ello el derecho a la información es un instrumento de tutela ambiental indispensable para hacer efectivo nuestro derecho a gozar de una vida digna y de calidad. El presente trabajo tiene como fin coadyuvar en la conciencia de que se nos debe permitir conocer para poder participar. Dicen que quien quiera pueblos, haga hombres, y sólo se puede con educación y para estar educados se requiere saber y estar informado de manera veraz y oportunamente.

Capítulo Primero

Marco Conceptual

1.1.- Los Derechos Humanos y el Derecho a la Información.

Desde hace siglos, se viene reconociendo la existencia, con diversas denominaciones, de un conjunto de atributos, derechos y facultades del hombre, que emanan de una sola condición de tal; son inherentes a su naturaleza humana y poseen un carácter universal, es decir, se admiten sin distinción de sexo, edad, nacionalidad, condición social o económica. Este reconocimiento general de tales atributos o derechos inherentes del hombre, ha sido fundado filosóficamente, y en muchos casos, negado por diversas corrientes filosóficas, algunas de ellas antagónicas entre sí.¹

Estos derechos o atributos, son los llamados Derechos del Hombre o Derechos Humanos. Estos derechos humanos son el reflejo del hombre a través del tiempo. La noción de los derechos humanos es en gran medida el producto del devenir histórico en la búsqueda incansable de la humanidad por acceder a niveles y formas de convivencia comunitaria basadas en el insoslayable principio del respeto a la dignidad humana, en tanto, razón y esencia del hombre inmerso en su sociabilidad.

El concepto de los derechos humanos es en su origen, una idea política expresada en la exigencia del respeto irrestricto del Estado a la libertad e igualdad de la persona. "Estas prerrogativas constituyen el escudo del hombre contra el arbitrio de los gobernantes, para dar sentido y destino a su relación, no sólo frente al Estado sino también frente a sus semejantes."²

En esencia, el objeto de los derechos humanos es poner un dique a la acción estatal, en el marco de aplicación de la ley, estableciendo un espacio mínimo de facultades,

¹ Etienne Lhano, Alejandro, *La protección de la persona humana en el Derecho Internacional. Los derechos humanos.* Editorial Trillas, México, 1987. p.11.

² Lara Ponte, Rodolfo, *Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano.* H. Cámara de Diputados y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993. p.15.

posibilidades y oportunidades que propicien la vida social del ser humano con dignidad y respeto a su condición de tal.

Por derechos humanos podemos entender, siguiendo a Jesús Rodríguez y Rodríguez, como el:³

Conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano, considerado individualmente y colectivamente.

1.1.1.- Antecedentes y evolución de los derechos humanos.

El concepto actual de los derechos humanos se consolidó a partir de profundas y añosas consideraciones de tipo filosófico, en torno de una serie de reflexiones sobre la condición humana en su interacción social. Se abordó el asunto de los derechos del hombre como bandera de ciertas tendencias del pensamiento como fué el caso del iusnaturalismo de los siglos XVI y del XVII. Para estas corrientes de pensamiento, hablar de derechos del hombre, de derechos humanos, es hablar de la dignidad de un ser, que por sus facultades morales y racionales se ha sobrepuesto a su mero origen animal y puede situarse muy por encima de él. Cualquier reflexión sobre los fundamentos y principios de los derechos humanos está anclada en la idea de la naturaleza propia del hombre y de la dignidad que de ella deriva. La persona humana reviste ciertas características y valores, los cuales han de ser enmarcados y reconocidos por las normas jurídicas, con la idea de protegerlos y permitir su pleno desarrollo.⁴

³ Cfr. Rodríguez y Rodríguez, Jesús. "Derechos Humanos", en Diccionario Jurídico Mexicano. III-UNAM-Porrúa. México, 1989, t. II. pp. 1063-1065.

⁴ Lars Ponte, Rodolfo. Ob.Cit. p.17.

Para el iusnaturalismo existe un orden natural, propio de la naturaleza, que otorga a cada uno de sus elementos un rango distinto, del que se desprenden principios de convivencia y relación fundados en la naturaleza racional del hombre y, por tanto, toda norma jurídica ha de definirse en concordancia con el papel de ser superior que le fue dado naturalmente. Esta idea se concreta y clarifica con John Locke, con sus *Ensayos sobre el gobierno civil* (1690), en donde se sientan en definitiva los fundamentos teóricos del iusnaturalismo moderno, y con ello, su núcleo fundamental: los derechos humanos.

En esta obra, argumenta Locke, que el poder civil nace para garantizar la libertad de los individuos que se agrupan de común acuerdo para dar origen a la sociedad organizada políticamente. Considera que el hombre tiene por naturaleza derechos fundamentales, como son los correspondientes a la vida, la libertad, la seguridad, la propiedad, etcétera, y que el Estado debe garantizar que no sean conculcados por sus actos ni por los de otros individuos.⁵

Es así, como éstos postulados del iusnaturalismo, como la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la justicia, en su vertiente de conocimiento ideológico político, de la democracia, se concreta en 1789, a través de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, dando inicio la etapa formal de concreción de dichos derechos. Será a partir del siglo XVIII que iniciará la concreción y positivación de dichos derechos en el derecho positivo.

1.1.2.- Las tres generaciones de derechos humanos.

Existen diversas maneras de clasificar a los derechos humanos, tomando diferentes puntos de vista. Por ejemplo: un enfoque historicista que toma en cuenta la protección

⁵ Ibid.p.18.

progresiva de los derechos humanos; un enfoque basado en la jerarquía, el cual distingue entre los "derechos esenciales" y los "derechos complementarios".

Ahora bien, la clasificación más conocida de los derechos humanos es aquella que distingue las llamadas "tres generaciones" de los mismos, y el criterio en que se fundamenta es un enfoque periódico, basado en la progresiva cobertura de los derechos humanos; a esta clasificación nos referiremos.

Las tres generaciones de derechos humanos son las siguientes:

Primera Generación	Surgen con la Revolución Francesa, como rebelión contra el absolutismo del Monarca. Se encuentra integrada por los denominados derechos civiles y políticos. Imponen al Estado respetar siempre los derechos fundamentales del ser humano (a la vida la libertad, la igualdad, etc.).
Segunda Generación	La constituyen los derechos de tipo colectivo, los derechos sociales, económicos y culturales. Surgen como resultado de la revolución industrial. Constituyen una obligación de hacer del Estado y son de satisfacción progresiva de acuerdo a las posibilidades económicas del mismo. En México, la Constitución de 1917 incluyó los derechos sociales por primera vez en el mundo.
Tercera Generación	Se forma por los llamados derechos de los pueblos o de solidaridad. Surgen en nuestro tiempo como respuesta a la necesidad de cooperación entre las naciones , así como de los distintos grupos que las integran.

Primera Generación.

A los derechos individuales y políticos que incluyen la libertad personal, de pensamiento, de creencias, de reunión, económica y de participación ciudadana, se les ha llamado de *primera generación*. Estos derechos constituyeron una bandera de lucha en las revoluciones políticas de Inglaterra (siglo XVII) y Francia (siglo XVIII), por las que se derrotó al absolutismo y se fundaron los regímenes democráticos modernos. "Esta generación de los derechos humanos, impulsada por el principio político de la libertad ante el Estado, ha desembocado en conclusiones fundamentales para la vida social contemporánea; conclusiones sin las que ésta época prácticamente sería incomprensible. Desde el punto de vista político, se trata de la democracia; en el campo jurídico, se trata del Estado de Derecho; elementos ambos que forman las dos caras de una misma moneda."⁶

Segunda Generación.

En un momento histórico posterior, surgen un nuevo tipo de derechos: los de corte social. Es México, a través de su Constitución Política de 1917, se introduce al campo de la reflexión, y del análisis jurídico a los derechos sociales. Con los derechos sociales, se dió sustento a la democracia moderna, al dotarla de elementos para ir más allá de la igualdad formal y alcanzar una nivelación social, fundada en la igualdad de oportunidades, al margen de la carencia de los bienes necesarios de vida. Se pasó de una democracia formal a una democracia sustancial.⁷ En el campo jurídico, se avanzó de la idea de un Estado de Derecho limitado por la ley en su actuación respecto a las libertades ciudadanas, a un Estado Social de Derecho, donde las instancias gubernamentales actuarían como agentes mediadores entre los intereses y desigualdades sociales. En tal rubro de derechos quedan comprendidos los del trabajo, educación, a la protección de la salud, seguridad social y familiar.

⁶ Ibid.p. 20.

⁷ Ibid.p.21.

Tercera Generación.

A partir de los años sesentas, con base en ciertos pactos y tratados regionales de derechos humanos, que han incluido especificaciones acerca del desarrollo, de los derechos de las minorías -sean étnicas, culturales o de cualquier otra índole-, sobre el medio ambiente, la información, etcétera, se ha promovido la idea de una tercera generación de derechos, referidos no sólo al hombre como individuo o como miembro de una clase social, sino además considerado como ente colectivo.

El contenido de estos derechos son los denominados *intereses difusos* -o transpersonales, interpersonales-, en alusión a los correspondientes a personas que no se encuentran organizadas, sino dispersas en diversos grupos sociales y, por lo tanto, deben considerarse indeterminadas.*

De aquí, que estos derechos de tercera generación sean denominados también como de los grupos o de los pueblos. Este tipo de derechos comprende el derecho a la paz, al desarrollo y al medio ambiente; sus características como ya se mencionó es que pertenecen a grupos imprecisos de personas que tienen un interés colectivo común que requieren para su cumplimiento, de prestaciones positivas (hacer, dar), negativas (no hacer), tanto del Estado como de la comunidad internacional.

* Al respecto Hector Fix Zamudio señala " es en este campo de los intereses colectivos en los que han surgido, según se ha dicho, en particular a partir de la segunda postguerra, nuevos tipos de derechos e intereses legítimos que no se pueden atribuir a grupos sociales determinados, sino a un número impreciso de personas que resultan afectadas en cuanto al consumo, al medio ambiente, en los asentamientos urbanos, en el patrimonio artístico y cultural, entre otros, y que debido a su aparición de hace pocos años, apenas se inicia una evolución para encontrar los medios para protegerlos, entre ellos, los de carácter jurídico.

Citado por Lara Ponte, Rodolfo, Ob. Cit. p.21.

Los Derechos de los pueblos son:

- A la autodeterminación.
- A la independencia económica y política.
- A la identidad nacional y cultural.

- A la paz.
- A la coexistencia pacífica.
- Al entendimiento y confianza.
- A la cooperación internacional y regional.

- Al desarrollo.
- A la justicia social internacional.
- Al uso de los avances de las ciencias y la tecnología.
- A la solución de los problemas alimenticios, demográficos, educativos y ecológicos.

- Al medio ambiente.
- Al patrimonio común de la humanidad.
- Al desarrollo que permita una vida digna.

Como podemos observar, es a los derechos humanos de la tercera generación que pertenecen el derecho a un medio ambiente adecuado y el derecho a la información; derecho éste último, que es motivo del presente estudio. Estos derechos se caracterizan como ya se mencionó, por el tipo de interés que tutelan; contemplando derechos individuales, sociales y difusos, lo cual vuelve este tipo de derechos en *sui generis*. Este tipo de derechos se han ido conformando en las tres últimas décadas, y en su contenido reflejan al mismo tiempo un carácter individual y, en sentido estricto, también social. Por otra parte se caracterizan porque incluyen aspectos que, sin la corresponsabilidad (como obligaciones "de hacer") de los gobernados, el Estado difícilmente podría cumplir. Es decir, entraña un valor moral solidario. Por dichas características es que se habla de "derechos convergentes" o de

garantías convergentes de derechos humanos individuales, sociales y difusos y en los que concurren normas operativas, organizativas y programáticas.⁹

Como resultado de la mixtura que representan los derechos convergentes, éstos imponen límites al Estado, consistentes en la positivación de derechos fundamentales de la persona humana, a la vez que se le compele como ente social, a realizar acciones sinérgicas para el aseguramiento de un digno nivel de vida para los gobernados. Pero no solamente eso, también lo obliga a otorgar expectativas concretas de derecho con acciones sustentables dirigidas hacia ciertas culturas, comunidades, pueblos, etc.

1.1.3.- Los Derechos Humanos y el Derecho Internacional.

A nivel internacional, el reconocimiento de los derechos humanos fué tardío; es con motivo de la Segunda Guerra Mundial que la comunidad internacional vuelve la atención a su protección y reconocimiento a nivel del derecho internacional.

El 14 de agosto de 1941, el presidente de los Estados Unidos de Norteamérica Teodoro Roosevelt y Winston Churchill de la Gran Bretaña, firmaron el Tratado del Atlántico, en donde se preconizó una paz que permitiría a todos los hombres en todos los países, la seguridad de que vivirían su vida al abrigo del miedo y de la necesidad. En esa misma época, el Papa Pío XII propugnó porque la comunidad mundial se organizara internacionalmente y reconociera y protegiera jurídica y eficazmente los derechos inherentes al hombre. Por otra parte, muchas instituciones y personas privadas también lucharon por el reconocimiento de los susodichos derechos por medio de múltiples documentos oficiosos y declaraciones públicas.

El problema del reconocimiento y protección de los derechos del hombre se hizo patente entre los redactores de la Carta de San Francisco, de donde surgió a la vida la

⁹ Lara Ponte, Rodolfo. Ob.Cit.p. 183.

Organización de las Naciones Unidas. Lo único que se plasmó en dicha carta, lo encontramos en el Preámbulo, donde se proclamó la fe de las Naciones Unidas en "*Los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres*".

Fuera de esto, no encontramos en la Carta ningún catálogo de derechos fundamentales, ni un deber de respetar determinados derechos.¹⁰ Para cumplir con el objetivo de la ONU, en lo que se refiere a los derechos humanos, y ante la falta de un catálogo o protección concreta de los mismos, se formó una comisión especial; la Comisión de Derechos Humanos, la cual preparó un proyecto de declaración y que, presentado a la Asamblea General, dió como fruto que ésta proclamara el 10 de diciembre de 1948, la Declaración Universal de Derechos del Hombre, misma que se aprobó en su conjunto por 48 votos a favor (ninguno en contra). Es a partir de dicha Declaración que encontraremos el desarrollo universal y regional de pactos y convenciones sobre los derechos humanos.

Los instrumentos internacionales que analizaremos son: la Declaración Universal de Derechos del Hombre, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración de Principios sobre los Derechos Humanos y el Ambiente.

La Declaración Universal de Derechos del Hombre.

Esta Declaración fué aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. Parte del reconocimiento de que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y dotados como están de dignidad y conciencia, debiendo comportarse fraternalmente los unos con los otros. Esta Declaración consta de 30 artículos. Para efectos de nuestro estudio, analizaremos lo contenido en los artículos 19 y 29.

¹⁰ Etienne Lliano, Alejandro. Ob.Cit.p.40.

Artículo 19

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones el de investigar y recibir informaciones y opiniones y el de difundirlas sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Del artículo en cuestión, se desprende el derecho a la libertad de opinión y de expresión; derecho que implica el recibir, transmitir e investigar información. Es decir, que el derecho humano a la libertad de expresión conlleva el derecho de acceso a las fuentes de información; derecho que únicamente se puede limitar en orden al artículo 29 y a los principios y fines de las Naciones Unidas.

Como podemos observar, el derecho a la libertad de expresión y de opinión, implica necesariamente el derecho a recibir y solicitar información, de tal suerte que pueda ser operativo el primero. De igual forma, como ya se mencionó, éste tipo de derechos corresponde a la Segunda Generación de los Derechos Humanos; esto significa que el derecho a la información tiene su origen en los derechos humanos civiles y políticos de la segunda generación; si bien es cierto, que en esas épocas no era considerado como un derecho por sí mismo. Las limitantes a dicho derecho las encontramos en el artículo 29 que establece:

Artículo 29

1. (...)
2. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, el orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.

El Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Este Pacto fué producto de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, aprobado de manera conjunta con el Pacto de Derechos Civiles y Políticos el 16 de diciembre de 1966, sin ningún voto en contra. México se adhirió al mismo el 23 de marzo de 1981. Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1981 y entró en vigor para nuestro país el 23 de junio de ese mismo año.

Dicho Pacto consta de 31 artículos. Para efectos de nuestro estudio, el artículo que nos interesa es el artículo 12.1. inciso b, en el cual encontramos por primera vez, el reconocimiento al derecho a un medio ambiente sano, el cual será punto de partida para el reconocimiento del derecho a un medio ambiente adecuado.¹¹

Artículo 12

1. Los Estados partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.
2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados partes en el pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:
 - a) (...)
 - b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;

¹¹ Derecho que como se verá más adelante comprende o tiene como contenido a otra serie de derechos humanos, entre los que destacan el derecho a la información ambiental, el derecho de participación y el derecho a recursos legales disponibles y eficaces, corolarios del derecho a un medio ambiente sano.

¹² Id Cancado Trindade, Augusto, "El Medio Ambiente en el Marco de los Derechos Humanos." *Derechos Humanos, Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José de Costa Rica, 1995. pp.13-21.

El Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

Este pacto, al igual que el anterior, fué aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 16 de diciembre de 1966. México se adhirió al mismo el 30 de marzo de 1981 y fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de ese mismo año. Consta de 53 artículos. El artículo que estudiaremos es el artículo 19.2.

Artículo 19

1. (...)

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión, este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

- a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás
- b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la moral públicas.

Dicho derecho a la información, continúa sobre el tenor de ser parte del derecho a la libertad de expresión, precisándose en el Pacto, las circunstancias o casos en que dicho derecho podrá ser limitado.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El sistema interamericano de protección de los derechos humanos tiene como antecedente, la Conferencia de Chapultepec, celebrada en México en 1945, y posteriormente la *Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre*, aprobada por la IX Conferencia Internacional Americana (Bogotá, mayo de 1948), en la que igualmente tuvo su origen la Carta constitutiva de la Organización de Estados Americanos (OEA), que proclama

"los derechos fundamentales de la persona humana" como uno de los principios esenciales de la Organización. Caracterizándose así, la preocupación de los Estados Americanos por proteger los derechos humanos.

En 1969, el sistema interamericano de protección a los derechos humanos sufrió una gran transformación, al adoptarse la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Esta Convención fué suscrita en San José de Costa Rica el 22 de diciembre de 1969; entró en vigor el 18 de julio de 1978. México se adhirió el 30 de mayo de 1981, siendo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de ese año. Esta Convención consta de 82 artículos, siendo importante para nuestro estudio el artículo 13.

Artículo 13. Libertad de pensamiento y de expresión.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión, este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deberán estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:
 - a) El respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
 - b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la moral públicas.

Como podemos apreciar, este derecho, es exactamente igual al consagrado en el artículo 19 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, con la salvedad que el derecho consagrado en esta Convención amplía los supuestos de protección a la información al establecer que no operará la previa censura, sino responsabilidades posteriores.

De lo anterior, podríamos señalar que el derecho a la información se ha considerado, o puede ser considerado, desde dos puntos de vista: el primero de ellos, como un derecho integrante a la libertad de expresión y el ejercicio del derecho de petición y desde un segundo punto, como un elemento indispensable y vinculado al derecho al medio ambiente adecuado.

Es en este último punto, donde podemos encontrar un desarrollo progresivo del derecho a la información. Este derecho humano "de tercera generación", lo podemos encontrar básicamente en tres instrumentos a considerar¹²: en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966; en la Declaración sobre el Medio Humano, de 1972 y en la Declaración de Río, de 1992.¹³

1.1.4.- El Derecho al Medio Ambiente Adecuado.

Como ya analizamos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que fué aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, reconoce por vez primera, el derecho a un medio ambiente sano. En su artículo 12.1 consigna " *El derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, para garantizarlo exige de los Estados el mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente* "

¹² Loperena Rota, Demetrio. El Derecho al Medio Ambiente Adecuado. Editorial Civitas, S.A., España. 1996.p.41.

¹³ Estas Declaraciones serán analizadas en este mismo capítulo, como fundamento del derecho a la información en el Derecho Internacional Ambiental. *Infra* 1.5.

Tanto la Declaración de Estocolmo de 1972, como la de Río en 1992, podemos considerar que complementan y desarrollan lo anterior. La primera proclama en su Principio 1 *"que el hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, igualdad y adecuadas condiciones de vida, en un medio ambiente de una calidad que permita una vida digna, y que todos tenemos la obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para la presente y futuras generaciones"*.

Por su parte, el Principio 19 exhorta a los Estados a que difundan informaciones de carácter educativo relacionados con la necesaria mejora del medio ambiente, lo que retoma el Principio 20 sobre facilitación de la libre circulación de la información.

En la Declaración de Río, se establece en el Principio 1 que *"Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza"*, más adelante en el Principio 3, establece: *"El derecho al desarrollo debe ejercitarse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras"*.

De lo anterior, podemos apreciar claramente una tendencia a considerar la existencia del derecho al medio ambiente adecuado como un derecho humano.¹⁴

Esto empezará a ser retomado y desarrollado por una serie de instrumentos vinculantes y no vinculantes de Derecho Internacional, tales como la Carta Mundial de la Naturaleza, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 28 de octubre de

¹⁴ Derecho que en algunos sistemas jurídicos internos, es reconocido como un derecho humano consagrado y protegido a nivel constitucional. Tal es el caso de la Constitución española que en su artículo 45 establece: *"Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva."* Cf. López de Reta, Demerúo. El Derecho al Medio Ambiente Adecuado, Editorial Civitas, S.A., España, 1996, p.44 y subsiguientes.

1982, que en su artículo 23 desarrolla el principio de que todos los Estados así como las personas, tienen el derecho de participar individual o colectivamente, en la protección del ambiente; incluyendo en ello el derecho a la información ambiental, especialmente el derecho a ser informado sobre las modificaciones de su ambiente y el derecho a participar en las decisiones concernientes a dicha materia.

Incluso, es un derecho humano vinculado o conexo a otro tipo de derechos humanos, como lo es el derecho al desarrollo. En este sentido la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 4 de diciembre de 1986 reconoce a ambos derechos como indivisibles e interdependientes.

Del 16 al 18 de mayo un Grupo Internacional de expertos en derechos Humanos y Protección Ambiental convienen en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, el primer borrador de la Declaración de Principios de Derechos Humanos y el Ambiente. Este Grupo de Expertos fueron invitados por la Fundación Club Sierra y por la Subcomisión de las Naciones Unidas en la Prevención de Discriminación y Protección de Minorías.¹⁵

Este Borrador es el primer instrumento internacional que vincula de manera expresa a los Derechos Humanos y el Ambiente; demostrando con ello la aceptación de que los principios ambientales y los derechos humanos se encuentran íntegramente ligados.

El Borrador de Declaración de Principios de Derechos Humanos y el Ambiente del 16 de mayo de 1994, realizado por un grupo de expertos en derechos humanos y protección al ambiente, convocado por las Naciones Unidas, en base a la Declaración de Viena y el Programa de Acción de la II Conferencia de Derechos Humanos celebrado en Viena en 1993, consigna en su Parte I, punto 1: "*Que el derecho humano a un medio ambiente sano, el derecho al desarrollo y a la paz son interdependientes e indivisibles; todas las personas tienen derecho a la seguridad, a la salud y al ambiente sano*". En su Parte III, punto 15 y

¹⁵ Casado Trindade, Antonio Augusto (coor.) Derechos Humanos, Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José de Costa Rica, 1995. p. 379

16 establece que *"Toda persona tiene derecho a la información concerniente al ambiente, esto incluye la información sobre compilaciones, actos, acciones y cursos sobre conductas para prevenir afectaciones al ambiente y la información necesaria para que la gente pueda participar en la toma de decisiones sobre el ambiente. La información debe ser clara, entendible y veraz...todas las personas tienen derecho a expresar sus opiniones y transmitir ideas e información sobre el medio ambiente"*. Más adelante en su Parte IV, punto 22, establece *" Todos los Estados adoptarán y asegurarán el derecho a un medio ambiente sano. Para ello adoptarán las medidas legislativas y administrativas que sean necesarias para hacer efectiva la implementación de los derechos consignados en esta Declaración."*¹⁶

De lo anterior, podemos observar que el derecho a la información es un derecho ampliamente vinculado al derecho a un medio ambiente adecuado. Tan es así, que el Principio 10 de la Declaración de Río, sobre el Medio Ambiente y Desarrollo consigna en dicho Principio los derechos al medio ambiente adecuado, a la información, a la participación social incluso en la toma de decisiones y el acceso a recursos judiciales y administrativos adecuados, para la tutela y defensa del medio ambiente.¹⁷

Por tal motivo, para muchos autores, el derecho a la información ambiental, el derecho de participación (incluso en el proceso decisorio) y el derecho a recursos legales disponibles y eficaces son corolarios del derecho a un medio ambiente sano y adecuado.¹⁸

1.2.- Naturaleza jurídica del Derecho a la Información.

Como ya analizamos en el punto anterior, el derecho a la información puede ser considerado como un derecho humano, objeto de protección por parte del ordenamiento

¹⁶ *Ibid.*

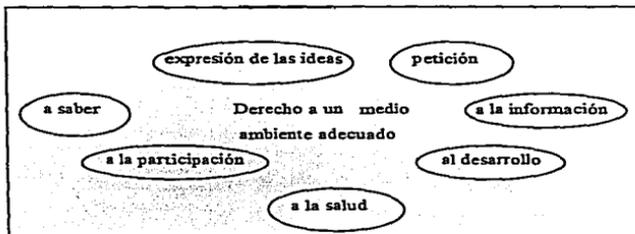
¹⁷ *Ínfra* 1.5.

¹⁸ Cancado Trindade, Antonio Augusto (coor.) Ob.Cit. p.17.

jurídico que en materia ambiental cobra gran relevancia. ¿ Pero que es ?, y. ¿ en que consiste dicho derecho ?

Se ha insistido mucho en el papel de la información administrativa en materia ambiental, y efectivamente su importancia es capital. No puede haber ejercicio de un derecho como el que analizamos, si quien tiene la mayoría de los datos disponibles sobre medio ambiente, no los pone en conocimiento de los interesados, que en esta materia son todos los ciudadanos.¹⁹

Podríamos decir, que es un derecho humano convergente; convergente, porque en el mismo coinciden varios derechos y garantías: el derecho de libre expresión de las ideas, de petición, a la información, a saber, a la participación, a la salud, al desarrollo. Derechos humanos de primera, segunda y tercera generación que se vinculan y protegen una serie de intereses de tipo colectivo y difusos incluso de carácter programático.



De tal suerte, que considerando que el acceso a la información sobre medio ambiente que obre en poder de las autoridades públicas mejorará la protección ambiental; y que es

¹⁹ Recordemos que existen ciertas condiciones mínimas para poder participar en los asuntos ambientales; entre estas condiciones encontramos como primera condición a la información y educación cívica de los individuos.

Cfr. Salazar Uribe, José Manuel. La participación social en la gestión ambiental. Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México. Tesis. México, 1996. pp.3-16.

necesario garantizar que cualquier persona física o jurídica tenga libre acceso a la información sobre el medio ambiente disponible en forma escrita, visual, sonora o de base de datos que obre en poder de las autoridades públicas y que se refiere a la situación del medio ambiente, las actividades o medidas que afecten o puedan afectar adversamente al medio ambiente, así como las destinadas a protegerlo y considerando que, dentro de una estrategia de política ambiental general, es conveniente que se comunique al público de forma activa la información general sobre la situación del medio ambiente, es que podemos hablar de la existencia de un derecho a la información en materia ambiental.

El antecedente más remoto de este derecho es la Real Ordenanza sobre libertad de prensa sueca de 1766. Sin embargo, su reconocimiento por los países democráticos sólo empieza a extenderse a partir del impulso renovador de los años 60 y 70. Primero, en los Estados Unidos, a través de la Freedom of Information Act de 1966.

Siguiendo a Martín Mateo, podemos precisar: "que el derecho a la información ambiental, aunque materialmente de carácter instrumental, formalmente constituye un derecho sustantivo de titularidad colectiva genéricamente atribuido a todas las personas que deseen ejercerlo y que no están obligadas a probar un interés determinado"²⁰

"El derecho que enunciamos, se refiere a la habilitación legal ciudadana para conseguir que la Administración les comunique o facilite las informaciones de que dispone, en sus registros y archivos, compartiendo con ellos, con ciertas limitaciones, sus disponibilidades y datos."²¹

La institucionalización de este derecho supone la previa adopción del principio de transparencia en el obrar administrativo, la paulatina eliminación de los secretos públicos

²⁰ Citado por Loperena Rota, Demetrio. Ob. Cit.p.88.

²¹ Martín Mateo, Ramón. Nuevos Instrumentos para la Tutela Ambiental. Editorial Trivium, S.A. España, 1994, p.163.

hasta los límites en que ello sea posible y la apertura hacia los controles indirectos de la Administración por los administrados.

Este derecho, como ya se mencionó y analizó, se inscribe en un marco más amplio que comprende otros instrumentos de supervisión del ejercicio de potestades públicas como es la libertad de prensa, la derogación de la censura y la libre expresión de las ideas y la transmisión de noticia, comunicaciones y opiniones.²²

La naturaleza jurídica de este derecho, es la de ser un derecho subjetivo de carácter sustantivo, conectado con el derecho a recibir información veráz.

La finalidad de este derecho es básicamente el permitir al particular adquirir elementos de conocimiento o de juicio que puedan ser convenientes para la defensa de sus derechos e intereses legítimos, ya sea en la vía administrativa o judicial.

El derecho a la información, considerado para algunos materialmente de carácter instrumental- dado que su objeto es generar mecanismos de acceso para salvaguardar y ejercitar otros derechos- formalmente constituye un derecho sustantivo de titularidad colectiva genéricamente atribuido a todas las personas que deseen ejercitarlo y que no están obligadas "a probar un interés determinado". Se excepciona al principio común de legitimación, tanto para su exigencia ante la Administración, como para su ulterior e hipotético traslado ante los Tribunales de Justicia.²³

"Estamos sin duda en presencia de un derecho subjetivo, o más bien de una extraordinaria difusión de los intereses difusos."²⁴

²² La propia Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1948, en su artículo 11 establece que "la libre comunicación de pensamientos y opiniones es uno de los derechos más preciosos de los hombres". Cfr. Martín Mateo, Ramón. "El derecho a la información ambiental" en Revista de Política y Derecho Ambientales en América Latina y el Caribe. Volumen 1, número 1, año de 1994. Fundación Ambiente y Recursos Naturales y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Argentina, 1994. p. 47.

²³ *Id. Infra* 3.1.2.

²⁴ Martín Mateo, Ramón. "El derecho a la información ambiental". en Revista de Política y Derecho Ambientales en América Latina y el Caribe. Ob.Cit. p.51.

Es una forma de relación entre la administración y el ciudadano. Se liga al principio de transparencia administrativa, toda vez que mediante el ejercicio y respeto a dicho derecho, se logra una mayor legitimidad y consenso respecto a las actividades que la Administración Pública realiza.

1.2.1.- Sus presupuestos.

Para que el derecho a la información pueda funcionar, es necesario que la Administración Pública implicada esté en condiciones de satisfacer las demandas que a este respecto se le formulen, lo que implica la disponibilidad física y jurídica de los datos y la posibilidad práctica de transmitirlos.²³

Disponibilidad

Los datos que los particulares pueden solicitar, son los que estén "en poder de las autoridades públicas", bien porque se generan directamente por éstas: inversiones y proyectos del sector público, resultados que transmiten las distintas redes de medición de contaminación, bien porque los particulares lo comunican, al existir una obligación legal en este sentido, por lo que cabe aludir desde esta perspectiva a un deber de comunicar informaciones sobre aspectos ambientales específicos: residuos tóxicos y peligrosos, transportes, sustancias químicas comercializadas o fabricadas, contaminación generada.

Además de esta información-deber, existen otros que han de ser trasladadas a la Administración con el carácter de cargas. Si se solicita una licencia, concesión o autorización, habrán de aportarse estudios y especificaciones de carácter técnico para estos casos.

²³ Ibid.p. 53.

Accesibilidad

La información sobre el ambiente, será la disponible "en forma escrita, visual, oral, o en forma de base de datos", confundiendo aparentemente la vía de transmisión con las modalidades de su almacenamiento o conservación en el seno de la Administración.²⁶

Pero una cosa es que se disponga de la información y otra que sea accesible, bien para los particulares, bien para la Administración, debemos tener en cuenta que la perspectiva ciudadana remite a circunstancias tan comunes como la distancia de los centros públicos, la ignorancia sobre las competencias de las distintas autoridades o administraciones y el propio desconocimiento de actividades ambientalmente relevantes llevadas a cabo, lo que no suele divulgarse.

1.2.2.- Los sujetos.

El derecho a la información implica dos destinatarios claros: las autoridades públicas y los administrados, los primeros obligados a facilitar la información y los segundos titulares del derecho a obtenerla.

Un aspecto relevante es la identificación de los titulares del derecho a la información. Las normas sobre información en general (a nivel internacional y comunitario) suelen reservar esa facultad en los ciudadanos, o a los administrados. Sin embargo, no hay bases para estos monopolios o limitaciones; en general, dicho derecho expresa que las autoridades públicas deberán poner la información relativa al medio ambiente, a disposición de cualquier persona física o jurídica, por lo que debe entenderse que de estas posibilidades puede hacer uso cualquier sujeto de derecho, individual o asociativo, incluso, en aras de la globalización comercial, con independencia de su nacionalidad, residencia o vecindad. Por lo anterior, se

²⁶ *Ibid.* p. 54.

considera "que el derecho aquí considerado se relaciona con el control democrático de la Administración, lo que postula la transparencia de sus actuaciones y la posibilidad con ello de que los ciudadanos estén presentes en las tareas de desempeño de competencias y responsabilidades públicas que no les son ajenas, lo cual conduce a las técnicas de participación, pretendiendo con ello, el perfeccionamiento de los mecanismos participativos de los ciudadanos en las tareas del Estado, lo que apunta hacia el futuro, a la posible recepción constitucional plena de los denominados derechos de la tercera generación en los que también los correspondientes al ambiente tendrán encaje adecuado."²⁷

1.3.- Contenido del Derecho a la Información.

Básicamente podríamos hablar de cuatro subtipos o contenidos del derecho a la información:

1.- Normas que establecen deberes de información recíproca entre

- distintas administraciones públicas
- en el plano internacional entre distintos estados.

El último de estos dos supuestos, forma parte del principio de cooperación, consultas y notificación previa entre Estados; sobre todo entre estados vecinos.

2.- Normas que se refieren a las obligaciones de los gobiernos y administraciones públicas de informar a los parlamentos y a las asambleas representativas, respecto de ciertas materias.

²⁷ Ibid. p. 49.

En el caso de México, encontramos que este derecho se encuentra limitado de manera exclusiva al Senado de la República. La actual Ley orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos permite a los senadores pero no a los diputados, en los artículos 89 y 90, solicitar información siempre y cuando sea a través de las Comisiones. La negativa a entregar documentos según la ley secundaria puede generar una queja ante el titular de la dependencia o ante el Presidente de la República. Sin embargo es necesario que la atribución corresponda también a los diputados y no sólo a los senadores, que se precisen plazos para la entrega de la información o de los documentos, que la solicitud la puedan hacer los legisladores *uti singuli* y no necesariamente a través de las Comisiones, y que además, se determinen las responsabilidades para aquellos funcionarios que injustificadamente se negaren a proporcionar los datos.²⁴

3.- Normas que organizan la difusión de informaciones de carácter general desde la administración hacia el público.

Este subtipo del derecho a la información, se encuadra dentro del llamado "derecho a saber", y consiste en la obligación a cargo del Estado, a través de sus órganos, de mantener informada a la población de todos aquellos actos y acontecimientos relativos al medio ambiente y su protección. Como veremos en posteriores capítulos, en México, no podemos encontrar garantizado el derecho a saber. El artículo 6° constitucional señala "*que el derecho a la información será garantizado por el Estado*". Entendiendo por garantizar, el derecho a asegurar y proteger el derecho a la información, más no el deber o la obligación de informar.

²⁴ El Poder Legislativo en nuestro país debería tener el derecho de solicitar informaciones a cualesquiera autoridad, de la Administración Pública, del Poder Judicial, de los órganos autónomos o de las entidades de interés público sobre datos que le interesen. Se trata de peticiones de las Cámaras o de sus Comisiones que solicitan información, ya sea para después conducir una comisión de investigación que puede incluir también a los particulares, o para los controles con efectos materiales, o simplemente para auxiliar en la labor legislativa.

Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime F. *Una Constitución para la Democracia*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996, pp. 147-150.

4.- Normas que reconocen y regulan un derecho subjetivo de los particulares a requerir y obtener informaciones de las que disponen las administraciones públicas y que no difunden de oficio.

Este subtipo o contenido, es el más conocido y más ejercitado. Es el derecho de acceso a la información (cosa distinta al derecho a la información veraz). En su ejercicio y práctica coincide el derecho de petición y de accionar el procedimiento administrativo.

El derecho de acceso a la información como ya se mencionó, tiene un significado instrumental, ya que constituye un requisito o presupuesto para el ejercicio de derechos de participación, de intervención en el procedimiento administrativo o para la eventual preparación de acciones y recursos. Hay dos modalidades del derecho de acceso a la información:

- 1.- En el marco de un procedimiento administrativo en curso (derecho de información pública).
- 2.- Acceso a la información administrativa que se puede ejercer al margen de un procedimiento administrativo (derecho de acceso a los documentos).

Estas dos modalidades serán retomadas al momento de analizar nuestra legislación de derecho interno vigente, y sobre todo el alcance de este tipo de derecho, así como las limitantes en el ejercicio del mismo.²⁹

²⁹ *Infra* 3.1.3.

1.4.- Límites o restricciones al derecho de acceso a la información.

Básicamente las restricciones más comunes que podemos encontrar, en los diversos sistemas de derecho interno o a nivel comunitario, son coincidentes entre sí.

Sin embargo la existencia de dichas restricciones, no exime a la autoridad en cuestión a facilitar la información que se solicita y que obre en su poder, cuando sea posible separar de la misma la información sobre puntos relacionados con las restricciones que a continuación se señalan:³⁰

- 1.- Lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado.
- 2.- Lo que afecte la averiguación de los delitos.
- 3.- Lo que afecte la intimidad de las personas.
- 4.- La exclusión de los secretos comerciales, industriales y de propiedad intelectual.
- 5.- Información proporcionada por un tercero y que no tiene obligación de proporcionar.
- 6.- Denegación de solicitud de información que sea manifiestamente abusiva o que esté formulada de forma demasiado general.

³⁰ Comisión de las Comunidades Europeas. Legislación comunitaria relativa al medio ambiente. Volumen 1. Política general. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1993, p.90.

1.5.- El Derecho a la Información en el Derecho Internacional Ambiental.

El derecho ambiental constituye un sector puntero en lo que se refiere a la difusión y el acceso a la información. Son numerosas las normas que imponen deberes de información sobre todo en el ámbito internacional.

Este derecho, se anticipa y perfila a través de una serie de pronunciamientos internacionales entre los que destaca como punto de arranque, la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Humano, celebrada en junio de 1972. En esta reunión mundial se discutieron por primera vez, la búsqueda de alternativas al modelo de crecimiento económico vigente hasta entonces. La Conferencia de Estocolmo es el detonador de un activismo más comprometido y conciente de la necesidad de evitar el deterioro que hasta entonces se venía gestando sobre el medio ambiente y los recursos naturales.³¹

La Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano, documento emanado de dicha Conferencia, en su Principio 19 exhorta a los Estados a que difundan informaciones de carácter educativo relacionadas con la necesaria mejora del ambiente, lo que retoma el Principio 20 sobre facilitación de la libre circulación de información.

A partir de entonces, se genera una primera generación de instrumentos internacionales de protección al ambiente, de los cuales tenemos como ejemplo el Convenio de Londres de 1972 sobre Prevención de la Contaminación Marina o el de Oslo del mismo año, sobre Prevención de la Contaminación del Mar por Vertidos desde Buques y Aeronaves, o el Convenio de Washington de 1973 sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas.³²

³¹ Salazar Uribe, José Manuel. Ob. Cit. p. 193.

³² Andrónico O., Adede. *Digesto de Derecho Internacional Ambiental*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1995, p.35.

Posterior a Estocolmo, se empiezan a concretar una serie de instrumentos internacionales de carácter genérico en cuanto al tratamiento de los problemas ambientales, naciendo con ello una segunda generación de instrumentos internacionales en materia ambiental. Esta segunda generación, ha venido generalizando y detallando cada vez más este derecho, señalando como ejemplo, Convenios como el de Viena de 1989, de Notificación Inmediata de Accidentes Nucleares, Basilea de 1989, sobre el Transporte Transfronterizo de Residuos Peligrosos, y los últimos Convenios sobre la Diversidad Biológica y sobre el Cambio Climático.

Dos décadas después a Estocolmo, las Naciones Unidas, por conducto de su Comisión sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, convoca a una Conferencia mundial, que analizará y discutirá el vínculo existente entre el medio ambiente y el desarrollo, como elementos inseparables para la consecución de un desarrollo sustentable.²³

En dicha Conferencia, celebrada en el año de 1992, se signo la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo.

Dicha Declaración en sus Principios 10,18 y 19 recogen el deber de los Estados de notificar a los demás los desastres naturales que puedan afectar a su medio ambiente y a proporcionar información a otros Estados sobre las actividades que puedan tener considerables efectos nocivos transfronterizos.

De manera que puede afirmarse que el deber de información ambiental entre los Estados constituye ya un principio general del Derecho Internacional del medio ambiente.

El Principio 10, que nos permitimos transcribir contiene una serie de supuestos de gran trascendencia y alcance en el Derecho Internacional Ambiental, no solo en cuanto a lo que a derecho a la información se refiere, sino en cuanto a acceso a la información,

²³ Entendiendo por tal a aquel desarrollo que satisfaga las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas.

participación en los procesos de adopción y toma de decisiones y en la existencia de mecanismos de escrutinio público y tutela jurisdiccional.

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 ofrecen 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 del público poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes. ”

En el ámbito de la Unión Europea, los deberes de información ambiental y la preocupación por su difusión son más estrictos y de ahí la creación de la Agencia Europea del Medio Ambiente y de la red EURONET por el reglamento 1210/90 CEE, cuyo cometido es la recolección, el tratamiento y el análisis de los datos sobre el medio ambiente a escala europea, para proporcionar información objetiva, fiable y comparable que permita a la Comunidad y a los Estados miembros adoptar las medidas indispensables para la protección del medio ambiente, evaluar su aplicación y garantizar una buena información al público sobre la aceptación del medio ambiente.

Como ejemplo que pretende promover este derecho, tenemos la Directiva 90/313/CEE, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente. Esta directiva no regula los derechos de información en el seno de los

procedimientos administrativos en curso, sino lo que antes hemos llamado el derecho general de acceso a los documentos administrativos sobre medio ambiente.

Esta directiva tiene como objeto, el garantizar la libertad de acceso y la difusión de la información sobre el medio ambiente que esté en poder de las autoridades públicas, así como establecer los plazos y condiciones básicas en que se pondrá a disposición dicha información.³⁴

Dicha Directiva establece como sujetos activos de este derecho, a cualquier persona física o jurídica que lo solicite y sin que dicha persona esté obligada a probar un interés determinado (artículo 3).

En igual sentido, en dicho artículo establece que las autoridades públicas deberán responder a los interesados lo antes posible y dentro de un plazo de dos meses, indicando en su caso, las razones de la denegación de la solicitud de la información.

En su artículo 4, consigna que la persona que considere que su solicitud de información ha sido denegada o ignorada sin motivo justificado, o que haya recibido una respuesta inadecuada por parte de una autoridad pública, podrá presentar un recurso judicial o administrativo contra la decisión de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional en la materia.

Por otro lado, en su artículo 7 establece la obligación a cargo de los Estados miembros de adoptar las medidas necesarias para facilitar al público información de carácter general sobre el estado del medio ambiente, utilizando medios tales como la publicación periódica de informes descriptivos (derecho a saber).

³⁴ Comisión de las Comunidades Europeas. Ob.Cit. p.90.

**1.5.1.- El derecho a la información como principio general
de Derecho Internacional Ambiental.**

Podríamos decir, que este derecho empieza a ser parte en los instrumentos vinculatorios (*hard law*) y en los no vinculatorios (*soft law*), en materia ambiental;³⁵ ya sea a nivel universal, regional o bilateral. Este derecho se encuentra reconocido, a través de los siguientes principios:

1.- Todas las personas tienen el derecho humano fundamental a un medio ambiente y a un nivel de desarrollo adecuados para su salud, bienestar y dignidad.

2.- Todas las personas tienen el derecho al acceso efectivo a procedimientos judiciales y administrativos, incluyendo el recurso y la reparación, para ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones.

3.- Los Estados tienen la obligación de intercambiar información y experiencia científica, técnica y legal, en forma regular.

4.- Los Estados facilitarán el intercambio de información, de todas las fuentes públicamente disponibles, relativas a la conservación y utilización sustentable de los recursos naturales, tomando en cuenta las necesidades especiales de los países en desarrollo.

5.- El involucramiento en todos los niveles, de individuos, grupos, organizaciones y comunidades locales e indígenas, preocupadas por la toma de decisiones ambientales.

³⁵ Entendiendo como instrumentos de *hard law*, aquellos materiales e instrumentos vinculantes como son los tratados, mientras que los de *soft law*, el ser no vinculantes, se utilizan para complementar los esfuerzos internacionales y en muchos de los casos para concluir de manera posterior tratados. Los materiales e instrumentos distintos de los tratados los podemos clasificar o dividir en: acuerdos, lineamientos, directivas, decisiones, regulaciones o recomendaciones de organismos internacionales y las declaraciones firmadas por los jefes de Estado y de Gobierno promoviendo ciertos principios relacionados con los temas del medio ambiente y el desarrollo.

Cf. Andrésino O. Adede. "Materiales e instrumentos distintos de los tratados" en *Digesto de Derecho Internacional Ambiental*, Ob.Cit. pp.219-316.

6.- 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 disposiciones de todos.

1.6.- El Derecho a la Información y los problemas ambientales.

El calentamiento global, el empobrecimiento del ozono, la pérdida del suelo, la destrucción de los bosques, la desaparición de las especies, la contaminación, la pobreza, entre otros muchos problemas, son una cadena de desafíos desalentadores que acechan a la comunidad mundial. Un gran número de factores complican la solución y respuesta a los mismos. La contaminación ambiental no conoce las fronteras nacionales, la biosfera no puede aislarse de las actividades humanas. A pesar del progreso de los últimos dos decenios, a partir de Estocolmo, existen todavía brechas insospechables en nuestro entendimiento de los equilibrios intrincados de los sistemas en la Tierra.

El planeta constituye un solo ecosistema global. Para lograr sociedades sustentables, debemos comprender las fuerzas que generan los problemas ambientales e impiden el desarrollo social y económico. "Las causas de los abismos económicos, políticos y ambientales dentro de los países y entre ellos, son complejas. Debemos hacer el diagnóstico correcto y recetar la cura para las enfermedades de hoy y la prevención para las del mañana"³⁶

³⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. PNUMA, Dos decenios de logros y desafíos. 1992, p.49.

Las personas son el recurso más valioso en el desarrollo. Como tales, precisan estar enteradas del efecto del medio ambiente en su bienestar y del impacto de sus estilos de vida en el medio circundante. "La conciencia de la red que vincula las actividades humanas y el medio ambiente está en expansión constante desde la Conferencia de Estocolmo. Los grupos voluntarios de acción a nivel de la comunidad, las organizaciones nacionales y mundiales no gubernamentales, las entidades científicas, los medios de información y los gobiernos, todos, han desempeñado su papel. El aumento de la conciencia pública y las actividades de diferentes organismos no gubernamentales han conducido a un gran número de avances durante los últimos dos decenios."³⁷

Si han de desempeñar las personas una parte constructiva en la aceleración y el sostenimiento del desarrollo, precisan de información ambiental veraz y en un idioma que puedan comprender y en una forma que ellos puedan relacionar a su propia situación.

Por tal motivo, el derecho a la información ambiental es un instrumento preciso e indispensable, para el logro de la protección ambiental del planeta. Cada Estado esta llamado a proteger y desarrollar dicho derecho, so pena, de al no hacerlo, cavar la tumba de su propia destrucción.

El derecho a la información requiere de parte de las autoridades el informar a la sociedad de manera constante y transparente sobre la situación del medio ambiente y los recursos naturales; esto es el primer paso para hacer realmente coparticipes a los miembros de la sociedad en la planeación, toma de decisiones y vigilancia en el cumplimiento de la legislación ambiental y la protección del ambiente. En los subsecuentes capítulos analizaremos, a tan noble derecho, en la práctica en el derecho interno de los Estados miembros de la región de América del Norte: México, Canadá y los Estados Unidos de América.

³⁷ Ibid., p.46.

1.7.- Comercio y Medio Ambiente.

Los problemas sobre comercio internacional y medio ambiente salieron a la superficie a principios de los años setenta, en parte como una consecuencia de la primera Conferencia sobre Medio Ambiente Humano, realizada en 1972 en Estocolmo. El énfasis de la legislación ambiental nacional y también del análisis del comercio internacional y el medio ambiente, era sobre el control de la contaminación industrial, no sobre los efectos ambientales en los recursos naturales.³⁸

En el pasado, ni las regulaciones ambientales ni las políticas sobre comercio internacional, estaban lo suficientemente desarrolladas mundialmente como para causar muchos choques directos.

Podríamos decir, que existían dos tendencias o posturas muy marcadas: la de los defensores del libre comercio internacional que temen a las regulaciones ambientales; y la de los ambientalistas que temen al libre comercio internacional.

Los defensores del libre comercio internacional temen que las medidas para proteger el medio ambiente pueden disminuir la competencia abierta de negocios entre naciones. Argumentan que los estándares de protección ambiental son generalmente diseñados o administrados de manera tal que protegen a las industrias locales.

“Estas preocupaciones han llevado a los partidarios del libre comercio internacional a defender la armonización de las regulaciones ambientales locales, estatales y nacionales a lo largo del mundo. Argumentan que si todos los países tienen las mismas regulaciones

³⁸ Pearson, Charles S. “El nexo entre comercio internacional y medio ambiente: ¿Qué hay de nuevo desde 1972?”. en Comercio y Medio Ambiente. Derecho, economía y política. Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. e Instituto Nacional de Ecología, México, 1995, p.27.

ambientales, las compañías extranjeras no van a estar en desventaja cuando compitan con las compañías locales, existiendo un campo de juego nivelado."³⁹

Por su parte, antes de conocer el GATT, los ambientalistas solamente pensaban en el comercio internacional cuando peleaban por restricciones a las importaciones en contra de productos dañinos para el medio ambiente o por sanciones para hacer aplicar los acuerdos ambientales internacionales. Ahora, los grupos de ambientalistas y ciudadanos, se preocupan de que un sistema de libre comercio internacional desregulado pueda eliminar las leyes de protección ambiental existentes. Como las compañías buscan reducir los costos de producción, muchas industrias pueden cambiar su lugar de producción a países con leyes ambientales más débiles o de aplicación insuficiente.

Más aún, el principio comercial de las ventajas comparativas, empuja a la economía hacia la especialización. Los ambientalistas temen que el incremento de la especialización haga a los países en desarrollo basar sus economías en la exportación de productos primarios, lo que puede ser dañino para el medio ambiente.⁴⁰

Estas posturas empezarán a ser reconciliadas, a través de esfuerzos internacionales. De todos los tratados sobre comercio internacional el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), busca eliminar los estándares ecológicos como barreras técnicas encubiertas al comercio internacional.

A pesar de su complejidad, el GATT puede ser reducido a tres elementos básicos: reducción de tarifas, no discriminación y desaparición de las barreras no arancelarias.

Esto a llevado a buscar una reconciliación del comercio internacional con el medio ambiente. Los ambientalistas y los defensores del comercio internacional por igual están

³⁹ Walthen, Thomas A. "Una guía al comercio internacional y el medio ambiente" en Comercio y Medio Ambiente. Derecho, economía y política. Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. e Instituto Nacional de Ecología. México, 1995, p.14.

⁴⁰ Ibid. p.15.

descubriendo las intrincadas conexiones entre las reglas del comercio internacional y la protección ambiental. La reconciliación de la protección ambiental con la política sobre comercio internacional requerirá esfuerzos considerables en muchos frentes. Para ello, es necesario avanzar en tres áreas básicas:⁴¹

- 1.- Identificación de las condiciones bajo las cuales el incremento del comercio internacional es bueno para el medio ambiente.
- 2.- Armonización de las regulaciones ambientales nacionales e internacionales.
- 3.- Incremento de la cooperación internacional y la participación pública en las negociaciones de libre comercio internacional.

Hay también tres razones fundamentales para que el nexo entre comercio internacional y medio ambiente haya resurgido en los años noventa como punto de discusión y consenso. Ellas son:

- * La creciente integración de las economías nacionales a través del comercio internacional y las inversiones.
- * La creciente atención a las amenazas ambientales transnacionales y globales; y
- * El nuevo concepto del desarrollo sustentable que amplía las preocupaciones ambientales de la reducción de la contaminación a la conservación de los recursos naturales.

El Tratado de Libre Comercio y su Acuerdo de Cooperación Ambiental, como ya veremos, busca reconciliar ambos temas y asegurar un comercio regional sin barreras y tendiente a lograr el desarrollo sustentable de América del Norte con altos estándares de protección ambiental.

⁴¹ Ibid. p.22.

El nexo entre medio ambiente y comercio, ha sido incluido dentro de la concepción de un nuevo enfoque de desarrollo. Enfoque que fué discutido en 1992, bajo el concepto de desarrollo sustentable; entendiéndose por tal, aquél capaz de satisfacer la necesidad de las generaciones presentes, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas.

En la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, encontramos varios principios que contienen y reflejan este nexo. El Principio 4 señala *"Para lograr el desarrollo sustentable, la protección ambiental deberá constituir una parte integral del proceso de desarrollo y no puede ser considerada en forma aislada de él."*

Por su parte el Principio 12, contiene la preocupación por el contexto económico internacional y los vínculos entre el medio ambiente y el comercio, así como la situación desventajosa en que se encuentran los países en desarrollo en el ámbito económico.⁴²

El Principio 12, establece que:

"Los Estados deberán cooperar para promover un sistema económico internacional abierto y favorable, que lleve al crecimiento económico y al desarrollo sustentable en todos los países, para tratar mejor los problemas de la degradación ambiental. Las medidas de política comercial con propósitos ambientales no se deberían constituir en un medio de discriminación arbitraria o injustificada o una restricción encubierta en el comercio internacional. Las acciones unilaterales para tratar los problemas ambientales transfronterizos o globales deberían, tanto como sea posible, estar basadas en un consenso internacional."

⁴² Székely Alberto y Diana Ponce-Nava. "La Declaración de Río y el Derecho Internacional Ambiental" en La diplomacia ambiental. México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Secretaría de Relaciones Exteriores y Fondo de Cultura Económica. México, 1994, p.318.

En dicho Principio se incluyen los siguientes elementos:

- Se vincula el sistema económico abierto, el crecimiento económico y el desarrollo sustentable a las posibilidades de lidiar con los problemas ambientales.
- Se indica que las políticas comerciales con propósitos ambientales no deben ser utilizadas como medios de discriminación injustificada o restricción encubierta.
- Se establece que no se deberían aplicar medidas unilaterales para resolver problemas fuera de la jurisdicción de un país importador.
- Se establece que para resolver problemas ambientales transfronterizos o globales, se deberían aplicar medidas basadas en consensos internacionales.

Estos elementos y principios serán desarrollados de manera particular por el Tratado comercial signado entre México, Canadá y los Estados Unidos.

Capítulo Segundo

**Antecedentes de
Cooperación Ambiental
entre México, Canadá y los
Estados Unidos.**

La cooperación existe desde hace tiempo, y ha sido un elemento preponderante de las relaciones internacionales. De hecho, parte del contenido de los tratados es para regular y establecer la cooperación de las partes en cierta materia, actividad o fin.

En materia ambiental, la cooperación internacional ha sido elemento indispensable. Es a partir de la primera generación de los problemas ambientales que podemos encontrar referencias a la cooperación ambiental. En la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano de 1972, podemos encontrar que su Principio 22 establece el deber de los estados de cooperar para continuar desarrollando el Derecho Internacional en la materia; igualmente en el Principio 24 establece: "*Todos los países grandes o pequeños, deben ocuparse, con un espíritu de cooperación y en pie de igualdad, de las cuestiones internacionales relativas a la protección y mejoramiento del medio. es indispensable cooperar mediante acuerdos multilaterales o bilaterales o por otros medios apropiados, para controlar, evitar, reducir y eliminar eficazmente los efectos perjudiciales que las actividades en cualquier esfera puedan tener para el medio, teniendo en cuenta debidamente la soberanía y los intereses de todos los Estados*".

De igual forma, la Declaración de Río de 1992 desarrolla el Principio de Cooperación Ambiental vinculándolo al fortalecimiento de las capacidades de los estados para lograr el desarrollo sostenible, y cooperar en la promoción de un sistema económico internacional favorable y abierto, que llevará al crecimiento económico y el desarrollo sostenible con el fin de abordar en mejor forma, los problemas de la degradación ambiental.

En el Principio 7 de Río se establece: "*Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y establecer la salud y la integridad del ecosistema de la tierra, en vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los estados tienen responsabilidades comunes, pero diferenciadas*".

A partir de entonces, el derecho internacional ambiental se ha caracterizado por ser un derecho eminentemente cooperativo. En la región de América del Norte la cooperación ambiental podemos encontrarla desde el siglo pasado, vinculándose actualmente dicha cooperación, con aquella en materia ambiental. A continuación, analizaremos dicho elemento.

2.1.- MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS: UNA EXPERIENCIA FRONTERIZA.

La frontera entre México y Estados Unidos separa a dos naciones soberanas e independientes, con historias disintas y culturas singulares. A pesar de ser vecinos que comparten una de las fronteras más extensas del mundo,⁴³ los dos países difieren enormemente en términos del lenguaje, cultura, clima, sistemas políticos, grado de desarrollo de su economía, y disintos sistemas jurídicos.⁴⁴

Desde hace algún tiempo, México y los Estados Unidos han reconocido sus intereses comunes en relación con el ambiente de la zona fronteriza; de hecho, ambos países han participado en esfuerzos de cooperación formal, relacionados con el uso de los mantos acuíferos por casi cien años.

Durante el siglo XIX, el Río Colorado y el Río Bravo modificaron su curso, lo que provocó incertidumbre respecto a la localización de la frontera. En respuesta a lo anterior, ambos firmaron un Convenio en 1889 con el que crearon la: Comisión Internacional de Límites, formada por una sección mexicana y una estadounidense, para resolver problemas de localización de la frontera, en lo relativo a los movimientos de los ríos.⁴⁵

⁴³ México comparte 2, 050 Km de frontera con los Estados Unidos.

⁴⁴ México y Estados Unidos tienen fundamentalmente disintos sistemas legales, por lo tanto, dificulta la comparación de sus respectivos programas ambientales, desde el punto de vista jurídico. La principal diferencia estriba en el hecho de que estados Unidos se maneja con la tradición del Common Law, mientras que México cuenta con la tradición de ley escrita y rígida. Más allá de esto, Estados Unidos tiene una mayor cantidad de leyes federales en materia ambiental, incluyendo estatutos para para información ambiental específica (calidad del aire, aguas superficiales, agua potable, especies en peligro de extinción, alimentos), así como para las localidades en específico. C/P. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Plan Integral Ambiental Fronterizo. Resumen. México, 1992, p. 2.

⁴⁵ Ibid. p. 16.

2.1.1.- El Convenio de la Paz de 1983.

En 1944, los dos países acordaron mediante un Tratado, crear una nueva Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA), la cual extiende su autoridad a la frontera terrestre que tiene la mayor responsabilidad respecto de los proyectos de saneamiento de agua, acordados por ambos países.

Dicha Comisión subsiste hasta nuestros días y tiene entre otras responsabilidades, las referentes a planeación, construcción, operación y mantenimiento de las diferentes plantas de tratamiento de aguas en el área de la frontera.

En 1983, se formalizaron actividades conjuntas entre México y los Estados Unidos en el área de la frontera, mediante la firma del Convenio sobre Cooperación para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en la Zona Fronteriza , firmado en La Paz, Baja California el 14 de Agosto de 1983 (conocido como Convenio de la Paz), y publicado en el Diario Oficial del 22 de Marzo de 1984. Este convenio entró en vigor el 16 de Febrero de 1984.

En él, se definió al área fronteriza como una zona de 100 kilómetros de ancho en ambos lados de la línea fronteriza, y estableció un marco de referencia general en el que ambos países estuvieron de acuerdo en prevenir, reducir y eliminar las fuentes de contaminación de aire, agua y suelo.

En particular, este convenio de 1983 señaló los procedimientos a través de anexos técnicos, con los cuales los proyectos específicos se realizarían.

La adopción de estos anexos y de arreglos específicos para la solución de problemas comunes en la zona fronteriza, se efectuarán, de conformidad a los artículos 3 y 22 del convenio, por intercambio de notas.⁴⁶

⁴⁶ El canje de notas es el instrumento de documentos que en sí mismos no contienen obligaciones pero que una vez que se realizan son obligaciones (podría decirse que es una contratación por correo). Esto se permite como una forma más sencilla para elaborar un tratado. En México se realiza a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores. *Id*

Cinco anexos están en vigor actualmente:

Los anexos al Acuerdo de La Paz son:

Anexo I: Acuerdo de Cooperación para la Solución del Problema de Saneamiento en San Diego, California y Tijuana, Baja California Norte. Firmado en San Diego, California el 18 de julio de 1985.

Anexo II: Acuerdo de Cooperación sobre la Contaminación del Medio Ambiente a lo largo de la Frontera Internacional por Derrames de Sustancias Nocivas, con apéndices. Firmado en San Diego, California el 18 de julio de 1985.

Anexo III: Acuerdo de Cooperación sobre Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y Sustancias Peligrosas. Firmado en Washington, D.C. el 12 de noviembre de 1986.

Anexo IV: Acuerdo de Cooperación sobre Contaminación Transfronteriza del aire causado por las fundidoras de cobre a lo largo de su frontera común. Firmado en Washington, D.C. el 29 de enero de 1987.

Anexo V: Acuerdo de Cooperación sobre el Transporte Internacional de la Contaminación Urbana del Aire, con apéndice. Firmado en Washington, D.C. el 3 de octubre de 1989.

Con este convenio, se sustituye el intercambio de notas concluido el 19 de Junio de 1978 con el Memorándum de Entendimiento Anexo, para la Cooperación en Problemas y Programas Ambientales a través de la Frontera.⁴⁷ Precisando con mayor claridad y formalidad la cooperación fronteriza entre ambos Estados, dando inicio a una relación más vigorosa.

Los objetivos del Convenio son:

- Establecer las bases para la cooperación de las partes.
- Acordar las medidas necesarias para prevenir y controlar la contaminación en la zona fronteriza.
- Proveer el marco para el desarrollo de un sistema de notificación para situaciones de emergencia.

Seis grupos binacionales se han ocupado en aplicar los términos de éste convenio y sus anexos técnicos desde 1983. Estos seis grupos se ocupan de temas relacionados con el aire, el agua, los residuos peligrosos, y la respuesta ante urgencias ambientales, además participan actualmente en diversos proyectos del área fronteriza. En el marco de dicho Convenio, se nombraron coordinadores nacionales y se establecieron seis grupos de trabajo: 1) agua, 2) aire, 3) residuos peligrosos, 4) prevención de la contaminación, 5) respuesta a emergencias ambientales, y 6) cooperación para la aplicación de la ley.

Este Convenio y sus anexos han sido el marco para una serie de programas y compromisos bilaterales entre las partes.

⁴⁷ Artículo 23 del Convenio de la Paz

2.1.2.- Plan Integral Ambiental Fronterizo.

Durante la entrevista que sostuvieron en Noviembre de 1990 en la Ciudad de Monterrey, Nuevo León, los presidentes Carlos Salinas de Gortari de México, y George Bush de los Estados Unidos de Norte América, ordenaron a sus autoridades ambientales respectivas, preparar un plan exhaustivo para proteger al ambiente a lo largo de la frontera común entre ambos países.⁴⁸

A partir de esa instrucción, el personal especializado de la SEDUE y EPA elaboraron un Plan, consultando para ello a las principales ciudades fronterizas de los dos países, para asegurar que dicho plan, recogiera la opinión, el conocimiento y las prioridades que la población de esa zona tiene respecto al ambiente.⁴⁹

Dicho Plan recibe el nombre de Plan Integral Ambiental Fronterizo (PIAF); en él se definen con precisión los problemas más serios e inmediatos en materia de calidad del agua y del aire, y del manejo de sustancias peligrosas y sobre todo, define las respuestas, los programas y los presupuestos necesarios para desarrollar una estrategia realista y congruente frente a tales problemas. El PIAF establece una serie de acciones conjuntas para realizar la limpieza ambiental que demandan las poblaciones fronterizas de México y los Estados Unidos, en una primera etapa, durante el período 1992-1994.

El PIAF se inscribe en el marco del Convenio de la Paz, que desde 1983, como ya se analizó, ha sido el instrumento legal que da sustento al trabajo bilateral en la frontera en cuestiones ambientales. Apoyado en el espíritu de ese Convenio, el Plan incorpora fórmulas institucionales de participación de la sociedad que garanticen su revisión y evaluación periódica, al tiempo que definen mecanismos para que, en apego de las legislaciones respectivas de los dos países, se asegure ua aplicación de las medidas previstas, el derecho de la sociedad a estar informada, se realicen las adaptaciones necesarias y se definan respuestas conjuntas en el futuro.

⁴⁸ Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Ob. Cit. p.7.

⁴⁹ Fueron 17 reuniones públicas, así como numerosa consultas e intercambio de opiniones, las que se realizaron durante mas de un año con académicos, con especialistas, universidades, grupos no gubernamentales, empresarios, organizaciones sociales y autoridades estatales y municipales fronterizas de los dos países.

Como resultados inmediatos del PIAF, México se comprometió a invertir 1.4 billones de pesos en proyectos ambientales para las ciudades mexicanas fronterizas, de los cuales en 1992 adjudicó 448,000 millones de pesos. Por su parte, Estados Unidos para el año de 1993, asignó por conducto de la EPA, 179 millones de dólares para la protección ambiental del área fronteriza de ese país.⁵⁰

Este Plan es integral, en el sentido que busca la protección del aire, agua, suelo, mediante el encausamiento de los recursos de los sectores público y privado. Aunque su objetivo inicial es el resolver los problemas ambientales presentes en el área fronteriza, su propósito a largo plazo, es proteger el ambiente de la frontera de la contaminación provocada por las fuentes actuales y por las que en el futuro puedan llegar a la región.

El aspecto más notable de este Plan es el espíritu de cooperación transfronteriza que lo anima. Ese espíritu de cooperación spoya la firme convicción de que éste Plan ayuda a México y a los Estados Unidos a alcanzar un objetivo común relevante: la protección a largo plazo de la salud humana y de los ecosistemas naturales de la región fronteriza.⁵¹

El objetivo de este Plan Integral Fronterizo es proporcionar protección a largo plazo a la salud humana y a los ecosistemas naturales en la frontera de México y los Estados Unidos. Para alcanzar este objetivo, ambos gobiernos se han comprometido a cumplir con cuatro objetivos específicos:

- Fortalecimiento del cumplimiento de la legislación existente.
- Reducción de la contaminación mediante nuevas iniciativas.
- Incremento en la cooperación para planeación, capacitación y educación.
- Mayor conocimiento del ambiente en la frontera.

En la medida en que se cumplan estos objetivos, se lograrán apreciables avances en la calidad ambiental del área, empleando para ello, la segunda etapa del PIAF. Posteriormente, a raíz de las negociaciones del TLC, dicho Programa en su segunda etapa (1995-2000), será modificado a través de una serie de instrumentos que completarán,

⁵⁰ Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Ob. cit. p. 60.

⁵¹ Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Ob. Cit. p. 12.

ampliarán, e incluso modificarán los alcances y objetivos de éste programa; nos referimos al Programa Frontera XXI, actualmente en vigor.

2.1.3.- Programa Frontera XXI.⁵²

Este programa surgió, gracias a que existe una contaminación en los cuerpos de agua que se encuentran a lo largo de la frontera México- Estados Unidos. El crecimiento poblacional en algunas de las regiones del norte, aunado al bajo control de plaguicidas, el deficiente control de aguas residuales, etc., han generado enfermedades como cáncer óseo, hepatitis, y otros graves padecimientos. Se espera contar con soluciones en un tiempo aproximado de cinco años en la franja limítrofe. El problema de contaminación de los Ríos Bravo y Colorado ha provocado, no solo enfermedades humanas, sino muerte de flora y fauna acuáticas, que producen daños a la industria pesquera en la Costa de California. Se ha previsto que la entrada en vigor del TLC no impide que estos daños se den. Se necesitan aproximadamente 400 millones de dólares, solamente para que el lado mexicano haga algo fructífero por controlar la contaminación del agua. Los contaminantes que más contaminan la región, son aquellas partículas inferiores a 10 micras, suspendidas en el aire, y que afectan también a la franja fronteriza.

El Programa FRONTERA XXI aspira a impulsar acciones y mecanismos dirigidos a atender las prioridades en materia de protección al medio ambiente y desarrollo sustentable en la frontera de México con Estados Unidos de América, con una perspectiva integral que incorpore las demandas del siglo XXI.

Frontera XXI, como instrumento que recoge la experiencia del Programa Integral Ambiental Fronterizo (PIAF de febrero de 1992), representa una nueva etapa en la cooperación bilateral con los EUA. Amplía el marco de colaboración e integra en las actividades de planeación, una perspectiva integral para el mejoramiento del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales en la franja fronteriza.

⁵² La información utilizada para la elaboración del presente punto, fue consultada de la hoja electrónica que la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) tiene en Internet, bajo la dirección <http://www.semarnap.gob.mx>

El Programa Frontera XXI tiene, entre otras, cinco grandes prioridades:

a) Promover una transición al desarrollo sustentable y frenar los procesos de deterioro ambiental y de los recursos. Supone la promoción de un modelo de desarrollo que tome en cuenta el aprovechamiento duradero de los recursos naturales renovables y la protección al ambiente para facilitar el desarrollo actual y futuro. Implica detener los procesos de deterioro ambiental mediante acciones que permitan prevenirlos y/o remediarlos.

b) Avanzar en la descentralización, la coordinación e integración regional. Para México y EUA, Frontera XXI supone asumir el compromiso de acciones efectivas de coordinación e integración regional a lo largo de la frontera. Para México, en particular, implica acelerar las acciones de descentralización a los estados y municipios de la región, a fin de que puedan ejercer efectivamente las funciones que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente les confiere.

c) Fomentar la corresponsabilidad, la participación social y una información oportuna y transparente en la política ambiental. El logro de los propósitos ambientales fronterizos se alcanzará creando y consolidando espacios efectivos de participación social a distintos niveles. Para el caso de México, se creó recientemente el Consejo Consultivo Nacional para el Desarrollo Sustentable, el cual tendrá una participación relevante en dicho proceso.

d) Ordenar el aprovechamiento de los recursos, la producción, la infraestructura y el desarrollo urbano. El ordenamiento ecológico de la región fronteriza será una herramienta fundamental para planear el desarrollo regional de manera compatible con las aptitudes y capacidades ambientales.

e) Destacar la prevención y fomentar con la educación, la capacitación y la comunicación, patrones de consumo más favorables hacia la sustentabilidad.

Una prioridad de Frontera XXI será reforzar las medidas preventivas para evitar el deterioro ambiental. Al respecto, se fomentarán cambios de actitud en el consumo, en relación con el cuidado del entorno ambiental.

Líneas estratégicas del Programa Frontera XXI

El Programa debe expresar el nuevo arreglo institucional que se desprende de la creación de nuevas instituciones, como la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF), el Banco para el Desarrollo de América del Norte (BANDAN) y la Comisión Norteamericana de Cooperación Ambiental (CNCA), quienes, junto con las ya existentes, como son la EPA y la CILA, abren las posibilidades para ejercer una planeación integral con una visión de conjunto de la problemática fronteriza.

El programa deberá

- Realizar una planeación ambiental efectiva.
- Optimizar los recursos técnicos y financieros disponibles racionalizando su distribución.
- Coordinar los esfuerzos binacionales que se realizan en materia de medio ambiente y recursos naturales.
- Evitar duplicaciones u omisiones.
- Promover la participación de la iniciativa privada en proyectos ambientales.
- Fomentar y fortalecer la participación de la sociedad organizada en la formulación, ejecución y supervisión de los proyectos que se realicen.
- Promover un efectivo proceso de descentralización de la gestión ambiental que fortalezca a los estados y municipios.

- Generar un ordenamiento ecológico de la región y utilizarlo como un instrumento efectivo para la planeación industrial y urbana.
- Maximizar las posibilidades de acción conjunta México-EUA.

Nuevas Áreas de Acción en Frontera XXI.

Como producto de la configuración institucional que emerge con la creación de nuevas instituciones como la SEMARNAP, se abre la posibilidad de ampliar el marco de acción de las actividades que desarrollan ambos gobiernos en la región fronteriza. En particular, se han detectado algunas áreas importantes en las que ya es posible iniciar esfuerzos de cooperación para la protección del ambiente y los recursos naturales.

Un sistema de información ambiental y conservación de los recursos naturales. Al respecto, ya se establecieron los primeros contactos entre las agencias encargadas de tales actividades, lo que, eventualmente, podría conducir a la formalización de dos nuevos Grupos de Trabajo. En principio, el Grupo de Trabajo sobre sistemas de información ambiental tendría dos tareas:

- a) Realizar un inventario de los sistemas de manejo de datos existentes en las distintas instancias que participan en la frontera.
- b) A mediano plazo, establecer un sistema de información geográfica unificado que incorpore los datos de carácter ambiental, geográfico, económico y de población que generan las distintas entidades de la región fronteriza. En tales actividades tendrán una participación relevante el INEGI, por parte de México, y el Geological Survey, del Departamento del Interior de EUA.

2.1.4.- Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza.

Dentro de un nuevo marco de relaciones entre ambos países, y sobre todo dentro del esquema de cooperación e intercambio que el Tratado de Libre Comercio y sus Acuerdos en materia laboral y ambiental, habían generado, los Gobiernos de México y de los Estados Unidos acordaron, en noviembre de 1993, la creación de instrumentos para apoyar a las comunidades de ambos lados de la frontera, en la coordinación y la ejecución de proyectos de infraestructura ecológica. Este acuerdo reafirma los objetivos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, así como los del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte.

Para este propósito, los gobiernos establecieron dos instituciones:

- 1.- La Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF).
- 2.- El Banco de Desarrollo de América del Norte (BANDAN).

La COCEF, con sede en Cd. Juárez, Chihuahua, México, trabaja con las comunidades locales y otros agentes promotores del desarrollo, en la ejecución de proyectos de infraestructura ambiental, y certifica proyectos para ser sometidos al Banco de Desarrollo de América del Norte para su financiamiento.

La Comisión cuenta con un Consejo Directivo binacional integrado por diez miembros, cinco por cada país, un Administrador General, un Administrador General Adjunto, un Consejo Asesor binacional integrado por 18 miembros, nueve por cada país, y su propia plantilla de profesionales necesaria para desempeñar las tareas encomendadas.

Las funciones de la COCEF son las siguientes:

- 1.- Colaborar con las autoridades estatales y municipales, con instituciones nacionales e internacionales, con fuentes privadas de capital de inversión, para proyectos de inversión, para proyectos de infraestructura ecológica ubicados dentro de la franja fronteriza de 100 Km. a ambos lados de la línea divisoria.

Capítulo Segundo.

Antecedentes de Cooperación Ambiental entre México, Canadá y los Estados Unidos.

2.- Preparar, desarrollar, coordinar, ejecutar o supervisar proyectos de infraestructura ecológica de la zona fronteriza, incluso el diseño, ubicación u otros aspectos técnicos de los mismos.

3.- Analizar la viabilidad financiera y los aspectos ambientales de proyectos de infraestructura ecológica de la zona fronteriza y evaluar sus beneficios económicos y sociales.

4.- Organizar, desarrollar o hacer arreglos para el financiamiento público o privado de proyectos de infraestructura ambiental en la zona fronteriza.

5.- Certificar solicitudes de financiamiento para ser presentadas al Banco de Desarrollo de América del Norte, o a otras fuentes de financiamiento que soliciten dicha certificación.

6.- Proporcionar asistencia técnica dando preferencia a proyectos relacionados con la contaminación del agua, tratamiento de aguas residuales, desechos sólidos y otros asuntos relacionados.

Cada país contribuye en una misma proporción al presupuesto operativo de la Comisión. Además, puede recibir aportaciones de otras instituciones, fundaciones o entidades gubernamentales.

Por lo que respecta, al tema de la presente tesis, la COCEF ha establecido procedimientos para que el público tenga a su disposición información documental sobre los proyectos que reciban asistencia técnica o estén siendo evaluados para certificación. Con estos procedimientos, el público puede formular observaciones respecto de los criterios establecidos por la COCEF. Además, para los proyectos de infraestructura ecológica y de las solicitudes de certificación, el Consejo Directivo puede recibir quejas de grupos afectados por proyectos que la COCEF haya asistido u otorgado certificación. También se lleva a cabo un intenso programa de participación comunitaria, con reuniones mensuales, para identificar y evaluar con las comunidades, proyectos de infraestructura ambiental. Adicionalmente, el Consejo Directivo celebra reuniones trimestrales de carácter público en

distintos puntos de la frontera. Anualmente, la Comisión elabora un informe de actividades que es público.³³

2.1.5.- El Banco de Desarrollo de América del Norte.

El Banco de Desarrollo de América del Norte (BANDAM), tiene su sede en San Antonio, Texas, Estados Unidos. Esta capitalizado en partes iguales por los gobiernos de México y los Estados Unidos, con un capital autorizado de \$ 3, 000 millones de dólares, que se canalizan para dar financiamientos para completar los fondos existentes y promover una mayor participación del capital privado.

Como parte de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio, Estados Unidos y México acordaron aportar \$ 225 millones de dólares cada uno, al Banco durante los próximos 4 años. Además ambos países aportarán "capital de garantía" adicional para poder darle mayor capacidad de crédito al Banco que será de 2 a 3 mil millones de dólares.³⁴

2.2.- Relaciones bilaterales México-Canadá.

La relación de México con el Canadá data de tiempos recientes, toda vez que dada la cercanía geográfica con los Estados Unidos hace que sea con éste con el que mayores vínculos y relaciones se tengan, dado que se comparten los mismos problemas. Sin embargo, nuestro país ha contado con la valiosa ayuda de Canadá, en momentos tan difíciles para nosotros como lo fué el terremoto de 1985.

En materia de cooperación ambiental, podemos encontrar que es en la última década que se han concluido y signado obligaciones internacionales entre ambos Estados; es así que encontramos lo siguiente:³⁵

³³ Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza. Guía para la presentación y criterios para la certificación de proyectos. 1995, pp. 14, 16.

³⁴ Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza. NOTI COCEF. Diciembre de 1995, p.1.

³⁵ Secretaría de Desarrollo Social. Informe de la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente 1993-1994. México, 1993. p.310.

- México y Canadá rubricaron el 27 de marzo de 1992 un Acuerdo de Contribución para donar un millón de dólares canadienses para el desarrollo de 21 proyectos en materia ambiental ordenados a la capacitación profesional y la transferencia de tecnologías. Dicho programa se dividió en dos fases: la primera de 1992-1993.
- En la segunda fase 1993-1994, se rubricó, en marzo de 1993, un nuevo contrato para otra donación de un millón de dólares canadienses, los cuales se distribuyeron entre el Instituto Nacional de Ecología, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y la Comisión Nacional del Agua.
- Se negoció la tercera fase con ese país para la ejecución de los siguientes proyectos: Capacitación y Fortalecimiento a la Infraestructura Operacional para la Gestión Ambiental en los Estados de Oaxaca y Guerrero, Apoyo a los Estudios de Cambio Climático, Desarrollo de Indicadores Ambientales para Eco-Regiones críticas, Sistema y Automatización del Proceso de Manifestaciones de Impacto Ambiental por actividad.
- Programa "Bosque Modelo" México-Canadá. México por conducto de la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos (SARH), aceptó aplicar en nuestro país este programa, para el cual Canadá dono tres millones de dólares canadienses.

Por otro lado, se suscribió de manera conjunta un Memorándum de Entendimiento entre México, Estados Unidos y Canadá, teniendo como representantes a la Sedesol (ahora Semarnap), el United States fish and Wildlife Service y el Canadian Wildlife Service, respectivamente. El objetivo del comité tripartita integrado en función de dicho memorándum, es desarrollar estrategias de conservación, protección y manejo de aves acuáticas migratorias y los hábitats que las sustentan, alentar la coparticipación entre agencias públicas, privadas, instituciones de enseñanza superior y otros interesados en el desarrollo de proyectos. México fundamentó en cuatro puntos, la importancia del desarrollo de este Memorándum: cooperación para la capacitación técnica de recursos humanos, cooperación para el establecimiento y desarrollo de la infraestructura para la instrumentación de programas integrales de conservación y manejo de humedales y sitios de invernación de las aves acuáticas migratorias, cooperación para la realización de estudios para el aprovechamiento racional y sustentable de recurso, y cooperación para la instrumentación

de proyectos productivos alternativos para las comunidades rurales compatibles con la conservación y manejo de sitios de invernación de aves acuáticas migratorias.⁵⁶

2.3.- Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

La economía de mercado se funda, idealmente, en la competencia libre entre los agentes económicos, ya que sólo la explotación de sus ventajas comparativas se traduce en eficiencia en el uso de los recursos y en beneficio para los productores, y sobre todo, para los consumidores. De ahí se sigue que el comercio sin restricciones es la principal, si no la única fuente de verdadero progreso económico.⁵⁷

A fines de la Segunda Guerra Mundial, se iniciaron los esfuerzos por alcanzar un acuerdo multilateral para promover el comercio internacional y el desarrollo de los países. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) fué el resultado de ésta preocupación.⁵⁸

El tema de la integración económica se ha puesto de moda en el mundo. "Derivado de los avances tecnológicos que promueven la globalización de la economía y la especialización, que a su vez supone la racionalización de los procesos productivos, parece evidente que el camino para alcanzar la eficiencia y la competitividad productiva y, a través de ellas, el crecimiento económico y los mejores niveles de vida a que legítimamente aspiran las poblaciones del mundo y tan necesarios resultan para el mantenimiento de la paz, en un mundo cada vez más pequeño y mejor comunicado, es la integración económica."⁵⁹

⁵⁶ Ibid. p. 316.

⁵⁷ Fix Fierro, Héctor y Sergio López Ayllón. "Libre comercio y globalización del derecho", en *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. Instituto de investigaciones Jurídicas, UNAM. Tomo 1. México, 1993, p. 29.

⁵⁸ México ingresó al GATT apenas en 1986. Dicho acuerdo fue aprobado por la Cámara de Senadores el 9 de octubre de 1986 y publicado en el Diario Oficial de la Federación los días 26 y 28 de noviembre de ese año.

⁵⁹ Patiño Manferrer, Ruperto. "Acceso a mercados", en *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Tomo 1. México, 1993, p. 109.

La integración económica puede entenderse como proceso y como una situación de las actividades económicas. "Considerada como un proceso, se encuentra acompañada de medidas dirigidas a abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diferentes naciones; vista como una situación de los negocios, la integración viene a caracterizarse por la ausencia de varias formas de discriminación entre economías nacionales"⁶⁰

En tal sentido y como parte de la estrategia de desarrollo de México, y de acuerdo con la globalización de las actividades económicas, nuestro país negoció y suscribió un acuerdo de libre comercio con los dos países vecinos del norte, que entró en vigor el 1 de enero de 1994.⁶¹

Este acuerdo comercial, es conocido como Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC). Dicho Tratado es un conjunto de reglas de Derecho Internacional que los tres países acordaron para vender y comprar productos y servicios en América del Norte. Se llama de libre comercio porque estas reglas definen cómo y cuándo se eliminarán los permisos, las cuotas y las licencias y particularmente los aranceles y las tarifas, es decir, los impuestos que se cobran por importar una mercancía. También es un acuerdo que crea los mecanismos para dar solución a las diferencias que siempre surgen en las relaciones comerciales entre las naciones.

El Tratado es, por consiguiente, un conjunto de normas jurídicas para fomentar las compra-venta entre los tres países, quitando paulatinamente los aranceles o impuestos que pagan los productos para entrar a otro país, las normas que deben ser respetadas por los productores de los tres países y los mecanismos para resolver las diferencias que puedan surgir.⁶²

⁶⁰ Ibid p.110.

⁶¹ Secretaría de Desarrollo Social. Informe de la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente 1991-1992. México, 1993, p.314.

⁶² Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. ¿Qué es el TLC? México, 1993, p.5.

No cabe la menor duda de que el TLC se inserta y da forma a un proceso de integración económica internacional, representado en este caso por una "zona de libre comercio."⁶³

La zona de libre comercio formada por México, Canadá y los Estados Unidos, incorpora en realidad algunas de las características de procesos de integración más avanzados, tales como la eliminación de restricciones o discriminaciones para la libre circulación de factores productivos diferentes a las mercancías (el comercio de servicios, los capitales, la tecnología); la armonización de ciertas políticas económicas y el establecimiento de mecanismos supranacionales, por ejemplo para la vigilancia de las políticas nacionales y la solución de diferencias cuyas decisiones resultarán obligatorias para los países miembros.

En esta integración económica, hay otras dos dimensiones de integración inseparables, que pocas veces recapacitamos en las mismas; nos referimos a la política y la jurídica. El derecho puede ser en este caso, tanto instrumento, como objeto de la integración.⁶⁴

⁶³ El artículo XXIV del GATT permite la creación de zonas de libre comercio. Dicha figura, forma parte de los tipos o niveles de integración económica. Tenemos en primer lugar la forma más simple de integración conocida como área o zona de libre comercio, en la que las tarifas y las restricciones cuantitativas son abolidas, manteniendo cada país sus propias tarifas frente a los países no pertenecientes al área. En segundo término, se presentan la unión aduanera, que trae aparejada, además de la supresión de discriminación a los movimientos de mercancías dentro de la unión, la equiparación de tarifas en el comercio con países no miembros.

En tercer lugar, aparece el mercado común, considerada como una forma superior de integración económica que no se limita a suprimir las restricciones al comercio, sino también las que dificultan el movimiento de los factores (capital, recursos naturales, mano de obra, tecnología).

Una cuarta forma o grado de integración se presenta con la unión económica en la que se combina la supresión de restricciones al movimiento de mercancías y factores, con un cierto grado de armonización con las políticas económicas nacionales, con objeto de eliminar la discriminación resultante de las disparidades de dichas políticas (por ejemplo financieros, fiscales, comerciales, etc.).

Por último, la forma más acabada de integración económica lo es la integración económica total, que presupone la unificación de las políticas monetarias, fiscal y social, además de requerir el establecimiento de una autoridad supranacional, cuyas decisiones sean obligatorias para los estados miembros.
Cfr. Patiño Manferrer, Ruperto. Ob. Cit. p. 109-115.

⁶⁴ Fix Fierro, Héctor y Sergio López Ayllón. Ob. Cit. p. 22.

El derecho es un instrumento, en cuanto constituye un cauce y un medio para la integración.⁴³

Esto será retomado al analizar las obligaciones que los estados miembros han adquirido en materia de cumplimiento y eficacia de su legislación ambiental, dentro del marco del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte.

Los objetivos del Tratado de Libre Comercio, son:

- Eliminar barreras al comercio.
- Establecer un mecanismo adecuado para la resolución de controversias.
- Contar con la protección necesaria para los derechos de propiedad intelectual.
- Obtener beneficios de la naturaleza complementaria de las economías de los tres países.
- Atraer la inversión extranjera al territorio de las Partes.

Al momento de ser negociado el Tratado, muchas organizaciones estadounidenses de corte ecologista y laboral, elevaron sus protestas; toda vez que el Tratado serviría para reducir los estándares ambientales y laborales en los Estados Unidos. Por tal motivo se incluyeron en el articulado del mismo, varias disposiciones relativas a la vinculación entre medio ambiente y comercio.

⁴³ "En este sentido el derecho ofrece distintas posibilidades de integración institucional, mediante la creación de organismos supra o internacionales, representativos o independientes, con funciones decisorias, de coordinación o de información o consulta. Desde el punto de vista sustantivo, el derecho establece diversos principios y garantías de libertad (por ejemplo de acceso al mercado), propiedad (incluida la propiedad intelectual), igualdad (como el trato nacional o de nación más favorecida) y seguridad (el acceso a los tribunales o al arbitraje). El papel del derecho como objeto de la integración ha recibido gran atención sobre todo desde el punto de vista de la unificación, uniformación o armonización jurídica (como forma de lograr un grado mínimo y necesario de homogeneidad entre las partes), ya sea mediante la aproximación de las leyes de los estados parte o a través de la expedición de ordenamientos obligatorios por parte de órganos supranacionales." Fiv Fierro, Héctor y Sergio López Ayllón. *Op. Cit.* pp. 26-27.

Por tal motivo se ha considerado a este tratado comercial como un ejemplo de cooperación trilateral en materia ambiental ante las expectativas económicas.

Los tres países miembros del TLC, se comprometieron a aplicar y administrar el Tratado de manera compatible con la protección al medio ambiente, así como a impulsar el desarrollo sustentable. Las disposiciones específicas del Tratado en la materia se fundamentan en lo siguiente:⁶⁶

- Las obligaciones comerciales de los tres países derivadas de convenios internacionales determinados sobre especies en vías de extinción, sustancias que dañan la capa de ozono y residuos peligrosos prevalecerán sobre las disposiciones del Tratado, sujeto al requisito de minimizar la incompatibilidad de estos convenios con el TLC. Con ello, se asegura que el TLC no limite el derecho de cada país para adoptar medidas conforme a dichos convenios.
- En el Tratado se confirma el derecho de cada país para determinar el nivel de protección que considere adecuados para el medio ambiente y para la vida o salud humana, animal o vegetal.
- En el Tratado también se establece claramente que, para asegurar el nivel de protección, cada país podrá adoptar y mantener normas sanitarias y fitosanitarias, incluyendo algunos que pudieran ser más estrictas que las internacionales.
- Los tres países trabajarán conjuntamente para mejorar el nivel de protección del medio ambiente y de la vida y salud humana, animal y vegetal.
- En el Tratado se dispone que ningún país miembro deberá disminuir el nivel de protección de sus normas de salud, seguridad o medio ambiente, con el propósito de atraer inversión.
- En los casos de controversias comerciales relacionadas con las normas de un país determinado y con implicaciones sobre el medio ambiente, este país podrá optar por que se remita el caso a los mecanismos de solución de controversias del Tratado, en lugar de recurrir a los establecidos en otros acuerdos comerciales. Los países también dispondrán

⁶⁶ Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos. México, 1993, p. 38.

de esta opción en controversias sobre medidas comerciales derivadas de convenios internacionales en materia de medio ambiente.

- Los tribunales para la solución de controversias conforme al Tratado, podrán solicitar asesoría de científicos, incluyendo aquellos en materia ambiental, sobre asuntos referentes a medio ambiente, normas y otros de índole científica.
- Dentro del proceso de solución de controversias, el país demandante tendrá la carga de probar que una medida en materia ambiental o de salud adoptada por un país miembro del TLC es incompatible con el Tratado.

Será el Acuerdo de Cooperación Ambiental el que regulará de manera más clara y precisa la vinculación entre comercio y medio ambiente. El Acuerdo, como ya veremos en el Capítulo Cuarto, se sustenta en las disposiciones ambientales del TLC, las complementa y promueve. El Acuerdo crea una estructura en la que los países miembros pueden hacer compatible el incremento de la actividad comercial con la protección del medio ambiente, sin crear distorsiones o nuevas barreras comerciales. El TLC y su Acuerdo "paralelo" en materia ambiental, constituyen el esfuerzo más integrado que a nivel trilateral, los tres países han logrado suscribir y poner en ejecución y operatividad.

Capítulo Tercero

El Derecho a la Información en México, Canadá y los Estados Unidos

Toca hablar ahora de las diversas disposiciones legales que en México, Canadá y los Estados Unidos, regulan el derecho a la información como tal, o a través de alguna de sus modalidades, ya descritas en otros capítulos.

De los tres países en cuestión, debemos advertir que será nuestro país el que cuenta con menor normatividad sobre la materia; esto se debe, por un lado, a nuestra reciente incursión normativa y administrativa en cuestiones ambientales y por otro lado las peculiaridades de nuestro propio sistema político y legislativo que en la práctica han generado un desarrollo casi nulo en cuanto a libertades públicas se refiere, entre ellas el derecho a la información.

3.1.- En México.

En nuestro país encontramos que es hasta el año de 1971 que se empiezan a regular las cuestiones ambientales, a través de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental.

Dicha Ley será abrogada en el año de 1982, para dar paso a la Ley Federal de Protección al Ambiente, la cual será abrogada por la actual ley ambiental vigente de 1988, con reformas en diciembre de 1996.

A nivel constitucional, no podemos encontrar de manera expresa el derecho a un medio ambiente adecuado. Las únicas referencias ambientales en nuestra Constitución las encontramos en los artículos 25, 27 y 73 fracción XXIX-G, los cuales se refieren más que nada a la concurrencia para legislar en la materia, así como a la regulación en beneficio social de los recursos naturales. De manera directa no encontramos desarrollado el derecho a la información, pero sí en lo referente al "derecho de petición", consagrado en el artículo 8° y la garantía de protección a la información por parte del Estado, consignada en el artículo 6°.

Fuera de ello, las únicas referencias que encontraremos será en la legislación secundaria, sobre todo en materia ambiental y de procedimiento administrativo. Lo anterior, será analizado a continuación.

3.1.1.- Disposiciones Constitucionales.

El acceso público a la información aparece en los artículos 6° y 8° de la Constitución Mexicana. El artículo 6° señala que el acceso a la información constituye un derecho, que será asegurado por el Estado.⁶⁷

El artículo 8° establece que los funcionarios y empleados públicos deben respetar el derecho de los ciudadanos a realizar peticiones a la información dentro de un plazo breve, siempre que dicha petición se efectúe "de manera pacífica y respetuosa". Solamente los ciudadanos mexicanos tienen derecho a realizar peticiones de "material político". Si bien el término "plazo breve" no se estipula en la Constitución Mexicana, en una ocasión la Suprema Corte de Justicia dictaminó que cuatro meses era un periodo considerable y que exceder del mismo, es violatorio de dicho derecho.⁶⁸

⁶⁷ Dicho artículo no ha sido objeto de reglamentación, lo cual impide un desarrollo progresivo y efectivo en la protección de ese derecho. Por otro lado, conforme al artículo 6° constitucional, "el derecho a la información será garantizado por el Estado"; "garantizar" o "garantía" implica "asegurar" o "proteger". Por ende, de acuerdo con dicho precepto, el Estado no asume la obligación de informar, sino de garantizar, es decir, de proteger o asegurar el derecho a la información. Cfr. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo de México. México, 1990. Tomo 7, p.89.

⁶⁸ La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 4 de agosto de 1994, establece en su artículo 17 que "*Salvo que las leyes específicas establezcan lo contrario u otro plazo no podrá exceder de cuatro meses el tiempo para que la autoridad administrativa resuelva lo que corresponda; transcurrido el cual se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente.*" Es importante rescatar esto, toda vez, que en materia ambiental federal, los trámites y procedimientos ambientales estarán regulados y regidos por las formas, términos y plazos que la ley en comento establece.

El único supuesto que en materia de procedimiento ambiental encontramos, que señale un tiempo menor a los cuatro meses, es en lo referente al "derecho a la información ambiental"; La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en su artículo 159 Bis 3, estipula que "*La autoridad ambiental deberá responder por escrito a los solicitantes de información ambiental en un plazo no mayor a veinte días a partir de la recepción de la petición respectiva... Si transcurrido el plazo establecido en el párrafo anterior la autoridad ambiental no emite su respuesta por escrito, la petición se entenderá resuelta en sentido negativo para el promovente.*"

3.1.2.- En las leyes ambientales.

México no cuenta con una ley general bajo la que se instrumenten disposiciones sobre el derecho público del acceso a la información.

Sin embargo, existen diferentes leyes en lo particular que pudieran establecer el acceso público a ciertos tipos de información dentro del alcance de dichas leyes. Por ejemplo, la Ley General del Equilibrio Ecológico⁶⁹ estipula el acceso público general a las evaluaciones de impacto ambiental (artículo 34) y a la información ambiental que las autoridades federales, estatales y municipales tengan en su poder (159 Bis en adelante).

El acceso Público General a la Información sobre el Ambiente, puede ser analizado a través de varias fuentes.

Existen una serie de fuentes potenciales de información sobre el ambiente en México. Entre éstas, se encuentran el Diario Oficial de la Federación, la Gaceta Ecológica, el acceso público a las Evaluaciones de Impacto Ambiental, sistemas de información, registros e informes técnicos.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), una entidad descentralizada de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), es responsable de la promoción y divulgación general de la información sobre el ambiente. Si bien, no se establece específicamente en la ley, el Instituto Nacional de Ecología (INE) es igualmente una de las principales fuentes de información sobre el ambiente mediante la publicación de documentos e informes especiales, incluyendo la publicación bianual del " Informe de la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. " ⁷⁰

⁶⁹ Dicha Ley se aprobó el 7 de diciembre de 1987 y fue publicada el 28 de enero de 1988 en el Diario Oficial de la Federación, para entrar en vigor, como lo señalaba su artículo 1º transitorio, el día 1 de marzo del mismo año. Dicha Ley fue reformada en octubre de este año, aumentando de 194 artículos a 204. Reformas que serán analizadas en el presente punto, en lo referente a derecho a la información ambiental.

⁷⁰ Hasta la fecha se han publicado los informes correspondientes a los bienios de 1991-1992, 1993-1994; estando pendiente la publicación del informe correspondiente a 1995-1996, el cual será a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (los anteriores fueron publicados por la Sedesol).

Una importante fuente de información en México es la Gaceta Ecológica publicada por el Instituto Nacional de Ecología (INE), un organismo descentralizado de la SEMARNAP. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), establece en su artículo 159 Bis 2 que dicha Gaceta debe incluir todas las Normas Oficiales Mexicanas (en lo sucesivo las NOMs), acuerdos, instrucciones, resoluciones, circulares, notificaciones, avisos y comunicaciones de índole general con respecto a la SEMARNAP incluso información de interés general en materia ambiental e información relacionada con las Áreas Naturales Protegidas y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

De acuerdo con la LGEEPA y su Reglamento en Materia de Impacto Ambiental, el INE es también responsable de publicar avisos que informen al público sobre aquellas evaluaciones de impacto ambiental disponibles para su revisión por parte de la ciudadanía.

El artículo 34 de dicha Ley dispone que *"Una vez que la Secretaría reciba una manifestación de impacto ambiental e integre el expediente a que se refiere el artículo 35, pondrá ésta a disposición del público, con el fin de que pueda ser consultada por cualquier persona... La Secretaría a solicitud de cualquier persona de la comunidad de que se trate, podrá llevar a cabo una consulta pública..."*⁷¹

Otra fuente de información la constituyen los sistemas de información sobre el ambiente que la SEMARNAP debe mantener.

El artículo 159 Bis establece que *"La Secretaría desarrollará un Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales que tendrá por objeto registrar, organizar, actualizar y difundir la información ambiental nacional, que estará disponible para su consulta ..."*

⁷¹ En este rubro, podemos encontrar un avance legislativo. Antes de las reformas de diciembre de 1996, el artículo 33 de la Ley, regulaba de manera muy genérica el acceso a los expedientes de manifestación de impacto ambiental, lo cual generaba una serie de problemas en cuanto a interpretación. Dicho artículo era omiso en la posibilidad de someter a consulta pública la tramitación y evaluación de dichos expedientes.

Otro ejemplo, es el Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera, estipula que la SEMARNAP debe mantener un sistema de información nacional actualizado sobre la calidad del aire, con un inventario de todas las fuentes de emisiones que sean de jurisdicción federal.

Sin embargo, no se establece específicamente el acceso público a tales sistemas de información.

Asimismo, existen numerosas leyes que establecen registros nacionales o locales de información relacionada con el ambiente concerniente a los derechos de propiedad. Tales registros comprenden los siguientes:

- Registro Sanitario, Reglamento a la Ley General de Salud en Materia del Control Sanitario de Actividades, Establecimientos, Productos y Servicios, artículos 166-183;
- Registro Nacional Agrario, Ley Agraria, artículos 148-56;
- Registro Nacional Forestal, Ley Forestal, artículo 5(V);
- Registro Público de Propietarios de Tierras, Ley General de Asentamientos Humanos, artículo 17;
- Registro Público de Derechos sobre el Agua, Ley Nacional de Aguas, artículos 30-32; Reglamento de la Ley Nacional de Aguas, artículos 54 a 63;
- Registro Nacional de Pesca, Reglamento de la Ley de Pesca, artículos 64-66; y
- Registro Público de Minas, Ley de Minas, artículos 46-52 y su Reglamento de la Ley de Minas, artículos 70-84

Por lo que se refiere a la participación social-considerando al derecho a la información ambiental como un derecho indisoluble al de la participación-lo encontramos en los siguientes ordenamientos:

- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Residuos Peligrosos, artículo 4.
- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica, artículo 7.
- Ley General de Asentamientos Humanos, artículo 3; y
- Ley Forestal en los artículos 5(XIV), 8, 35(1) y 36.

En la siguiente página se incluye un cuadro, en el cual se pueden apreciar los artículos respectivos a cada una de dichas leyes y reglamentos, a fin de que pueda conocerse el contenido de los mismos, así como el "alcance" del acceso a la información que se encuentre en dichos Registros Públicos.

Otra forma de acceso a la información, lo podemos encontrar en el derecho a solicitar un INFORME TECNICO, ante la SEMARNAP, en el que se determinen los daños y perjuicios que se hayan causado por infracción a las disposiciones de la Ley.

La LGEEPA incluye en su artículo 204 el derecho a solicitar a que la SEMARNAP elabore un Informe Técnico. La Ley estipula que en caso de que se causen daños o perjuicios por infracciones a la Ley, la parte afectada o partes interesadas tienen derecho a solicitar a la SEMARNAP la elaboración de un informe técnico, el cual puede emplearse como una forma de prueba en caso de que se lleve ante los tribunales.⁷² La

⁷² Cabe resaltar que con las reformas a la LGEEPA, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1996, se regula por vez primera una protección más efectiva de los intereses colectivos en materia ambiental. Corresponde a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, como representante y titular del interés ambiental de la población ejercitar las acciones que procedan, ante las autoridades judiciales competentes, cuando conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación administrativa o penal (artículo 202). Lo anterior se complementa con lo dispuesto en el

REGISTROS PUBLICOS EN MATERIA AMBIENTAL

LEY	ARTICULO
Ley Agraria	<p>Articulo 148.- Para el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental derivados de la aplicación de esta ley funcionará El Registro Agrario Nacional, como órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, en el que se inscribirán los documentos en que consten las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal. El Registro tendrá además una sección especial para las inscripciones correspondientes a la propiedad de sociedades.</p> <p>Articulo 151.- El Registro Agrario Nacional será público y cualquier persona podrá obtener la información sobre sus asientos e inscripciones y obtener a su costa las copias que solicite.</p>
Ley Forestal	<p>Articulo 5 (V).- Son atribuciones de la Secretaría en materia forestal:</p> <p>V.- Organizar y manejar el Registro Forestal Nacional.</p>
Reglamento de la Ley Forestal	<p>Articulo 57.- El Registro será público y deberá expedir, en su caso, certificaciones de los documentos que obran en sus archivos.</p>
Ley de Aguas Nacionales	<p>Articulo 30.- La Comisión llevará el Registro Público de derechos de agua, en el que deberán inscribirse los títulos de concesión de asignación y los permisos a que se refiere la presente ley, así como las prórrogas de las mismas, su suspensión, terminación y los actos y contratos relativos a la transmisión total o parcial de su titularidad.</p>

REGISTROS PÚBLICOS EN MATERIA AMBIENTAL

LEY	ARTÍCULO
Ley de Aguas Nacionales	Artículo 31.- Toda persona podrá consultar el Registro Público de Derechos de Agua y solicitar a su costa certificaciones de las inscripciones y documentos que dieron lugar a las mismas, así como sobre la inexistencia de un registro o de una inscripción posterior en relación con una determinada.
Ley de Pesca	Artículo 20.- La Secretaría de Pesca mantendrá un Registro Nacional de Pesca que será público y gratuito, por lo que hace a las inscripciones que en este se realizan; en el que se inscribirán de manera obligatoria las personas físicas o morales que se dedican a esta actividad al amparo de una concesión, permiso o autorización, con excepción de las personas físicas que efectúen pesca deportivo-recreativa. ...
Ley General de Asentamientos Humanos	Artículo 17.- Los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y sus derivados, deberán ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad, en los plazos previstos por la legislación local.
Reglamento a la Ley General de Salud en Materia de Control Sanitario de Actividades, Establecimientos, Productos y Servicios.	Artículo 166.- El Registro Sanitario es el acto administrativo mediante el cual la Secretaría autoriza la elaboración, venta, suministro al público, el uso o disposición de los productos y equipos, así como los documentos que lo requieran, de conformidad con la ley este reglamento, las normas técnicas y la norma correspondiente.
Código Civil para el Distrito Federal	Artículo 3001.- El Registro será público. Los encargados del mismo tienen la obligación de permitir a las personas que lo soliciten, que se enteren de los asientos que obran en los folios del Registro Público y de los documentos relacionados con las inscripciones que estén archivados. También tienen la obligación de expedir copias certificadas de las inscripciones o constancias que figuren en los folios del Registro Público, así como certificaciones de existir o no asientos relativos a los bienes que se señalen.

LGEIPA no especifica si el daño o perjuicio debe ser de naturaleza personal, o si también se incluye a daños o perjuicios al ambiente en términos generales.

Como ya se mencionó, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, recoge y regula el derecho a la información en sus dos modalidades a saber: como derecho a saber y como DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION.

Como derecho a saber, encontramos la obligación de SEMARNAP, a publicar y difundir información ambiental, básicamente a través de tres medios: el Informe General (artículo 159 Bis 1), de la Gaceta Ecológica (artículo 159 Bis 2) y el Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales (artículo 159 Bis).

Como acceso a la información ambiental, tenemos lo dispuesto en el artículo 159 Bis 3, que establece:

Artículo 159 Bis 3.- Toda persona tendrá derecho a que la Secretaría, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios pongan a su disposición la información ambiental que les soliciten, en los términos previstos por esta Ley. En su caso, los gastos que se generen, correrán por cuenta del solicitante.

artículo 203, en el sentido de que sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que procedan, toda persona que contamine o deteriore el ambiente o afecte los recursos naturales o la biodiversidad, será responsable y estará obligada a reparar los daños causados, de conformidad con la legislación civil aplicable. Estableciendo la posibilidad a que los particulares o el mismo gobierno federal, pueda demandar la responsabilidad ambiental. EL término para demandar dicha responsabilidad será de cinco años contados a partir del momento en que se produzca el acto, hecho u omisión correspondiente.

Con ello se clarifica (puesto que al tenor de la legislación civil, ya existía de una manera u otra) la tutela judicial en vía civil para aquellas personas que hayan sufrido quebranto de su derecho al medio ambiente adecuado tanto en el ámbito de sus relaciones de vecindad como en los casos de culpa extracontractual.

Para muchos este reconocimiento de "tutela judicial" de los intereses ambientales de la población, en conjunción con la posibilidad que el artículo 189 de la Ley otorga de que *"Toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades podrán denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al ambiente o ante otras autoridades todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales..."*, constituye un reconocimiento a la legitimación activa para que toda persona interesada pueda demandar judicialmente en materia ambiental, siendo una especie de acción popular no reconocida; logrando con ello la ampliación del concepto de interés, el reconocimiento de los intereses colectivos y la acción popular.

Para los efectos de lo dispuesto en el presente ordenamiento, se considera información ambiental, cualquier información escrita, visual o en forma de base de datos, de que dispongan las autoridades ambientales en materia de agua, aire, suelo, flora, fauna y recursos naturales en general, así como sobre las actividades o medidas que les afectan o puedan afectarlos.

Toda petición de información ambiental deberá presentarse por escrito, especificando claramente la información que se solicita y los motivos de la petición. Los solicitantes deberán identificarse indicando su nombre o razón social y domicilio.

En el artículo 159 Bis 4, se establecen las causas por las cuales se puede denegar la entrega de la información solicitada. Dichos supuestos, son los mismos que a nivel internacional ya hemos analizado.⁷³ En el artículo 159 Bis 5, se establece como plazo para responder a la solicitud de información, por parte de la autoridad a la que haya sido solicitada, un plazo no mayor a veinte días a partir de la recepción de la petición respectiva. En caso de que la autoridad conteste negativamente la solicitud deberá señalar las razones que motivaron su determinación, así como la fundamentación legal aplicable (entre ellas el estar en los supuestos del artículo 159 Bis 4). Si una vez transcurrido el plazo establecido de veinte días, la autoridad ambiental no emite su respuesta por escrito, la petición se entenderá resuelta en sentido negativo para el promovente.

En caso de ser denegada la petición, o no haber sido resuelta dentro del plazo de veinte días, el afectado podrá impugnar dicho acto de la autoridad, por medio de la interposición del recurso de revisión previsto por dicha Ley y en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. De conformidad a lo dispuesto por el artículo 159 Bis 6, quien reciba información ambiental de las autoridades competentes, será responsable de su adecuada utilización y deberá responder por los daños y perjuicios que se ocasionen por su indebido manejo.⁷⁴

⁷³ *Ibid Supra* 1.3.1 y 1.4.

⁷⁴ Aquí entramos al "abuso del derecho". El daño causado a otro por el ejercicio de un derecho, puede traer consigo la responsabilidad del titular de ese derecho. Ninguna cuestión ha dado lugar a más largas discusiones en la doctrina civilista. El Digesto establecía: "*A nadie perjudica, ningún daño hace, quien usa de su derecho...*" lo cual significa que "el que ejerce su derecho con prudencia y atención no es responsable del daño que pueda causar a otro". Se ha dicho que existe abuso del derecho en aquellos casos en que hay intención de perjudicar o simplemente falta de prudencia o diligencia.

DERECHO A LA INFORMACION AMBIENTAL EN LA FEDERACION MEXICANA

TITULO	ARTICULO
PRIMERO.- DISPOSICIONES GENERALES	<p>Artículo 5.- Son facultades de la Federación:</p> <p>--</p> <p>XVI.- La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley;</p> <p>XVII.- La integración del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales y su puesta a disposición al público en los términos de la presente Ley</p> <p>Artículo 8.- Corresponde a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:</p> <p>--</p> <p>XIII.- La formulación y conducción de la política municipal de información y difusión en materia ambiental;</p> <p>Artículo 15.- Para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en esta Ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, el Ejecutivo Federal observará los siguientes principios:</p> <p>--</p> <p>III.- Las autoridades y los particulares deben asumir la responsabilidad de la protección del equilibrio ecológico;</p> <p>--</p> <p>XII.- Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Las autoridades en los términos de ésta y otras leyes, tomen las medidas para garantizar ese derecho;</p> <p>Artículo 34.- Una vez que la Secretaría reciba una manifestación de impacto ambiental e integre el expediente a que se refiere el artículo 33, podrá ésta a disposición del público, con el fin de que pueda ser consultada por cualquier persona.</p> <p>Los promotores de la obra o actividad podrán requerir que se mantenga en reserva la información que haya sido integrada al expediente y que, de hacerse pública, pueda afectar derechos de propiedad intelectual, y la confidencialidad de la información comercial que aporte el interesado.</p> <p>La Secretaría a solicitud de cualquier persona de la comunidad de que se trate, podrá llevar a cabo una consulta pública, conforme a los siguientes bases:</p> <p>I.- La Secretaría publicará la solicitud de autorización en materia de impacto ambiental en su Gaceta Ecológica. Asimismo, el promotor deberá publicar a su costa, un extracto del proyecto de la obra o actividad en un periódico de amplia circulación en la entidad federativa de que se trate, dentro del plazo de cinco días contados a partir de la fecha en que se presente la manifestación de impacto ambiental a la Secretaría;</p> <p>II.- Cualquier ciudadano, dentro del plazo de diez días contados a partir de la publicación del extracto del proyecto en los términos antes referidos, podrá solicitar a la Secretaría ponga a disposición del público, en la entidad federativa que corresponde la manifestación de impacto ambiental;</p>

DERECHO A LA INFORMACION AMBIENTAL

TITULO	ARTICULO
	<p>III.- Cuando se trate de obras o actividades que puedan generar desigualdades ecológicas graves o daños a la salud pública o a los recursos, de conformidad con lo que señala el reglamento de la presente Ley, la Secretaría, en coordinación con las autoridades locales, podrá organizar una reunión pública de información en la que se presenten y expliquen los aspectos técnicos ambientales de la obra o actividad de que se trate.</p> <p>IV.- Cualquier interesado, dentro del plazo de veinte días contados a partir de que la Secretaría ponga a disposición del público la manifestación de impacto ambiental en los términos de la fracción I, podrá proponer el establecimiento de medidas de prevención y mitigación adicionales, así como las observaciones que considere pertinentes, y</p> <p>V.- La Secretaría agrupará las observaciones realizadas por los interesados al expediente respectivo y consignará en la resolución que emita, el proceso de consulta pública realizado y los resultados de las observaciones y propuestas que por escrito se hayan formulado.</p>
<p>TITULO SEGUNDO.- DIVERSIDAD</p>	<p>Artículo 74.- La Secretaría integrará el Registro Nacional de Áreas Naturales Protegidas, en donde deberán inscribirse los derechos mediante los cuales se declaren las áreas naturales protegidas de interés federal, y los instrumentos que los modifican. Deberán crearse en dicho Registro los datos de la inscripción de los decretos respectivos en los registros públicos de la propiedad que correspondan. Asimismo, se deberá integrar el registro de los certificados a que se refiere el artículo 39 de esta Ley.</p> <p>Cualquier persona podrá consultar el Registro Nacional de Áreas Naturales Protegidas, el cual deberá ser integrado al Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales.</p>
<p>TITULO CUARTO.- PROFESIONAL AMBIENTE</p>	<p>Artículo 109 Bis.- La Secretaría, en los términos que señalen los reglamentos de esta Ley, deberá integrar un inventario de emisiones atmosféricas, descargas de aguas residuales en cuerpos receptores federales o que se infiltran al subsuelo, materiales y residuos peligrosos de su competencia, coordinar los registros que establece la ley y crear un sistema centralizado de información basado en las actualizaciones</p>
<p>TITULO QUINTO.- PARTICIPACION SOCIAL E INFORMACION AMBIENTAL</p>	<p>Artículo 139 BIS.- La Secretaría desarrollará un sistema nacional de información ambiental y de recursos naturales que tendrá por objeto registrar, organizar, actualizar y difundir la información ambiental nacional, que estará disponible para su consulta y que se coordinará y complementará con el Sistema de Conteo Nacionales a cargo del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.</p> <p>En dicho Sistema se deberá incorporar, entre otros aspectos, información relativa a los inventarios de recursos naturales existentes en el territorio nacional, a los mecanismos y resultados obtenidos del monitoreo de la calidad del aire, del agua y del suelo, al ordenamiento ecológico del territorio, así como a la información señalada en el Artículo 109 BIS y la correspondiente a los registros, programas y acciones que se realicen para la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.</p> <p>La Secretaría emitirá informes y documentos relevantes que resulten de las actividades científicas, académicas, trabajos técnicos o de cualquier otra índole en materia ambiental y de preservación de recursos naturales, realizados en el país por personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, los que serán remitidos al sistema nacional de información ambiental.</p>

DERECHO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL AMBIENTE PARA MEXICO

TITULO	ARTICULO
<p>TITULO QUINTO.- PARTICIPACION SOCIAL EN INFORMACION AMBIENTAL.</p>	<p>Artículo 139 IHS 1.- La Secretaría deberá elaborar y publicar bianualmente un informe detallado de la situación general existente en el país en materia de población ecológica y protección al ambiente.</p> <p>Artículo 139 IHS 2.- La Secretaría elaborará una Cuenta en la que se publicarán las disposiciones jurídicas, normas oficiales mexicanas, decretos, reglamentos, acuerdos y demás actos administrativos, así como información de interés general en materia ambiental, que se publiquen por el Gobierno Federal o los gobiernos locales, o documentos interactivales en materia ambiental de interés para México, independientemente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación o en otros órganos de difusión. Igualmente en dicha Cuenta se publicará información oficial relacionada con los áreas naturales protegidas y la preservación, y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.</p> <p>Artículo 139 IHS 3.- Toda persona tendrá derecho a que la Secretaría, los Estados, el Distrito Federal y las municipios preguen a su disposición la información ambiental que les solicite, en los términos previstos por esta Ley.</p> <p>Para los efectos de lo dispuesto en el presente ordenamiento, se considera información ambiental, cualquier información escrita, visual o en forma de base de datos, de que dependan las autoridades ambientales en materia de agua, aire, suelo, flora, fauna y recursos naturales en general, así como sobre las actividades o medidas que les afectan o puedan afectarlas.</p> <p>Toda petición de información ambiental deberá presentarse por escrito, especificando claramente la información que se solicita y los motivos que justifiquen la petición. Los solicitantes deben identificarse indicando su nombre o razón social y domicilio.</p> <p>Artículo 139 IHS 4.- Las autoridades a que se refiere el Artículo anterior, deberán la entrega de información cuando:</p> <ol style="list-style-type: none"> I.- Se considere por disposición legal que la información es confidencial o que por su propia naturaleza su difusión afecta la seguridad nacional; II.- Se trate de información relativa a asuntos que son materia de procedimientos judiciales o de inspección y vigilancia, pendientes de resolución; III.- Se trate de información aportada por terceros cuando los mismos no están obligados por disposición legal a proporcionarla; IV.- Se trate de información sobre inventarios e insumos y tecnologías de proceso, incluyendo la descripción del mismo. <p>Artículo 139 IHS 5.- Las autoridades ambientales deberán responder por escrito a los solicitantes de información ambiental en un plazo no mayor a veinte días a partir de la recepción de la petición respectiva. En caso de que la autoridad conteste negativamente la solicitud, deberá señalar las razones que motivaron su determinación.</p> <p>Si transcurrido el plazo establecido en el párrafo anterior la autoridad ambiental no emite su respuesta por escrito, la petición se entenderá resuelta en sentido negativo para el peticionario.</p>

DERECHO A LA INFORMACION AMBIENTAL EN LA

TITULO	ARTICULO
TITULO QUINTO.- PARTICIPACION SOCIAL EN LA INFORMACION AMBIENTAL.	<p>Las afectadas por actos de la Secretaría regulados en este capítulo, podrán impugnarlos mediante la interposición del recurso de revisión, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.</p> <p>Artículo 159 BIS (c).- Quien reciba información ambiental de las autoridades competentes, en los términos del presente capítulo, será responsable de su adecuada actualización y deberá responder por la omisión y perjuicio que se ocasionen por su inadecuado manejo.</p>

PROCEDIMIENTO	SOLICITUD	CONTESTACION	RECURSOS
<p>Toda persona tendrá derecho a que la Secretaría, los Estados, el Distrito Federal y los municipios pongan a su disposición la información ambiental que les soliciten</p>	<p>Se inicia el procedimiento con la petición concreta de la información que se desea, pudiendo denegarse cuando sea manifiestamente abusiva o esté formulada de forma general.</p>	<p>La autoridad ambiental deberá responder por escrito a los solicitantes de información ambiental en un plazo no mayor a veinte días contados a partir de la recepción de la petición respectiva. Si la petición se deniega deberá señalarse las razones que motivaron su determinación.</p>	<p>Si la información se deniega (expresa o fictivamente) o no se obtiene una respuesta adecuada, a juicio del interesado, se podrá interponer el recurso de revisión, de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en sus artículos 176 al 181 y en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en sus artículos 83 al 96.</p>
<p>los gastos que se generen correrán por cuenta del solicitante.</p>	<p>Toda petición de información ambiental deberá presentarse por escrito, especificando claramente la información que se solicita y los motivos de la petición.</p>	<p>Si transcurrido el plazo establecido de veinte días, la autoridad ambiental no emite su respuesta por escrito, la petición se entenderá resuelta en sentido negativo para el promovente.</p>	<p>Dicho recurso administrativo de revisión deberá interponerse dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de notificación de las resoluciones dictadas en el procedimiento administrativo.</p>
<p>La tramitación se regirá conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en sus artículos 16 fracción VII, 33 y 34, así como a lo dispuesto en el Capítulo II del Título Quinto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, artículos 159 bis al 159 bis 6.</p>	<p>Los solicitantes deberán identificarse indicando su nombre o razón social y domicilio.</p>		

3.1.3.- En otras leyes administrativas.

Como ya se mencionó, México no cuenta con una ley general bajo la que se instrumenten disposiciones sobre el derecho público al acceso a la información.

La única referencia legal, fuera del la Ley ambiental, la encontramos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994, que en su Capítulo Quinto "Del acceso a la documentación e información" establece en su artículo 33 que *"Los interesados en un procedimiento administrativo tendrán derecho de conocer, en cualquier momento el estado de su tramitación recabando la oportuna información en las oficinas correspondientes, salvo cuando contengan información sobre la defensa y seguridad nacional, sean relativos a materias protegidas por el secreto comercial o industrial, en los que el interesado no sea titular o causahabiente o se trate de asuntos en que exista disposición legal que lo prohíba."*

Como podemos apreciar, dicho derecho se encuentra "limitado o restringido" a los interesados, entendiendo por tales, a aquellas personas con interés jurídico que inicien o intervengan en un procedimiento administrativo, en términos de dicha Ley.

La teoría del abuso del derecho, establece que el ejercicio de un derecho no puede ser ilimitado. Todo derecho tiene un límite; más allá de este límite se le ejerce abusivamente, hay abuso de derecho. El abuso comienza donde el derecho cesa. Cada individuo puede ejercer sus derechos sin tener el temor de contraer una responsabilidad; pero si comete una falta en este ejercicio es responsable.

Los derechos son poderes conferidos al hombre para la satisfacción de sus intereses y no tienen valor sino en tanto que son útiles. Ejercer un derecho sin utilidad, es abusar de él. Poco importa que su titular haya obrado con la intención de perjudicar o que solamente haya sido imprudente o negligente. También existe abuso del derecho cuando se ejercita (fuera de toda intención de perjudicar y siendo aún útil), contrario a su destino económico y social fijado por las costumbres y por la vida (así lo afirmó la jurisprudencia consagrando que el que no obra sino con intención de perjudicar o sin utilidad no ejerce su derecho conforme a su fin económico y social revelado por el uso).

El artículo 1912 del Código Civil establece dicho abuso del derecho, al consignar *"Cuando al ejercitar un derecho se cause daño a otro, hay obligación de indemnizarlo si se demuestra que el derecho sólo se ejerció a fin de causar el daño, sin utilidad para el titular del derecho."* Cfr. Borja Soriano, Manuel. Teoría General de las Obligaciones. Editorial Porrúa, quinta edición. México, 1966, pp.432-436.

3.1.4.- Participación Social e Información Ambiental.

Por participación, podemos entender "el grado de intervención de los hombres y de los grupos en los procesos políticos, económicos y sociales de una comunidad. La idea fundamental de la participación, es que los ciudadanos tomen las decisiones sobre las circunstancias que les afectan".⁷⁵

La participación social es sin duda alguna, un requisito fundamental y de vital importancia de la gestión y política ambientales. Hoy en día, la Participación Social ha comenzado a ser más activa, no solo en la toma de conciencia de la realidad de parte de los habitantes de una ciudad, sino también en el sentido de que los ciudadanos deban realizar acciones y participar ampliamente en la toma de decisiones para sobrellevar la problemática ambiental. Es pues, que la participación social contribuye eficazmente a compartir las obligaciones, que presumimos son exclusivas del aparato gubernamental, y así, se comparte responsabilidad, tanto en la toma de decisiones, como en la aplicación, creación y vigilancia de las propias leyes ambientales.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), dedica su Título Quinto a la "Participación Social e Información Ambiental."

En dicha ley, se reconoce la relación indisoluble entre participación e información. El ente participante al hacerlo, debe estar bien informado.⁷⁶ Como ya analizamos en el Capítulo Primero, el derecho al ambiente es un derecho de participación; la participación de los individuos en la toma de decisiones relativas al medio ambiente. Se trata de implicar activamente a los ciudadanos en la defensa de los intereses que tiene encomendada la Administración Pública, suministrando a éstos una más amplia función y colaboración activa suministrada por los propios administrados.⁷⁷

⁷⁵ Salazar Uribe, José Manuel. La participación social en la gestión ambiental. Facultad de Derecho, UNAM, Tesis. México, 1996, p.2.

⁷⁶ Ibid.p.6.

⁷⁷ Martín Mateo, Ramón. Nuevos Instrumentos para la Tutela Ambiental. Editorial Trivium. Madrid, 1994, p.17.

Es una extensión de la "participación política" que nuestro sistema democrático y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra; extendiendo el derecho a que los ciudadanos participen en todos los asuntos públicos y en la vida política, económica, cultural y social de nuestro país. Encontrando que en materia ambiental, dicha participación se esta extendiendo a la tutela ambiental no solo en los asuntos en que los participantes resulten afectados o en que vean aménorados sus bienes o intereses privativos, sino a todos los que defienden o representan intereses colectivos, no necesariamente valorables en términos monetarios.

A estos fines, responden especialmente, los instrumentos de información pública y participación. En tal sentido responden las REFORMAS a la LGEEPA, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1996, las cuales precisaron entre otras cosas " *La ampliación de los espacios para la participación social en la gestión ambiental, a través de integrar órganos de consulta en los que participen entidades y dependencias de la Administración Pública, instituciones académicas y organizaciones sociales y empresariales... incluyendo nuevos procedimientos para la participación en materia de impacto ambiental y de ordenamiento ecológico.*

La ampliación de los derechos de la ciudadanía frente a la autoridad ambiental, tanto en los procesos de toma de decisiones como en el acceso a la información es una condición indispensable para otorgar transparencia y legitimidad a la gestión ambiental. En virtud de que la información ambiental ya no se concibe únicamente como un instrumento de la gestión ambiental del Estado, sino fundamentalmente como un derecho de la sociedad, las disposiciones relativas al sistema de información se integra al capítulo relativo a la participación social y la información ambiental.

Se ha partido del criterio de que las comunidades informadas con objetividad podrán tomar las decisiones que mejor salvaguarden sus intereses y derechos, a la vez que podrán estar alertas a lo que ocurra en su entorno. Dadas las condiciones ambientales que prevalecen en algunas regiones y zonas del país, las comunidades en lo particular, y la sociedad en lo general, tienen que estar al tanto de cuanto ocurre o deja de ocurrir en materia ambiental; por lo mismo habrá de garantizarse que la autoridad responsable mantenga dicha información a disposición del público."²

² Exposición de Motivos del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. 1996, pp.XV-XVI.

Conforme a dichas reformas, el Gobierno Federal está obligado a promover la participación social en la formulación de políticas ambientales; en la aplicación de leyes ambientales, y en acciones de información y observancia de las mismas. La SEMARNAP es responsable de solicitar las opiniones y propuestas, así como realizar acuerdos cooperativos y de concertación con organizaciones de trabajadores y patronos; organizaciones agrarias; comunidades; instituciones educativas; instituciones privadas no lucrativas; y otros representantes de la sociedad. La SEMARNAP se encarga además de realizar acuerdos para la difusión de información ambiental a través de los medios masivos de comunicación.

Además de lo anterior, podemos encontrar cierta participación en la creación y formulación de las diversas disposiciones ambientales. Bajo las Leyes Mexicanas la participación ciudadana en el proceso legislativo está limitada. De acuerdo con los Artículos 40 y 41 de la Constitución, la participación ciudadana en el proceso de creación de leyes está limitado a las casillas de votación y a los representantes elegidos en las legislaturas estatales y federales. Si bien, la sociedad tiene derecho a solicitar al Congreso que considere la adopción de una ley en particular, en la práctica éste ha ignorado dichas solicitudes.

México no cuenta con ninguna ley en que se establezca que la ciudadanía tiene derecho a hacer comentarios sobre los reglamentos propuestos. No obstante, la participación ciudadana está prevista bajo la Ley Federal de Metrología y Normalización, la cual dispone que los proyectos de normas oficiales mexicanas deberán someterse a la opinión y sugerencias de la sociedad, como sucedió con la Norma Oficial Mexicana NOM-059-ECOL-1994 relativa a las especies de flora y fauna silvestres, acuáticas en peligro de extinción, amenazadas, raras y la NOM-060-ECOL-1994 que establece las especificaciones para mitigar los efectos adversos ocasionados por el aprovechamiento forestal, etc... Esta misma Ley regula el proceso para adoptar Normas Oficiales Mexicanas (NOM), antiguamente Normas Técnicas Ecológicas (NTEs). Las NOM son estándares, especificaciones, criterios, normas, instrucciones o circulares técnicas adoptadas por las diferentes Secretarías con respecto al Programa Nacional de Normalización y bajo la dirección de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI).

La Comisión Nacional de Normalización (CNN), que está constituida por representantes de varias Secretarías e instituciones públicas y privadas, asociaciones y organizaciones, aplica el Programa de Normalización y recomienda la aplicación de las

NOM. Por su parte, la CNN está formada por los Comités Consultivos Nacionales de Normalización⁹⁹ con representantes técnicos de las correspondientes Secretarías y de los sectores públicos y privados, que son responsables de la creación de las NOM y de vigilar su cumplimiento.

Las Secretarías, de forma individual, son las principales responsables de proponer los proyectos de las NOM que se presentan a los Comités Consultivos Nacionales de Normalización para su consideración. Asimismo, los ciudadanos pueden presentar propuestas de los proyectos de las NOM a una Secretaría para su evaluación y su posible presentación al correspondiente Comité Consultivo Nacional de Normalización. Una vez que el Comité Consultivo recibe el proyecto de la NOM, cuenta con 75 días para hacer sus comentarios. La persona que originalmente elaboró la propuesta del proyecto NOM dispone entonces, de treinta días para "hacerle las correspondientes modificaciones". El proyecto revisado se publica en el Diario Oficial de la Federación para quedar sujeto a los comentarios del público. El Comité Consultivo también permite que el público consulte su análisis de las NOM. Quien propuso el proyecto de NOM puede solicitar que éste se publique en el Diario Oficial de la Federación sin las modificaciones que le haya hecho el Comité Consultivo, si considera que éstas son injustas.

Al finalizar el periodo de los comentarios públicos, el Comité Consultivo cuenta con cuarenta y cinco días para estudiar y hacer cambios a la NOM propuesta y para preparar las respuestas a los comentarios que se publicaron en el Diario Oficial. Los miembros del Comité Consultivo, de la Comisión Nacional de Normalización y la autoridad competente (Secretaría), también pueden recomendar que se cancele la NOM.

La participación en la aplicación y el cumplimiento en materia ambiental la podemos encontrar en la LGEEPA que hace muchas referencias al público general o a la "participación social". La Ley asigna a la SEMARNAP la responsabilidad de promover la participación ciudadana para la protección ambiental. Sin embargo, la promoción de la participación social y los acuerdos con los miembros de la sociedad, es discrecional.

No obstante, la Ley exige a la SEMARNAP que solicite la opinión pública y las propuestas bajo las disposiciones de "consulta popular" del Sistema Nacional de Planeación

⁹⁹ Con fecha 17 de diciembre de 1992, se instaló formalmente el Comité Consultivo Nacional de Normalización para la Protección Ambiental.

Capítulo Tercero.
El Derecho a la Información en México, Canadá y los Estados Unidos.

Democrática, de conformidad con la Ley de Planeación de 1983 y el Artículo 158 de la LGEEPA. La SEMARNAP en términos del artículo 159, es responsable de integrar órganos de consulta que tendrán funciones de asesoría, evaluación y seguimiento en materia de política ambiental y podrán emitir las opiniones y observaciones que estimen pertinentes.

Otra instancia en la que la participación social se señala de manera específica es la que se contempla bajo la Ley en lo concerniente a las evaluaciones de impacto ambiental. El reglamento de la LEGEPA en Materia de Impacto Ambiental (RIA) establece el Artículo 39, que una vez que la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) federal se ha presentado y la SEMARNAP determina que está completa, los ciudadanos tienen derecho a consultar y evaluar los documentos de la EIA.

Hay otras leyes y reglamentos ambientales que también hacen referencia general a la promoción de la participación social y a los acuerdos de cooperación con miembros del sector privado. Y no solo esto, sino que podríamos ejemplificar la actividad ciudadana con solo revisar el llamado "Directorio Verde", que es un documento en el cual se incluye, aunque no totalmente (casi 800), el número de Organismos No Gubernamentales (ONG's) nacionales, así como organismos internacionales con sede en México, corporaciones, consultorías, asistentes técnicos, académicos, empresas, etc...

La mayoría de estos llevan al cabo programas específicos o estrategias globales o específicas que estimulan la participación ciudadana en cuanto a prevención, solución y mejoramiento de los problemas ambientales, ya que mediante este medio informativo, las personas físicas o morales que deseen participar, tienen al alcance los datos específicos de cada una de estas organizaciones..

No obstante, quizá el mecanismo más común de participación social es la creación y uso de las comisiones, comités y consejos que incluyen representantes del sector privado. A continuación, se presenta una lista de las diferentes comisiones ambientales, comités y consejos:

- Comisión Nacional de Ecología;
- Comisiones de Delegaciones para la Protección del Ambiente;
- Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en la Zona Metropolitana del Valle de México;
- Consejo de Desarrollo Social en el Distrito Federal;
- Comité Técnico Consultivo para la Calidad del Aire;
- Consejo Técnico para la Comisión Nacional del Agua;
- Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad; CONABIO;
- Consejo Consultivo Mexicano Fitosanitario;
- Consejo Consultivo Nacional Forestal Técnico; FL en el art. 32;
- Comisión Nacional Forestal;
- Comisión Nacional para la Conservación de la Energía;
- Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en los Lugares de Trabajo; Ley Federal del Trabajo en el Capítulo IX;
- Comisiones de Salud y Seguridad en los Lugares de Trabajo; Reglamento General de Seguridad Ocupacional y Salud, en los arts. 193-212;
- Comisiones Consultivas sobre Salud y Seguridad en los Lugares de Trabajo;
- Comisiones Consultivas Estatales sobre Salud y Seguridad en los Lugares de Trabajo;
- Consejo Nacional para el Bienestar; Ley General de Salud en los arts. 15, 16;

El instrumento participativo por excelencia, que la LGGPEA regula, del artículo 189 al 204, es la denuncia popular. La denuncia popular que se practica en México proporciona una alternativa similar a las demandas de ciudadanos. Cualquier ciudadano u organización social puede entablar una denuncia ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, o ante otras autoridades (dando la posibilidad de presentarlas ante autoridades judiciales o administrativas de otro tipo), para cualquier acto u omisión dentro de la jurisdicción del gobierno federal que produzca desequilibrios ecológicos o daños al ambiente. La persona que interponga la denuncia, debe proporcionar su nombre y dirección; así como suficiente información para poder localizar la fuente denunciada.

Al recibir la demanda, la PROFEPA hará del conocimiento del denunciado los hechos o actos que se le imputan a fin de que presente los documentos y pruebas que a su derecho convenga. La Procuraduría efectuara las diligencias necesarias con el propósito de determinar la existencia de actos, hechos u omisiones constitutivos de la denuncia.

Algo novedoso, es que en términos del artículo 193, el denunciante podrá coadyuvar con la Procuraduría, aportándole las pruebas, documentación e información que

El Derecho a la Información en México, Canadá y los Estados Unidos.

estime pertinentes. Dicha dependencia deberá manifestar las consideraciones adoptadas, respecto de la información proporcionada por el denunciante al momento de resolver la denuncia.

En igual sentido, encontramos que el artículo 194 establece que la Procuraduría podrá solicitar a las instituciones académicas, centros de investigación y organismos del sector público, social y privado, la elaboración de estudios, dictámenes o peritajes sobre cuestiones planteadas en las denuncias que le sean presentadas.

Si el asunto no se resuelve de forma favorable para el denunciante, éste tiene dos opciones. Puede utilizar su recurso de revisión y solicitar al organismo que revise, reconsidere, revoque o modifique la resolución administrativa que él considera injustificada o que le priva de un derecho de garantía. La segunda opción, es pasar totalmente por alto el proceso de revisión administrativa y entablar un amparo indirecto ante un Juez de Distrito.

A través de la denuncia, se ejercita el interés ciudadano de protección al ambiente;⁸⁰ resolviendo con ello el tan difícil acceso a otros instrumentos de tutela ambiental. Debemos recordar, que a menudo es difícil para los ciudadanos demostrar interés legítimo o legal debido a que el daño ambiental que se alega tiende a ser "colectivo" o "difuso". Asimismo, también resulta complicado para los ciudadanos demostrar una causación personal y directa entre la acción o inacción del gobierno y el daño que se alega. Como todos los juicios de amparo sólo se aplican a la parte agraviada que lleva el caso. Como consecuencia, los procesos de amparo no se pueden utilizar en una acción legal de grupo.

Sin embargo, como ya se mencionó, la nueva "definición legal" de la denuncia popular, aunado a lo establecido por el artículo 202 y 203 de la Ley, da la posibilidad, y esperamos que así sea, a contar con una especie de acción popular para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales la observancia de lo establecido en esta Ley y en las disposiciones que se dicten para su desarrollo y aplicación.⁸¹

⁸⁰ Salazar Uribe, José Manuel. Ob. Cit. p.170.

⁸¹ *Ibid Supra nota 6.*

Además de la denuncia popular prevista en la LGEEPA, el Reglamento en Materia de Impacto Ambiental también prevee un mecanismo de demanda adicional para las infracciones a dichas manifestaciones. Si los ciudadanos tienen motivo para creer que un proyecto o actividad en particular está dañando a la salud humana, el ambiente o que excede los "límites y condiciones establecidos por los reglamentos y las normas técnicas ecológicas", pueden solicitar al INE que considere el requerir a la fuente de daño para que presente una manifestación de impacto ambiental. Si el INE considera que la demanda es razonable, enviará una orden a la parte denunciada solicitándole información y una verificación del alegato dentro de quince días hábiles. La PROFEPA también cuenta con total libertad para conducir cualquier investigación que considere necesaria para verificar los alegatos y también puede solicitar a la parte denunciada que presente un reporte de la información. Con base en la respuesta de la parte denunciada y el reporte de la información que haya presentado, el INE tiene treinta días hábiles para informar a la parte denunciada si debe presentar una manifestación de impacto ambiental y de ser así, en qué modalidad.

Por último, los ciudadanos están en libertad de solicitar de la SEMARNAP un informe técnico cuando se les ha lesionado o dañado por la infracción a una Ley de Ecología. Así pues, el informe se puede emplear como prueba en la demanda civil del ciudadano que pretende obtener una compensación o que se le resarsa por el daño, todo ello en términos de lo dispuesto por los artículos 203 y 204 de la Ley.

3.2.- En Canadá.

No obstante la diferencia existente entre el sistema jurídico canadiense y el nuestro, debemos reconocer que el orden jurídico en el Canadá es más avanzado, al igual que el de Estados Unidos, en materia de derecho a la información. Por ello, es necesario enunciar las Leyes y ordenamientos que consignan y desarrollan dicho derecho.

3.2.1.- Acceso público a la información sobre el medio ambiente.⁸²

Algunas leyes y reglamentos ambientales tratan directamente con el derecho al acceso a la información sobre el ambiente. Por ejemplo, la CEPA contiene un régimen

⁸² El presente punto fue consultado en la hoja electrónica de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (<http://www.ccc.org.mx>).

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

Capítulo Tercero.

El Derecho a la Información en México, Canadá y los Estados Unidos.

general de acceso a la información respecto a las sustancias tóxicas. A nivel provincial, la mayoría de la legislación en materia ambiental incluye disposiciones sobre el acceso público a la información. La Carta de Derechos sobre el Ambiente de Ontario pone a disposición de la ciudadanía la información o consulta que se lleguen a necesitar.

Sin embargo, existen leyes específicas que proporcionan un marco más general en cuanto al acceso a la información sobre el ambiente. A nivel federal, se encuentra la Ley de Acceso a la Información (1980-81-82-83, cap. 111, Anexo. 1 "1"). En la mayor parte de las provincias existen leyes equivalentes, como la Ley de Quebec que respeta el acceso a documentos en manos de Organismos Públicos y la Protección de la Información Personal (Leyes Revisadas de Quebec, cap. A-2.1). Esta última ley ha creado una institución independiente denominada Comisión de Acceso a la Información que se encarga de conocer las quejas presentadas por los ciudadanos.

Asimismo, los ciudadanos que presenten quejas por tratos injustos por parte de dependencias o funcionarios gubernamentales pueden, en algunas provincias, consultar al funcionario provincial del Ombudsman.⁸³ El Ombudsman es un investigador imparcial e independiente a quien puede consultarse sin tener que pasar por los gastos y procesos de una acción judicial.

En abril de 1995, Canadá creó el cargo de Comisionado del Ambiente y Desarrollo Sustentable. Esta oficina se reporta directamente con el Auditor General de Canadá. Este tiene facultades para presentar las peticiones públicas en materia ambiental a la consideración del ministerio respectivo para su contestación.

3.2.2.- Participación social.

La participación social en la toma de decisiones sobre asuntos ambientales generalmente es posible mediante procedimientos de aprobación y evaluación establecidos

⁸³ En el caso de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, no es competente para conocer de asuntos ambientales. Sin embargo la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, cuenta con facultades para tutelar el interés ambiental de la población y de emitir recomendaciones no vinculatorias tanto a autoridades como a particulares; podríamos decir que la Procuraduría es un "ombudsman ambiental".

en la legislación aplicable. A menudo tales procesos resultan en procedimientos ante tribunales administrativos, más que ante los juzgados. En muchas situaciones se celebran reuniones públicas con el fin de obtener la opinión de la ciudadanía sobre un proyecto propuesto.

En Canadá, los gobiernos federales y la mayoría de los provinciales han establecido "Mesas Redondas sobre Ambiente y Economía". La idea de estas nuevas instituciones es reunir a la ciudadanía con una diversidad de enfoques, incluyendo el gobierno, las empresas y el público general, para integrar aspectos económicos y ambientales. Algunas mesas redondas han llegado a tener un papel relevante y han realizado esfuerzos importantes para atraer a la ciudadanía a participar.

Participación en la formulación de leyes

El proceso legislativo por lo regular establece alguna forma de oportunidad para que la ciudadanía participe en la promulgación de las leyes. En el caso de otros instrumentos legislativos, como los reglamentos, la legislación vigente, así como las políticas del ministerio respectivo, determinan las opciones que se tienen para la consulta pública.

La fracción 8(3) de la CEPA establece que el Ministerio del Ambiente Federal podrá consultar con cualquier interesado y colaborar con los representantes de los diferentes sectores interesados en la protección del medio ambiente. El artículo 48 de la CEPA estipula que los reglamentos que se propongan bajo la misma deben publicarse en el Diario Oficial de Canadá. Dentro de los 60 días siguientes a la publicación de un reglamento, cualquier persona podrá presentar una notificación de objeción en la que se solicite la revisión por parte de una junta. Algunas provincias han adoptado también este sistema de publicación previa. Véase, por ejemplo, el Ministerio de Ontario de Política Ambiental sobre la Consulta Pública número 16-09-91, y la Ley Ambiental del Territorio del Yukón.

Otro tipo de oportunidad para la participación social se encuentra en los procedimientos de planificación de uso de suelo. Estos procedimientos se han creado para garantizar que las decisiones municipales relacionados con planes comunales y la aprobación de propuestas de desarrollo se efectúen en un foro público abierto, y una vez considerada toda la información relevante. Por lo regular, estos procedimientos incluyen la oportunidad de los interesados para obtener información, ser notificados, el derecho a una audiencia

antes de que se tomen decisiones; así como para apelar cierto tipo de decisiones ante una junta de revisión. Columbia Británica ha elaborado un sistema de consulta pública más activo, mediante la Comisión sobre Recursos y Ambiente, la cual ha creado lineamientos para la mediación y el establecimiento de comisiones basadas en la comunidad.

Participación en la aplicación y el cumplimiento

Generalmente, las autoridades federales y provinciales inician los procesos penales. Además, existe el derecho de un ciudadano otorgado bajo el derecho consuetudinario a iniciar una acción penal. A esto se le llama acción penal privada. Sin embargo, el Procurador General, el funcionario de más alto nivel encargado de la aplicación del derecho, tiene la facultad de tomar una acción penal privada y ya sea continuarla o terminarla.

Además de las acciones penales, ciertas leyes ambientales permiten a un individuo iniciar una acción civil para resarcir los daños y perjuicios por la pérdida o lesión resultado de delitos y derrames ambientales.

Las órdenes judiciales son un importante instrumento legal en los casos ambientales. Como parte de una acción civil, un juzgado puede en algunas circunstancias dictar una orden a fin de prevenir que ocurra una pérdida o lesión. En las provincias en las que rige el derecho consuetudinario (todas con excepción de Quebec), las normas que gobiernan las órdenes judiciales están determinadas por las reglas del juzgado y por los juzgados mismos. En Quebec, puede encontrarse un derecho general a órdenes judiciales en el Código Civil, así como en el artículo 19.2 de la Ley de Calidad del Ambiente. Asimismo, algunos ordenamientos ambientales autorizan expresamente a un juzgado a dictar una orden para prevenir la infracción de la ley respectiva.

Ciertas leyes incluyen disposiciones que adoptan total o parcialmente la noción de una "carta de derechos ambientales". Estas leyes son la Ley de la Carta de Derechos de Ontario de 1993, la Ley del Ambiente del Territorio del Yukón, aprobada en mayo de 1991, y la Ley de Derechos Ambientales de 1990 de los Territorios del Noroeste. Algunos otros ordenamientos que contienen aspectos limitados de una carta de derechos ambientales son: la Ley de Protección al Ambiente de Quebec, la cual ha incluido desde 1972 un derecho sustantivo a la calidad ambiental, la Ley de Mejora y Protección Ambiental de Alberta, así como la Ley del Ambiente de Nueva Escocia de 1995. En los últimos años, las provincias de

Saskatchewan, Columbia Británica y Manitoba han examinado proyectos de ley en dicha materia.

Si bien, éstas cartas de derechos existentes o propuestas contienen diferentes disposiciones, incluyen muchos de los mismos conceptos e introducen un gran número de acciones similares, como por ejemplo:

- El derecho a la calidad ambiental, es decir, establecer qué se protege y hasta qué grado;
- Una declaración de la doctrina del fideicomiso público, es decir, los recursos naturales que mantiene el gobierno bajo fideicomiso, de tal manera de que en caso de degradación del ambiente, un ciudadano puede entablar una acción contra el gobierno por daños y perjuicios;
- El derecho a proteger el ambiente, es decir, el derecho de un ciudadano a iniciar una acción o presentar una solicitud contra otro individuo a fin de proteger el medio ambiente, a través de recursos y defensas legales, según sea el caso; y
- Una acción legal por infracciones a una ley o norma, es decir, una disposición específica que establezca que una persona podrá entablar una acción con el fin de proteger legalmente el ambiente.

3.3.- En Estados Unidos.

3.3.1.- Acceso público a la información sobre el medio ambiente.

Para poder entablar una comparación entre nuestro país y el presente, debemos tener siempre en claro las diferencias que existen en sus sistemas legales. Por un lado, México y los Estados Unidos de Norte América cuentan con diversos programas para asegurar el acceso público a la información ambiental. E.U.A. tiene una tradición en el "common law"; mientras que nuestro país tiene una tradición en el derecho civil, o "civil law", consecuentemente, EUA. enfatiza el litigio a través del sistema judicial para efectos de problemas ambientales, mientras que nuestro país se apoya más en los recursos de carácter administrativo.

Capítulo Tercero.
El Derecho a la Información en México, Canadá y los Estados Unidos.

El acceso público a la información sobre el medio ambiente en los Estados Unidos de Norte América, lo podemos encontrar bajo la Ley de Libertad de Información (Freedom of Information Act 1966-1967), la cual ha sido reformada para aclarar ciertas lagunas que en la práctica se han venido presentando desde su expedición. Esta ley establece que todos los registros gubernamentales federales que no estén dentro de ciertas exenciones deben estar disponibles al público que lo solicite. Los ciudadanos pueden pedir a la dependencia que les proporcione copias de todos los documentos que aborden un tema en particular. Los registros que están exentos de ser divulgados incluyen, por ejemplo, los registros relacionados con la seguridad nacional, política exterior, prácticas y archivos de personal interno, secretos comerciales, memorandos entre las dependencias, asuntos de cumplimiento con disposiciones en proceso, información delicada de instituciones financieras y cierta información geofísica relacionada con pozos.

Las dependencias deben responder a cualquier solicitud en diez días, informando al solicitante si la dependencia proporcionará la información y la forma en que el solicitante puede apelar la decisión al director de la dependencia o a un tribunal. Las dependencias pueden cobrar derechos razonables por responder a la solicitud de la FOIA; se puede renunciar a tales derechos si la divulgación de la información es de interés público y no va a utilizarse fundamentalmente para propósitos comerciales. (ver. título 5, art. 552).

El gobierno federal en la Ley Sunshine Government in Sunshine Act, título 5, art. 552b, exige que todas las juntas de las comisiones o de otras dependencias formales dirigidas por más de una persona deben ser abiertas al público. Debe darse aviso a la ciudadanía sobre la hora, lugar y tema de cualquier junta con por lo menos una semana de anticipación. Las exenciones son similares, aunque no idénticas, a las exenciones de la FOIA. La ley sólo exige la observación del público en las juntas, no su participación.

Muchas leyes ambientales federales también establecen específicamente el acceso del público a la información ambiental. Ejemplos de esta información disponible al público es la Ley de Planeación para Emergencias y de Derecho a la Información de la Ciudadanía (Emergency Planning and Community Right-to-Know Act), C.F. título 42, art. 11022, y Sección 14.2. Respuesta y alistamiento contra emergencias que incluye: (i) un inventario de las descargas tóxicas, sección 05-02: Exigencias ligadas a la industria; (ii) la cantidad y la ubicación de los químicos peligrosos conservados en una instalación; (iii) la supervisión de resultados exigida por la mayoría de los permisos ambientales; (iv)

Otro ejemplo, son los resultados de ciertos estudios ambientales y de salud pública, por ejemplo, perfiles toxicológicos bajo la Ley Integral de Respuesta, Compensación y Responsabilidad Ambientales (Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act), C.F. título 42, art. 9604, o ciertos estudios de salud y seguridad presentados bajo la Ley de Control de Sustancias Tóxicas (Toxic Substances Control Act), C.F. título 15, art. 2613(b); o (v) la información relacionada con derrames y descargas que se analiza en la Sección 14, Emergencias ambientales. Asimismo, existen muchas leyes que exigen la divulgación de tipos específicos de información para proteger a una categoría particular de personas. Por ejemplo, las leyes de garantías federales protegen a los inversionistas al requerir la divulgación de cierta información sobre obligaciones ambientales; algunas leyes estatales protegen a los compradores de predios al exigir que se revele si hay contaminación ambiental, véase la Sección 13.5, Requisitos y/o restricciones para el transporte; y la Norma de Comunicación de Peligros de la Ley de Seguridad y Salud Laboral (Occupational Safety and Health Act), la cual protege a los trabajadores al exigir la divulgación de la presencia de peligros químicos, véase la Sección 24.4, Salud y seguridad laboral.

Asimismo, el gobierno estatal y federal han realizado importantes esfuerzos para distribuir la información. Entre éstos, los números telefónicos para proporcionar información, bases de datos, reportes publicados y recopilaciones de bibliotecas. Por ejemplo, la Oficina de Protección ambiental (Environmental Protection Agency (EPA)) cuenta con una serie de "líneas de emergencia" para responder a preguntas específicas con respecto a las leyes y reglamentos ambientales federales, y la Secretaría de Salud de Nueva Jersey (New Jersey's Department of Health) pone a disposición de la "Red de Derecho a la Información" (Right-to-Know-Net) información de salud y seguridad sobre más de 1000 sustancias peligrosas.

3.3.2.- Participación social.

Los ciudadanos cuentan con una amplia gama de alternativas para participar en la elaboración de las leyes. Algunas de éstas, como por ejemplo el derecho al voto, libertad de asociación y de expresión, y el derecho de efectuar peticiones al gobierno están explícitamente protegidos por la Constitución. Otros, son, el derecho a asistir a juntas abiertas de las comisiones gubernamentales o a recibir aviso y tener oportunidad a una audiencia están protegidos por ley, aunque a menudo como medio para aplicar las garantías

constitucionales. Cabe mencionar, que la participación pública dentro de este país se da de forma específica de cada materia, así como ciudades y localidades también específicamente. En materia de Impacto Ambiental, por ejemplo, existe la posibilidad de realizar escrutinio público, a través de audiencias públicas; así como que en materia de sustancias tóxicas, se permite la participación en los procedimientos administrativos y judiciales teniendo como límite, los secretos de tipo comercial.

A continuación, se comentan varios procesos formales de participación en la elaboración de leyes, incluyendo la participación en la elaboración de reglamentos con aviso y comentarios e iniciativa ciudadana. También son importantes los métodos de participación informal como escribir o llamar a los funcionarios electos, asistir a las audiencias públicas o el cabildeo sobre legislaciones específicas.

Elaboración de reglamentos con aviso y comentarios.

La Ley de Procedimientos Administrativos (Administrative Procedure Act (APA)) rige las dependencias federales en cuanto a la expedición de reglamentos, las adjudicaciones u opiniones, y establece los lineamientos respectivos. Bajo la APA, cualquier decisión de la dependencia que establezca obligaciones o normas obligatorias para una clase de personas es un "reglamento". La elaboración de reglamentos es particularmente importante en áreas técnicas como por ejemplo la legislación ambiental, donde el Congreso de manera histórica ha delegado amplia discreción a las dependencias para que instrumenten disposiciones legales. Aunque hay algunas excepciones limitadas, la mayoría de los reglamentos administrativos pasan por un proceso conocido como la elaboración de reglamentos con aviso y comentarios. Este proceso garantiza al público la oportunidad de revisar y comentar los reglamentos que se han propuesto antes de que éstos sean adoptados. La dependencia debe dar aviso sobre la elaboración del reglamento que se propone en la Gaceta Federal (Federal Register). Este aviso debe describir el reglamento que se propone y brindar a la ciudadanía por lo menos treinta días para efectuar sus comentarios. A la dependencia se le exige que tome en cuenta todos los comentarios no superficiales y a menudo responde a dichos comentarios al emitir el reglamento final. Toda parte interesada que participe en la elaboración del reglamento, puede apelar la legalidad de éste ante los tribunales (Véase la Sección 1.4, Fuentes y jerarquía del derecho; Sección 1.7).

Iniciativas ciudadanas.

A diferencia del gobierno federal, algunos estados permiten a sus ciudadanos pasar por alto las legislaturas al votar directamente sobre las iniciativas. Para lograr una iniciativa en particular en las votaciones electorales se requiere que los organizadores reúnan un mínimo de firmas de votantes elegibles. Otros estados tienen iniciativas que sencillamente obligan a los legisladores a votar respecto a algún asunto, siendo suficiente con que cuenten con suficientes peticiones firmadas.

Participación en la aplicación y el cumplimiento.

La mayoría de las leyes ambientales proporcionan al público ciertos derechos específicos para participar en los procedimientos relativos a la concesión de permisos. Por ejemplo, la Ley de Conservación y Recuperación de Recursos (Resource Conservation and Recovery Act (RCRA)), C.F. título 42, art. 6974(b), exige que se notifique sobre cualquier permiso que se haya propuesto publicándolo en un periódico local y que se permita a la ciudadanía comentar y asistir a la audiencia pública.

Decretos de aprobación y arreglos.

Varios estatutos ambientales cuentan con procedimientos explícitos que permiten al público revisar y comentar respecto a los arreglos de disputas que pudieran afectar la salud pública. Por ejemplo, el público debe estar informado y debe dársele la oportunidad de comentar sobre los arreglos bajo las disposiciones de peligros inminentes establecidos en la RCRA. C.F. título 42, art. 6973(d).

Demandas ciudadanas.

Muchas leyes ambientales federales facultan de manera específica a los ciudadanos para que lleven a cabo una acción civil en aplicación al cumplimiento de una ley. Dichas disposiciones sobre demandas ciudadanas se establecen en la Ley de Aguas Puras (Clean Water Act (CWA)), C.F. título 33, art. 1365; la Ley de Agua Potable Segura (Safe Drinking Water Act (SDWA)), C.F. título 42, art. 300j-8; en la Ley de Aire Puro (Clean Air

Capítulo Tercero.
El Derecho a la Información en México, Canadá y los Estados Unidos.

Act (CAA)), C.F. título 42, art. 7604; en la RCRA, C.F. título 42, art. 6972; en la Ley Integral de Respuesta, Compensación y Responsabilidad Ambientales (Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (CERCLA)), C.F. título 42, art. 9659. Generalmente estas demandas ciudadanas permiten iniciar acciones, tanto en contra de los infractores privados de la ley, como contra las dependencias gubernamentales que no han cumplido con sus obligaciones no discrecionales. Por ejemplo, bajo la CAA los ciudadanos pueden entablar una demanda contra cualquier persona o entidad para aplicarla expedición de una norma o decreto administrativo; para detener la construcción o modificación de cualquier fuente que viole la Ley; obligar a la EPA a que lleve a cabo una obligación no discrecional.

Dichas demandas ciudadanas no se pueden entablar sin proporcionar aviso con 60 días de anticipación al demandado, ni es posible iniciar ninguna demanda si la EPA o algún estado se encuentra ya entablando una acción civil. Las multas que se reciben a través de las demandas de ciudadanos se destinan a las actividades de cumplimiento y aplicación, o se aplican a los "proyectos de mitigación" diseñados para proteger la salud pública o el ambiente. C.F. título 42, art. 7604. En la mayoría de las disposiciones de demandas ciudadanas, el tribunal cuenta con discreción para asignar las costas legales a la parte a la que se adjudique sentencia a favor. Aún más, bajo la Ley de Igualdad de Acceso a la Justicia (Equal Access to Justice Act), C.F. título 28, art. 2412, cualquier parte prevaleciente en una demanda entablada por o en contra de la Federación puede recibir las costas legales que sean razonables.

Recursos de los ciudadanos.

Bajo algunos estatutos ambientales federales, a los ciudadanos se les conceden derechos específicos para solicitar la acción de una dependencia. Por ejemplo, bajo la Ley de Control de Sustancias Tóxicas (Toxic Substances Control Act (TSCA)) los ciudadanos pueden pedir a la EPA que emita un reglamento sobre un químico específico. C.F. título 15, art. 2619. La EPA debe conceder o denegar la petición en 90 días. El solicitante tiene derecho a recurrir a una apelación en caso de que se le haya denegado una petición. Otro ejemplo sería cuando de acuerdo con la RCRA una persona puede solicitar a la EPA que promulgue, emiende o elimine un reglamento. C.F. título 42, art. 6974.

Revisión legal de las acciones de las dependencias.

Un gran número de leyes ambientales federales establecen normas específicas que permiten a los ciudadanos recurrir a revisiones legales de las acciones por parte de dependencias (Véase CAA, 42 C.F. título 42, art. 7607; RCRA, C.F. título 42, art. 6976; TSCA, C.F. título 15, art. 2618). A falta de procedimientos de revisión específicos, la Ley de Procedimientos Administrativos (Administrative Procedure Act (APA)) concede a los ciudadanos un derecho general a la revisión legal de cualquier acción final de las dependencias que les afecte de manera adversa (Ver. título 5, art. 551-559).

Aplicación de las leyes estatales por parte de los ciudadanos.

Las leyes ambientales estatales pueden además otorgar derechos a los ciudadanos para que se apliquen o se instrumenten las leyes ambientales. Una de las más enérgicas es la Ley de Protección Ambiental (Environmental Protection Act) de Michigan, anexo de la Ley de Michigan, art. 14.528(201)-(207), que permite a una persona demandar a otra por requerimiento judicial para proteger el ambiente. Las demandas de derecho común por perjuicio, agravio, transgresión o responsabilidad objetiva también proporcionan un método importante para que los ciudadanos apliquen las normas generales, en virtud de la Ley de Igualdad de Acceso a la Justicia, C.F. título 28, art. 2412.

Derechos y responsabilidades generales en materia del medio ambiente.

Muchas disposiciones federales sobre demandas ciudadanas protegen explícitamente los derechos de los ciudadanos a demandar bajo las leyes estatales o el derecho consuetudinario.

Capítulo Cuarto

El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte y el Derecho a la Información

El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte y el Derecho a la Información.

En agosto de 1992, Canadá, Estados Unidos y México terminaron una primera etapa sobre las negociaciones para establecer un área de libre comercio en la región. El acuerdo resultante fue el Tratado de Libre Comercio (TLC).

Un año después, en agosto de 1993, estos países terminaron las negociaciones de un Acuerdo Cooperación Ambiental del TLC, con el propósito de estrechar las relaciones de los países participantes sobre aspectos ambientales. Este es el primer acuerdo ambiental negociado específicamente para incorporarse en un acuerdo comercial; contribuirá a lograr los objetivos ambientales del TLC e impulsará la cooperación sobre tópicos ambientales y el cumplimiento de las leyes y regulaciones de cada país.⁸⁴

El Acuerdo confirma el derecho de cada una de las partes para establecer sus propias leyes, prioridades y niveles de protección ambiental; al mismo tiempo cada parte acordó la actualización continua de su normatividad y el cumplimiento de sus regulaciones por medio de acciones gubernamentales adecuadas.

El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) reconoce la tradición de cooperación en esta materia y busca apoyar y fortalecer los acuerdos internacionales y las instituciones existentes en la materia. El Acuerdo se propone, como objetivos principales:

- 1.- La conservación, la protección y el mejoramiento del medio ambiente en los tres países elevar la calidad de vida de sus habitantes.
- 2.- Aumentar la cooperación trilateral en la materia.
- 3.- Apoyar los objetivos que, en materia ambiental, se propone el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

⁸⁴ Fanjul, Luis. "La política ambiental en México y el TLC". BOLETINE No. 1, Instituto Nacional de Ecología, México, 1994. p.10

- 4.- Evitar medidas que representen distorsiones comerciales o proteccionismo encubierto, y promover la aplicación efectiva y transparente de las leyes ambientales de cada país y de sus procedimientos por parte de las autoridades respectivas.

El Acuerdo se sustenta en las disposiciones ambientales del TLC²⁵, las complementa y promueve. El Acuerdo crea una estructura en la que los países miembros pueden hacer compatible el incremento de la actividad comercial con la protección del medio ambiente, sin crear distorsiones o nuevas barreras comerciales.

Para proteger, conservar y mejorar el medio ambiente, al firmar el Acuerdo los gobiernos de Canadá, México y Estados Unidos se comprometieron a promover una serie de acciones y principios que incluyen:

- Informar sobre el estado del medio ambiente.
- Aplicación efectiva de las leyes ambientales.
- Mayor acceso a la información sobre el ambiente.
- Luchar por mejores leyes y reglamentos ambientales.
- Promoción del uso de instrumentos económicos para alcanzar objetivos ambientales.

4.1.- Objetivos del Acuerdo.

Como ya se mencionó, el Acuerdo paralelo en materia ambiental, concluyó su negociación el 12 de agosto de 1993. El principal objetivo fué que este Acuerdo y el TLC funcionarán de manera complementaria para promover el desarrollo sustentable en la región.

²⁵ El Tratado de Libre Comercio contiene varias disposiciones ambientales. Las mismas van desde el Preámbulo: medidas relativas a la normalización; evaluación del riesgo; materia sanitaria y fitosanitaria; inversión, servicios y asuntos relacionados; patentes y convenios de propiedad intelectual; solución de controversias.

El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, contiene un Preámbulo, 51 artículos comprendidos en siete partes y cinco anexos. Los objetivos de dicho Acuerdo, los encontramos en la Primera Parte, artículo 1°

Objetivos

Artículo 1:

Los objetivos de este Acuerdo son:

- (a) alentar la protección y el mejoramiento del medio ambiente en territorio de las Partes, para el bienestar de las generaciones presentes y futuras;
- (b) promover el desarrollo sustentable a partir de la cooperación y el apoyo mutuo en políticas ambientales y económicas;
- (c) incrementar la cooperación entre las Partes encaminada a conservar, proteger y mejorar aún más el medio ambiente, incluidas la flora y la fauna silvestres;
- (d) apoyar las metas y los objetivos ambientales del TLC;
- (e) evitar la creación de distorsiones o de nuevas barreras en el comercio;
- (f) fortalecer la cooperación para elaborar y mejorar las leyes, reglamentos, procedimientos, políticas, y prácticas ambientales;
- (g) mejorar la observancia y la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales;
- (h) promover la transparencia y la participación de la sociedad en la elaboración de leyes, reglamentos y políticas ambientales;
- (i) promover medidas ambientales efectivas y económicamente eficientes;
- (j) promover políticas y prácticas para prevenir la contaminación.

El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte y el Derecho a la Información.

Para efectos de nuestro estudio, debemos considerar el objetivo 1(h), referente a promover la participación de la sociedad. La participación social en las cuestiones ambientales, en específico en la gestión ambiental⁴⁴, es elemento esencial para lograr los fines que dicho Acuerdo se propone.

Este objetivo recoge uno de los principios generales del Derecho Internacional Ambiental; principio que comprende tres aspectos a saber: acceso a la información, participación en los procesos de adopción y toma de decisiones y mecanismos de escrutinio público y tutela jurisdiccional.

En tal sentido, el Acuerdo se convierte en un instrumento que busca hacer efectivo el compromiso internacional signado en la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992, en el Principio 10 de la llamada Declaración de Río. Dicho principio establece:

“ 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 ofrecen 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 del público poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes. ”

⁴⁴ Entendiendo por gestión ambiental al conjunto de actividades humanas que tienen por objeto el ordenamiento del ambiente. Supone un conjunto de actos normativos y materiales que buscan una ordenación del ambiente, que van desde la formulación de la política ambiental hasta la realización de acciones materiales que tienen ese propósito. Sus elementos son la política, el derecho y la administración ambientales.

Capítulo Cuarto.

El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte y el Derecho a la Información.

Este principio, y en general toda la Declaración de Río, es reafirmada por los Estados Parte en el presente Acuerdo, extendiendo con ello el ámbito de aplicación a dicho documento.¹⁷

Como podemos apreciar, el Acuerdo tiene como uno de sus objetivos, el promover la participación pública en los asuntos ambientales de los tres Estados; incluyendo con ello el derecho a la información, como elemento necesario e indispensable para poder hacer efectiva la participación social en la región.

Más adelante, analizaremos que, tanto las obligaciones e instituciones que dicho Acuerdo establece, son congruentes con dicho objetivo y sobre todo que tanto y en que áreas considera el derecho a la información.

4.2.- Obligaciones de las Partes a garantizar el Derecho a la Información en materia ambiental.

En la Segunda Parte del Acuerdo, en el artículo 2, se establecen las obligaciones generales a que se comprometen las Partes.

Son ocho compromisos divididos en tres incisos: referentes a sus territorios, a las recomendaciones del Consejo de Ministros que dicho Acuerdo crea, y por último a la exportación de ciertos bienes a territorio de las Partes.

¹⁷ El Preámbulo del Acuerdo establece " se reafirma la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano de 1972 y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 1992". Si bien dichas Declaraciones carecen de fuerza obligatoria, su fuerza jurídica radica en que son la fuente de inspiración de los tratados ambientales de los últimos tiempos y en específico del presente Acuerdo. Además al ser reconocidos en el Preámbulo del Acuerdo, cobran vigencia, toda vez que el Preámbulo es parte misma del Acuerdo en cuestión, es decir parte del tratado y por lo tanto obligatorio para las partes que lo signan.

Artículo 2: Compromisos generales

1. Con relación a su territorio, cada una de las Partes:

(a) periódicamente elaborará y pondrá a disposición pública informes sobre el estado del medio ambiente;

(b) elaborará y revisará medidas para hacer frente a las contingencias ambientales.

(c) promoverá la educación en asuntos ambientales, incluida la legislación ambiental;

(d) fomentará la investigación científica y el desarrollo de tecnología en materia ambiental;

(e) evaluará los impactos ambientales, cuando proceda; y

(f) promoverá el uso de instrumentos económicos para la eficiente consecución de las metas ambientales.

2. Cada una de las Partes examinará la posibilidad de incorporar a su derecho cualquier recomendación que elabore el Consejo conforme al Artículo 10(5)(b).

3. Cada una de las Partes examinará la posibilidad de prohibir la exportación a territorio de otras Partes de pesticidas o de sustancias tóxicas cuyo uso esté prohibido en su propio territorio. Cuando una Parte adopte una medida que prohíba o limite de manera rigurosa el uso de dicha sustancia en su territorio, lo notificará a las otras Partes, ya sea directamente o a través de una organización internacional pertinente.

Capítulo Cuarto.

El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte y el Derecho a la Información.

El artículo en comento, en el punto 2(1)(a), contiene obligaciones interesantes en lo referente al derecho a la información ambiental. Si trasladamos dicho artículo a México, vemos que México se compromete a elaborar periódicamente y poner a disposición pública informes sobre el estado del medio ambiente.

Esta obligación se entiende referida a toda persona que habite en el territorio mexicano, sin distinguir que dicho derecho sea solo para los nacionales, o personas que acrediten cierto interés jurídico. Se puede afirmar lo anterior, toda vez que el Acuerdo no precisa o limita al sujeto beneficiario de dicha disposición; donde la ley -en este caso el Acuerdo- no distingue no hay que distinguir. Tan es así la voluntad de las Partes, que más adelante en otro tipo de obligaciones si se precisa que los derechos a favor de los particulares será únicamente a aquellas personas con interés jurídicamente reconocido, y no a cualquier persona interesada.

Esta obligación a que se compromete el Estado Mexicano, encuentra como soporte en su derecho interno, lo dispuesto por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), en su Título Primero, Capítulo III, artículo 12 que dispone:

*" La Comisión presentará bianualmente al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, un informe detallado de la situación general en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente en el país. "*²²

Asimismo, tal y como ya se estudio en el Capítulo 3 de la presente tesis, encontramos que los artículos 42 y 43 de la ley ambiental, establecen que la Secretaría mantendrá un sistema permanente de información y vigilancia sobre los ecosistemas y su

²² Actualmente está por expedirse el Informe de la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente 1995-1996. Mientras tanto sigue vigente el Informe 1989-1994.

El esquema informativo gubernamental se integra por los Informes Generales, por la Gaceta Ecológica y por el BOLETINE del Instituto Nacional de Ecología. Ver *supra* 3.1.2.

El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte y el Derecho a la Información. equilibrio en el territorio nacional y que editará una gaceta en las que se publicarán todas las normas y demás disposiciones administrativas en la materia, para efectos de su conocimiento a los particulares.

Por su parte el punto 2(2) establece que cada una de las Partes examinará la posibilidad de incorporar a su derecho cualquier recomendación que elabore el Consejo conforme al Artículo 10(5)(b). Como ya se verá más adelante⁹⁹ el Acuerdo establece como órgano ejecutor del mismo a una Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), la cual se integra entre otras instancias de un Consejo de Ministros, como órgano principal de la Comisión; dicho Consejo tiene como una de sus facultades el poder emitir recomendaciones a los Estados Partes. Recomendaciones que en ciertos casos son obligatorias para las Partes.

En el artículo en comento vemos que se refiere a las recomendaciones que el Consejo emita de conformidad a lo dispuesto por el artículo 10(5)(b). Es decir en materia de límites adecuados para contaminantes específicos, tomando en cuenta las diferencias en los ecosistemas, supuesto que en nada tiene que ver con el derecho a la información. Sin embargo, hemos analizado este supuesto, en que las recomendaciones del Consejo son obligatorias porque consideramos que debería extenderse la obligatoriedad de las recomendaciones del Consejo, al supuesto del artículo 10(5)(a), que establece:

Artículo 10: Funciones del Consejo

(...)

5. El Consejo promoverá y, cuando proceda, elaborará recomendaciones sobre:

- (a) el acceso público a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades de cada una de las Partes, incluida la información sobre materiales y actividades peligrosos en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones relacionados con dicho acceso;

⁹⁹ Ver *infra* 4.3.1.

Capítulo Cuarto.
El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte y el Derecho a la Información.

Consideramos que dicho inciso (a) debe ser incluido, como supuesto a considerar por las Partes, en el artículo 2(2), de tal suerte que dicho artículo establezca:

2. Cada una de las Partes examinará la posibilidad de incorporar a su derecho cualquier recomendación que elabore el Consejo conforme al Artículo 10(5)(a) y 10(5)(b).

Logrando con ello, congruencia entre los objetivos del Acuerdo y los compromisos internacionales adquiridos.⁹⁰

Siguiendo con el análisis de las obligaciones contenidas en la Segunda Parte del Acuerdo, encontramos que el artículo 4, en sus incisos 4(1), 4(2)(a) y 4(2)(b), establece:

Artículo 4: Publicación

1. Cada una de las Partes se asegurará de que sus leyes, reglamentos, procedimientos y resoluciones administrativas de aplicación general que se refieran a cualquier asunto comprendido en este Acuerdo se publiquen a la brevedad o se pongan a disposición de las personas o Partes interesadas, para su conocimiento.
2. En la medida de lo posible, cada una de las Partes:
 - (a) publicará por adelantado cualquier medida que se proponga adoptar; y
 - (b) brindará a las personas y las Partes interesadas oportunidad razonable para formular observaciones sobre las medidas propuestas.

⁹⁰ En este caso con el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

Como podemos observar, el artículo en cuestión contiene dos supuestos:

- 1.- La publicación de las disposiciones legales, para efecto de su conocimiento oportuno, por parte de los gobernados.
- 2.- La publicación previa, antes de que dichas disposiciones entren en vigor, para efecto de su conocimiento y de que se puedan formular observaciones sobre las mismas.

Podemos señalar, que de alguna manera, esta obligación tiene correspondencia con nuestro derecho interno. En específico con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo⁹¹, que en su artículo 4° dispone “ *cuando así lo establezcan las leyes, los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y demás actos administrativos de carácter general, cuando afecten el interés público deberán ser publicados previamente en el Diario Oficial de la Federación para dar oportunidad a los interesados de formular observaciones sobre las medidas propuestas, dentro del plazo que las leyes señalen para tales efectos y, en su defecto, dentro del plazo de sesenta días siguientes a la publicación*”.

De igual forma, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, publicada el 1° de julio de 1992 en el Diario Oficial de la Federación, establece un procedimiento en la elaboración de las Normas Oficiales Mexicanas, ampliamente participativo; toda vez que somete a consulta y observaciones los proyectos de normas por un término de 90 días naturales, término dentro del cual los interesados pueden presentar observaciones al Comité Consultivo Nacional de Normalización para la Protección ambiental; teniendo dicho Comité

⁹¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994. Dicha ley entro en vigor el 1 de junio de 1995.

El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte y el Derecho a la Información. la obligación de estudiar y considerar dichas observaciones e incluso de publicar las respuestas y consideración a dichas observaciones o comentarios.

Podríamos considerar que de alguna forma, México cumple con la obligación signada en el artículo 4 del Acuerdo, aunque todavía falta mucho camino que recorrer en la publicación anticipada de los proyectos normativos, así como de la posibilidad de formular observaciones y modificaciones a los mismos.

Por otro lado, siguiendo con el análisis de las obligaciones de las Partes en el presente Acuerdo, encontramos el artículo 5(1)(d), que establece:

Artículo 5: Medidas gubernamentales para la aplicación de leyes y reglamentos ambientales

1. Con el objeto de lograr altos niveles de protección del ambiente y de cumplimiento con sus leyes y reglamentos ambientales, cada una de las Partes aplicará de manera efectiva sus leyes y reglamentos ambientales a través de medidas gubernamentales adecuadas, conforme al Artículo 37, tales como:
(...)
(d) difundir públicamente información sobre incumplimiento;
(e) emitir boletines u otras publicaciones periódicas sobre los procedimientos para la aplicación de leyes;

Como podemos observar, las Partes, a fin de cumplir con sus leyes y reglamentos ambientales, se comprometen a difundir información relativa a su incumplimiento; así como de las personas físicas o morales que las incumplen. Asimismo, a difundir e informar sobre los diversos procedimientos para cumplir con las obligaciones contenidas en dichas leyes y

El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte y el Derecho a la Información. reglamentos. Sobre el particular, podemos mencionar que hasta la fecha, no se da cumplimiento a dicha obligación.⁹²

Otra obligación en materia de información, la encontramos en el artículo 6(1):

Artículo 6: Acceso de los particulares a los procedimientos

1. Cada una de las Partes garantizará que las personas interesadas puedan solicitar a las autoridades competentes de esa Parte que investiguen presuntas violaciones a sus leyes y reglamentos ambientales, y dará a dichas solicitudes la debida consideración de conformidad con su legislación.

Esta obligación implica a favor de los particulares, que los mismos puedan denunciar todo hecho, acto u omisión que constituya una violación a las leyes y reglamentos ambientales, siendo obligación de la autoridad del Estado Parte dar trámite y consideración a dicha solicitud. El derecho contenido en el artículo en comento, conlleva la posibilidad de que cualquier persona interesada solicite se investiguen hechos presuntamente violatorios de las disposiciones ambientales, y se le informe del trámite de dicha solicitud, así como si

⁹² No obstante no existir un informe preciso de las industrias que incumplen con la ley, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, a través de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, ha realizado una campaña de verificación e inspección. El balance de 1995, fue el siguiente: la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) rebasó la meta fijada en 1995, al realizar 13 mil visitas de inspección a la industria nacional. Esto ha permitido ampliar aún más el ámbito de competencia en materia de verificación normativa. En consecuencia, se efectuaron 206 clausuras parciales y 67 totales temporales. El balance incluye a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), con 4 mil 10 visitas, 60 clausuras parciales y tres totales temporales. Para el mismo periodo, la Profepa impuso sanciones por 18 millones 744 mil nuevos pesos a 4 mil 827 industrias del país que se encontraban operando al margen de la normatividad ambiental autorizada. Por lo que respecta a la zona fronteriza norte del país, la Profepa efectuó 993 visitas a maquiladoras, de las cuales 12 fueron clausuradas parcialmente, a dos se les impuso clausura total temporal, detectándose irregularidades en 653, mientras que 296 operaban sin anomalías. En cuanto a la zona fronteriza, la Profepa realizó 3 mil 416 inspecciones, detectándose 2 mil 451 empresas con irregularidades y 890 funcionando correctamente; además 58 empresas se hicieron acreedoras a clausuras parciales, mientras que dos fueron clausuradas de manera parcial.

Fuente: Página de la Semarnap en la Internet. Dirección: <http://www.semarnap.gob.mx>

El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte y el Derecho a la Información.

dichos actos, hechos u omisiones en verdad constituyeron una violación a la normativa y en su caso la sanción impuesta al responsable.

Este derecho que aparentemente nada tiene que ver con el derecho a la información es uno de los derechos más importantes con que cuentan los particulares para poder actuar en acciones de inspección y vigilancia en materia ambiental.

Este derecho lo encontramos en nuestro derecho interno, bajo la figura de la Denuncia Popular⁹³. Dicha denuncia, es un contenido de la figura de la participación social; es a través de la denuncia, que se ejercita el interés ciudadano de que se proteja el ambiente, razón por la cual las instancias administrativas deben coadyuvar, respecto de las denuncias que se presenten, para no retardar el ejercicio de las acciones conducentes.⁹⁴

El Acuerdo, en su artículo 7, regula el acceso a procedimientos administrativos, cuasijudiciales y judiciales a favor de las personas con interés jurídicamente reconocido para reclamar violaciones a la normatividad ambiental o la reparación de los daños causados; estableciendo en dicho artículo una serie de garantías procesales. Lo que nos interesa para fines de nuestro estudio, es lo dispuesto en el artículo 7(2)(b):

⁹³ La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establece en su artículo 189 "que toda persona podrá denunciar ante la Secretaría, o ante otras autoridades federales o locales según su competencia todo hecho, acto u omisión de competencia de la Federación, que produzca desequilibrio ecológico o daños al ambiente, contraviniendo 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..."

Más adelante en el artículo 190 dispone que "la denuncia popular podrá ejercitarse por cualquier persona, bastando para darle curso, el señalamiento de los datos necesarios que permitan localizar la fuente, así como el nombre y domicilio del denunciante." El artículo 193 dispone "La Secretaría a más tardar dentro de los quince días hábiles siguientes a la presentación de una denuncia hará del conocimiento del denunciante el trámite que se haya dado a aquella y, dentro de los treinta días hábiles siguientes, el resultado de la verificación de los hechos y medidas impuestas."

⁹⁴ Salazar Uribe, José Manuel. La Participación Social en la Gestión Ambiental. Tesis, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1996, p. 170.

Artículo 7: Garantías procesales

(...)

2. Cada una de las Partes dispondrá que las resoluciones definitivas sobre el fondo del asunto en dichos procedimientos:

(...)

(b) sin demora indebida se pongan a disposición de las partes en los procedimientos y, cuando proceda, del público;

Como podemos apreciar, se establece la posibilidad de que las sentencias definitivas o resoluciones dictadas en procedimientos judiciales, cuasijudiciales o administrativos, sean puestos a disposición del público. Esta posibilidad rompe con toda una tradición de nuestro sistema jurídico, de que las resoluciones sean solo conocidas por las partes que en el mismo intervinieron, sin que persona alguna fuera de las partes pueda tener acceso a dicha resolución ni conocer la fundamentación y motivación de dicha resolución, y por supuesto, la sanción y condena impuesta.

4.3.- El Derecho a la Información y los órganos de ejecución del Acuerdo.

Como ya se mencionó, en el mes de agosto de 1993, con el propósito de fortalecer los compromisos ambientales adquiridos en el marco del TLC, se estableció el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte. Es en el marco de este acuerdo que se crea la Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte (CCAAN) cuyos objetivos principales son:

- * Alentar la protección y el mejoramiento del medio ambiente para el bienestar de las generaciones presentes y futuras.
- * Promover el desarrollo sustentable.
- * Incrementar la cooperación entre las partes en materia ambiental.
- * Promover la participación de la sociedad en la elaboración de leyes y políticas ambientales.

El fundamento de dicha Comisión, lo encontramos en la Tercera Parte del Acuerdo, en el artículo 8°:

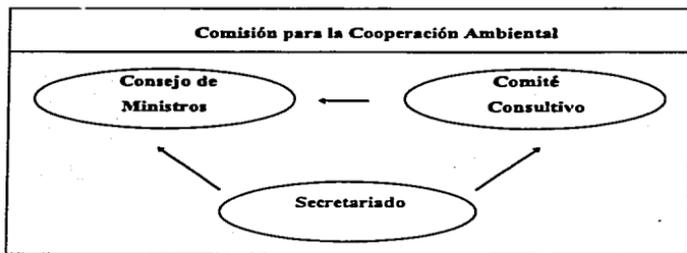
TERCERA PARTE
COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN AMBIENTAL

Artículo 8: La Comisión

1. Las Partes establecen la Comisión para la Cooperación Ambiental.
2. La Comisión estará integrada por un Consejo, un Secretariado y un Comité Consultivo Público Conjunto.

La Comisión está constituida por un Consejo integrado por los Ministros, a cargo de los temas ambientales de cada una de las partes; un Secretariado, a cargo de un Director Ejecutivo cuya tarea principal es conducir los trabajos de la Comisión de acuerdo con los

El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte y el Derecho a la Información. lineamientos establecidos por el Consejo; y un Comité Consultivo Público Conjunto integrado por quince miembros nombrados en partes iguales por cada una de las partes, que funge como órgano asesor del Consejo.



La Comisión, con sede en Montreal, quedó instalada el 26 de julio de 1994 con un presupuesto de US\$ 10, 255, 000 dólares americanos para 1996⁹⁵ y un programa de trabajo diseñado para realizar actividades de cooperación en: conservación y protección de ecosistemas; estudios comparativos de leyes y reglamentos ambientales; prevención de la contaminación; instrumentos de política para el desarrollo sustentable; desarrollo de la capacidad tecnológica; y asuntos ambientales transfronterizos.

⁹⁵ Comisión para la Cooperación Ambiental. Programa Anual y Presupuesto de la CCA, 1996, p.65.



La Comisión es el foro del Acuerdo en el que los países firmantes del TLC desarrollan estrategias sobre prioridades mutuas como:

- Identificación de límites adecuados a contaminantes específicos.
- Protección de especies amenazadas o en peligro de extinción.
- Protección y conservación de flora y fauna silvestres y su hábitat.
- Desarrollo de un nuevo enfoque para aplicación y cumplimiento de las leyes.
- Análisis de los problemas ambientales fronterizos y transfronterizos.
- Apoyo a la capacitación de recursos humanos.
- Promoción de una mayor conciencia pública sobre los problemas ambientales.

La Comisión, como ya se refirió anteriormente, se formó para ayudar a los países del TLC a alcanzar los objetivos estipulados en el Acuerdo. Contribuye a la coordinación de

El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte y el Derecho a la Información.

iniciativas de cooperación ambiental e identifica las maneras en que los países de América del Norte pueden trabajar más efectivamente a fin de proteger, conservar y mejorar el medio ambiente. La Comisión es también un foro importante en el cual los miembros del TLC pueden actuar para evitar controversias comerciales o medioambientales. A continuación, analizaremos los órganos que integran a la Comisión y sus facultades o funciones que éstos tienen en lo relativo al derecho a la información.

4.3.1.- El Consejo de Ministros.

Como ya se mencionó, la Comisión se integra con un órgano gobernante llamado el Consejo, el cual se integra por la Secretaría de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) de México, la Maestra en Ciencias Julia Carabias Lillo; por Carol Browner, Administradora de la Agencia de Protección Medioambiental de los Estados Unidos (EPA); y por Sergio Marchi, Ministro del Medio Ambiente de Canadá.

El Consejo, es el organismo rector de la Comisión y está dirigido por los ministros responsables del Medio Ambiente en cada país. El Consejo se reunirá por lo menos una vez al año en sesiones ordinarias; y a petición de cualquiera de las Partes, en sesiones extraordinarias. Las sesiones ordinarias serán presididas sucesivamente por cada una de las Partes. El Consejo celebrará reuniones públicas en el transcurso de todas las sesiones ordinarias. Otras reuniones que se celebren en el transcurso de sesiones ordinarias o extraordinarias serán públicas si así lo decide el Consejo. Para el desempeño de sus funciones el Consejo podrá:

- (a) establecer y delegar responsabilidades en comités ad hoc o permanentes, en grupos de trabajo y de expertos;
- (b) solicitar la asesoría de personas o de organizaciones sin vinculación gubernamental, incluidos expertos independientes; y

(c) adoptar cualquier otra medida en el ejercicio de sus funciones que las Partes acuerden.

Todas las decisiones y recomendaciones del Consejo se tomarán por consenso, a menos que el Consejo decida, o el Acuerdo disponga otra cosa. Todas las decisiones y recomendaciones del Consejo se harán públicas, salvo que el Consejo decida, o el Acuerdo disponga otra cosa. Las funciones del Consejo, se encuentran en el artículo 10:

Artículo 10: Funciones del Consejo

1. El Consejo será el órgano rector de la Comisión y le corresponderá:

- (a) servir como foro para la discusión de los asuntos ambientales comprendidos en este Acuerdo;
- (b) supervisar la aplicación de este Acuerdo y elaborar recomendaciones sobre su desarrollo futuro y para este fin, en el plazo de cuatro años después de la fecha de entrada en vigor de este Acuerdo, el Consejo revisará su funcionamiento y efectividad a la luz de la experiencia obtenida;
- (c) supervisar al Secretariado;
- (d) tratar las cuestiones y controversias que surjan entre las Partes sobre la interpretación o la aplicación del Acuerdo;
- (e) aprobar el programa y el presupuesto anuales de la Comisión; y
- (f) promover y facilitar la cooperación entre las Partes respecto a asuntos ambientales.

2. El Consejo podrá examinar y elaborar recomendaciones sobre:

- (a) técnicas y metodologías comparables para la recolección y el análisis de datos, el manejo de información y la comunicación de datos por medios electrónicos en relación con los asuntos comprendidos en este Acuerdo;
- (b) técnicas y estrategias para prevenir la contaminación;
- (c) enfoques e indicadores comunes para informar sobre el estado del medio ambiente;
- (d) el uso de instrumentos económicos para la consecución de objetivos ambientales internos o acordados a nivel internacional;
- (e) investigación científica y desarrollo de tecnología respecto a asuntos ambientales;
- (f) promoción de la conciencia pública en relación con el medio ambiente;
- (g) cuestiones ambientales en zonas fronterizas o de naturaleza transfronteriza, tales como el transporte a larga distancia de contaminantes del aire y de los mares;
- (h) especies exóticas que puedan ser dañinas;
- (i) la conservación y la protección de la fauna y la flora silvestres así como de sus hábitats y de las áreas naturales bajo protección especial;
- (j) la protección de especies amenazadas y en peligro;

(k) actividades de prevención y de respuesta a desastres ambientales;

(l) asuntos ambientales que se relacionen con el desarrollo económico;

(m) efectos ambientales de los productos durante su ciclo de vida;

(n) la capacitación y el desarrollo de recursos humanos en materia ambiental;

(o) el intercambio de científicos y funcionarios ambientales;

(p) enfoques sobre el cumplimiento y la aplicación de las leyes ambientales;

(q) recursos nacionales ecológicamente sensibles;

(r) etiquetado ecológico; y

(s) otros asuntos que considere adecuados.

3. El Consejo fortalecerá la cooperación para elaborar leyes y reglamentos ambientales, así como para su mejoramiento continuo, especialmente a través de:

(a) la promoción del intercambio de información sobre criterios y metodologías utilizadas para establecer las normas ambientales internas;

(b) el establecimiento de un proceso para elaborar recomendaciones sobre una mayor compatibilidad de reglamentaciones técnicas, normas y procedimientos de evaluación de la conformidad ambientales, de manera congruente con el TLC, sin reducir los niveles de protección ambiental.

4. El Consejo alentará:

- (a) la aplicación efectiva por cada una de las Partes de sus leyes y reglamentos ambientales;
- (b) el cumplimiento de dichas leyes y reglamentos; y
- (c) la cooperación técnica entre las Partes.

5. El Consejo promoverá y, cuando proceda, elaborará recomendaciones sobre:

- (a) el acceso público a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades de cada una de las Partes, incluida la información sobre materiales y actividades peligrosos en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones relacionados con dicho acceso; y
- (b) los límites adecuados para contaminantes específicos, tomando en cuenta las diferencias en los ecosistemas.

6. El Consejo cooperará con la Comisión de Libre Comercio del TLC para alcanzar las metas y objetivos ambientales del TLC:

- (a) actuando como centro de información y de recepción de observaciones de organizaciones y de personas sin vinculación gubernamental, en relación con esas metas y objetivos;
- (b) proporcionando apoyo en las consultas que se hagan conforme al Artículo 1114 del TLC cuando una Parte considere que otra de las Partes ha renunciado a aplicar una medida ambiental o la ha anulado, o ha ofrecido hacerlo, como forma de alentar el establecimiento, adquisición, expansión o conservación de una inversión de un inversionista, con miras a evitar dicho incentivo;

(c) contribuyendo a la prevención o la resolución de controversias comerciales relacionadas con el medio ambiente:

(i) procurando evitar controversias entre las Partes;

(ii) haciendo recomendaciones a la Comisión de Libre Comercio respecto a la prevención de dichas controversias; y

(iii) manteniendo una lista de expertos que puedan proporcionar información o asesoría técnica a los comités, grupos de trabajo

(d) examinando sobre una base permanente los efectos ambientales del TLC; y

(e) apoyando en lo demás a la Comisión de Libre Comercio en asuntos relacionados con el medio ambiente.

7. Reconociendo la naturaleza esencialmente bilateral de muchas cuestiones ambientales transfronterizas y, con vistas a lograr, en los próximos tres años, un acuerdo entre las Partes sobre sus obligaciones de conformidad con este Artículo, el Consejo examinará y hará recomendaciones respecto a:

(a) la evaluación del impacto ambiental de proyectos sujetos a la decisión de una autoridad gubernamental competente que probablemente tenga efectos transfronterizos perjudiciales, incluida la plena apreciación de las observaciones presentadas por otras Partes y por personas de otras Partes;

(b) la notificación, el suministro de información pertinente y las consultas entre las Partes en relación con dichos proyectos; y

(c) la atenuación de los posibles efectos perjudiciales de tales proyectos.

8. El Consejo alentará a cada una de las Partes a establecer procedimientos administrativos adecuados, de conformidad con sus leyes ambientales, que permitan a otra de las Partes solicitar, sobre una base recíproca, la reducción, eliminación o atenuación de la contaminación transfronteriza.

9. El Consejo examinará y, cuando proceda, hará recomendaciones para el otorgamiento por una de las Partes, sobre una base recíproca, de acceso, derechos y recursos ante sus tribunales y dependencias administrativas a las personas en territorio de otra

Parte que hayan sufrido, o exista la posibilidad de que sufran un daño o perjuicio causado por contaminación originada en territorio de la Parte, como si el daño o perjuicio hubiera ocurrido en su territorio.

Para efectos de nuestro estudio, debemos considerar lo dispuesto en el punto 10(5)(a), que establece

5. El Consejo promoverá y, cuando proceda, elaborará recomendaciones sobre:

(a) el acceso público a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades de cada una de las Partes, incluida la información sobre materiales y actividades peligrosos en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones relacionados con dicho acceso; y

Capítulo Cuarto.

El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte y el Derecho a la Información.

Este artículo ya fue comentado al analizar el artículo 2(2), en lo relativo a que las recomendaciones que sobre este punto elabore el Consejo, deberían ser consideradas y tomadas en cuenta por las Partes. De igual forma se comentó que el contenido de dicho punto, retoma el Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

Como podemos observar, corresponde al Consejo vigilar que las Partes efectivamente den acceso público a las personas interesadas, sobre la información ambiental de que dispongan; ya que una cosa es que las Partes, en función del Acuerdo, se hayan obligado a publicar informes periódicos sobre el estado del medio ambiente en su territorio (artículo 2(1)(a)), y otra muy distinta de que al interior de sus territorios, su derecho interno o doméstico permita el acceso público a la información o dicho de otra manera que exista el derecho de acceso a la información ambiental de que dispongan las autoridades. En este sentido el Consejo debe promover que los gobiernos de los Estados Partes, garanticen dicho derecho.

Por otra parte, el punto 10(6)(a), contempla una obligación a cargo del Consejo, muy importante para nuestro estudio; nos referimos a la función a cargo del Consejo de actuar como Centro de Información a toda aquella persona física o moral sin vinculación gubernamental que le requieran o soliciten información referente a las metas y objetivos ambientales del TLC.

6. El Consejo cooperará con la Comisión de Libre Comercio del TLC para alcanzar las metas y objetivos ambientales del TLC:

(a) actuando como centro de información y de recepción de observaciones de organizaciones y de personas sin vinculación gubernamental, en relación con esas metas y objetivos;

Otro punto que debemos analizar de dicho artículo, es el 10(7)(b), que dispone:

7. Reconociendo la naturaleza esencialmente bilateral de muchas cuestiones ambientales transfronterizas y, con vistas a lograr, en los próximos tres años, un acuerdo entre las Partes sobre sus obligaciones de conformidad con este Artículo, el Consejo examinará y hará recomendaciones respecto a:

(b) la notificación, el suministro de información pertinente y las consultas entre las Partes en relación con dichos proyectos; y

En este caso, el Consejo actúa a manera de instancia conciliadora, y de colaboración, para lograr Incrementar la cooperación entre las partes en materia ambiental transfronteriza; logrando con ello uno de los objetivos del Acuerdo, que es el de ser foro para la adecuada colaboración y cooperación transfronteriza entre las Partes.

En conclusión, por lo que respecta a las funciones del Consejo, podríamos decir que en materia de información ambiental, actúa en tres formas distintas:

- 1.- Como encargado de vigilar y promover que las Partes, den acceso efectivo a sus gobernados a la información ambiental de que dispongan, incluyendo la información sobre materiales y actividades peligrosas en sus comunidades.
- 2.- Como Centro de Información ambiental, respecto del TLC y al Acuerdo.
- 3.- Como instancia promotora de la colaboración ambiental transfronteriza entre las Partes.

Consideramos, que en el futuro y conforme vaya siendo mayor la experiencia trilateral ambiental entre México, Canadá y los Estados Unidos, las funciones del Consejo serán mayores y sobre todo más relevante su papel en la protección de los derechos

El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte y el Derecho a la Información ambientales de la población de los tres países; lo cual redundará o se verá reflejado en el derecho interno de los mismos, en especial en el derecho interno de México.⁹⁶

4.3.2.- El Secretariado.

El Secretariado es presidido por un Director Ejecutivo, con sede en Montreal, Canadá. El Secretariado ejecuta el programa de trabajo anual de la Comisión; se encarga de brindar apoyo técnico y administrativo al Consejo así como a los comités y grupos creados por éste. Actualmente, como uno de sus objetivos, está el formar un centro de información especializado en asuntos ambientales de América del Norte. Otra de sus responsabilidades es la preparación del Informe Anual y del Informe sobre el estado del medio ambiente en América del Norte, el cual se publicará en 1997.

La Dirección Ejecutiva del Secretariado se va rotando entre los tres países, tocando a México presidir por primera vez dicha Dirección, a través de Víctor Lichtinger, quien fuera coordinador general de la Delegación Mexicana en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en Río de Janeiro en 1992.

Dentro de las principales funciones del Secretariado, esta el formular y poner en ejecución el Programa Anual de actividades de la Comisión; para el presente año de 1996, el Programa incluye cinco áreas:

⁹⁶ Recordemos que el único fundamento legal, para solicitar información en materia ambiental, lo encontramos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en su artículo 33, en lo referente al impacto ambiental (además de su Reglamento en Impacto Ambiental); así como en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que en sus artículos 33 y 34 regula el acceso a la documentación e información que obre en poder de la Administración Pública Federal, claro está, con las limitantes ya analizadas. Ver *supra* 3.1.3.

Programa Anual, 1996.

- Conservación ambiental
- Protección de la salud humana y del ambiente.
- Medio ambiente, comercio y economía.
- Cooperación para la aplicación de las leyes y los reglamentos,
- Información y difusión al público.

Además, se creó un fondo norteamericano para el medio ambiente que otorga financiamiento a grupos comunitarios en proyectos sobre desarrollo sustentable.

El Director Ejecutivo designado por el Consejo, durará en su encargo por un periodo de tres años, que el Consejo podrá renovar por un término de tres años más. El cargo de Director Ejecutivo se rotará sucesivamente entre los nacionales de cada una de las Partes. El Consejo podrá remover al director ejecutivo únicamente por causa justificada

En el desempeño de sus obligaciones, el Director Ejecutivo y el personal de apoyo no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún gobierno ni de ninguna autoridad externa al Consejo. Cada una de las Partes respetará el carácter internacional de las responsabilidades del Director Ejecutivo y del personal de apoyo y procurará no influir en el cumplimiento de ellas. Para efectos de nuestro estudio, se debe analizar lo dispuesto en el artículo 11(7):

Artículo 11: Estructura y procedimientos del Secretariado

7. Cuando proceda, el Secretariado proporcionará a las Partes y al público información relativa al lugar donde pueden recibir asesoría técnica o información especializada sobre asuntos ambientales.

Del artículo anterior, podemos observar que el Secretariado tiene la obligación de proporcionar información ya sea a las partes o al público en general, sobre centros o lugares especializados en asuntos ambientales. Obligación que retoma el Secretariado, programando como uno de sus objetivos para el año de 1997, la formación de un centro de información especializado en asuntos ambientales de América del Norte.

En tanto, es conveniente señalar, que dentro del Programa Anual de Actividades y Presupuesto 1996, que fue propuesto por el Secretariado al Consejo de Ministros para su aprobación, se contempla dentro del rubro de "Información y difusión al público", la creación de "La Ruta Verde de América del Norte", instrumento que junto con otros, tiene como finalidad el objetivo de promover un mayor acceso a la información sobre el ambiente en la región.

Información y Difusión al Público

- La Ruta Verde de América del Norte.
- Desarrollo de las Bases de Datos de la CCA
- Sistema Integrado de América del Norte para la Gestión Ambiental.
- Centro de Recursos e Información Pública de la CCA.
- Iniciativa para la Conciencia Ambiental de América del Norte.

El Consejo caracterizó recientemente a la Ruta Verde de Información, como uno de los principales medios para satisfacer los objetivos de difusión e información y extensión al público de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA).⁹⁷

En 1996, la CCA seguirá ofreciendo al público de América del Norte un acceso en línea a la información técnica, científica y legal relevante mediante la operación, mantenimiento y expansión de las bases de datos de la CCA.⁹⁸

La Meta de dicho Programa de Información y Difusión al Público consiste en incrementar el nivel de conciencia pública y comprensión con respecto a los retos ambientales que enfrentan los socios del TLC.

Sus objetivos son mejorar la comprensión del medio ambiente de América del Norte para la toma de decisiones informada; el incrementar la comprensión del trabajo de la CCA y de las oportunidades para la cooperación ambiental en la región y; ofrecer herramientas para propiciar una mayor participación pública en la cooperación ambiental de América del Norte.

El presupuesto estimado en 1996, para la ejecución de dicho programa es de un total de US\$ 4, 362, 000 dólares americanos.⁹⁹

Por otro lado, el Acuerdo establece una serie de limitantes o supuestos, en los cuales el Secretariado deberá de resguardar la información que obre en su poder, no obstante que la

⁹⁷ Comisión para la Cooperación Ambiental. Programa Anual y Presupuesto de la CCA, 1996, p.53.

⁹⁸ Ejemplo de ello, es la hoja electrónica de la CCA en Internet; dirección en la que nos hemos apoyado para la realización de la presente tesis. Dicha dirección es <http://www.cca.org/spanish/>

⁹⁹ Comisión para la Cooperación Ambiental. Programa Anual y Presupuesto de la CCA, 1996, p.63.

misma le sea solicitada ya sea por el público en general o por alguna de las Partes. Estos supuestos los encontramos en el artículo 11(8)(a) que dispone:

11.8. El Secretariado resguardará:

- (a) de su divulgación la información que reciba y que permita identificar a la persona o a la organización sin vinculación gubernamental que haya presentado una petición, si esa persona u organización así lo han solicitado, o cuando el Secretariado lo considere apropiado; y
- (b) de su divulgación pública cualquier información que reciba de cualesquiera organización o persona sin vinculación gubernamental cuando la información sea designada por esa persona u organización como confidencial o comercial reservada.

Otra función del Secretariado, es la elaboración del Informe Anual de la Comisión; informe que será público. Consideramos que dicha función, tiene relación con el tema de la presente tesis; toda vez que el derecho a la información ambiental, conlleva la obligación a cargo de alguna autoridad, de respetarlo; en este caso la obligación es a cargo de la Comisión, por conducto del Secretariado, en lo referente a tener que publicar anualmente un informe donde se detalle la situación del medio ambiente en América del Norte, el grado de cumplimiento del Acuerdo por las Partes, las recomendaciones que se formulan a las Partes, así como las medidas tomadas por cada una de las Partes en relación con sus obligaciones conforme a este Acuerdo, incluyendo información sobre las actividades de la Parte para aplicar las leyes ambientales y los puntos de vista y la información que sean pertinentes y hayan sido presentados por organizaciones y personas sin vinculación gubernamental.

El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte y el Derecho a la Información, incluso información sumaria sobre las peticiones; así como cualquier otra que el Consejo considere apropiada;

El fundamento de dicho Informe Anual, lo encontramos en el artículo 12(1):

Artículo 12: Informe anual de la Comisión

1. El Secretariado preparará el informe anual de la Comisión conforme a las instrucciones que reciba del Consejo. El Secretariado presentará un proyecto de informe para su revisión por el Consejo. El informe final se hará público.
2. El informe comprenderá:
 - (a) las actividades y gastos de la Comisión en el año calendario previo;
 - (b) el programa y el presupuesto de la Comisión autorizados para el año calendario siguiente;
 - (c) las medidas tomadas por cada una de las Partes en relación con sus obligaciones conforme a este Acuerdo, incluyendo información sobre las actividades de la Parte para aplicar las leyes ambientales;
 - (d) los puntos de vista y la información que sean pertinentes y hayan sido presentados por organizaciones y personas sin vinculación gubernamental, incluso información sumaria sobre las peticiones, así como cualquier otra que el Consejo considere apropiada;
 - (e) las recomendaciones sobre cualquier asunto que caiga en el ámbito de este Acuerdo; y

(f) cualquier otro asunto que el Secretariado incluya por instrucciones del Consejo.

3. El informe abordará periódicamente el estado del medio ambiente en territorio de las Partes.

4.4.- La obligación entre las Partes a suministrar información en materia ambiental.

Si pensamos que uno de los objetivos del Acuerdo, y en específico de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte, es la de crear un foro de cooperación ambiental en la región, así como evitar controversias comerciales o medioambientales, lógico es también, que dicho Acuerdo, establezca una serie de lineamientos y obligaciones a cargo de las Partes, con el fin de lograr los objetivos antes mencionados.

En tal sentido, se establece la obligación a cargo de las partes de suministrarse la información ambiental que requieran, así como a notificar la realización de actividades que pudieran tener efectos en el medio ambiente de alguna de las Partes.

Lo anterior, bajo el principio de cooperación y buena fe que debe existir entre las Partes, en el entendido de que la información entre las mismas debe ser oportuna, veraz y sobre todo, con miras a lograr un arreglo o acuerdo favorable para éstas, a fin de que eviten futuros conflictos que trasciendan en el medio ambiente común que comparten.

Este tipo de obligaciones las encontramos en la Cuarta Parte del Acuerdo, en los artículos 20(2), 20(3), 20(4), 21(a) y 21(b).

A continuación, se presenta un cuadro esquemático que deja patente el interés común que deben considerar las partes en el suministro, intercambio de información

tendiente a la prevención y control de problemas ambientales que puedan afectar el territorio de cada una de las partes.

CUARTA PARTE
COOPERACIÓN Y SUMINISTRO DE INFORMACIÓN

Artículo 20: Cooperación

(...)

2. En la mayor medida posible, cada una de las Partes notificará a cualquiera otra que tenga interés en el asunto toda medida ambiental vigente o en proyecto que la Parte considere que pueda afectar sustancialmente el funcionamiento de este Acuerdo o los intereses de esa otra Parte en los términos de este Acuerdo.
3. A solicitud de cualquier otra Parte, una Parte proporcionará información y dará respuesta sin demora a las preguntas relativas a cualquier medida vigente o en proyecto, haya o no notificado previamente la medida a esa otra Parte.
4. Cualquiera de las Partes podrá notificar y proporcionar a cualquiera otra toda información fidedigna relativa a posibles violaciones a la legislación ambiental de esa Parte, la cual será específica y suficiente para permitir esta última investigar el asunto. La Parte que haya sido notificada tomará las providencias necesarias, de acuerdo con su propia legislación, para investigar el asunto y dar respuesta a la otra Parte.

El artículo en cuestión considera varios supuestos a analizar:

- 1.- La notificación previa entre las Partes, sobre medidas o proyectos que les pudieran afectar en su territorio o a sus intereses.
- 2.- Por una parte el deber de una Parte de proporcionar información relativa a cualquier medida vigente o en proyecto que pretenda realizar. Debiendo dar respuesta sin demora a la solicitud planteada por alguna de las Partes.
- 3.- El deber de una Parte de informar a la Parte que le haya informado sobre presunto incumplimiento o violación a la legislación ambiental vigente en su territorio, una vez realizadas las investigaciones que correspondan, si efectivamente se incurrió en violaciones o no.

El primero y segundo de los supuestos, responde a una práctica internacional de consulta e intercambio de información entre Estados. De hecho nos encontramos frente a un principio general del Derecho Internacional Ambiental, cuya carta de naturalización ya es común encontrar en los diversos tratados o convenciones ambientales a nivel universal, regional o bilateral.¹⁰⁰ Nos referimos al principio relativo al intercambio de información y consulta,¹⁰¹ principio que es reconocido a nivel universal, por la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que en su Principio 19 establece:

¹⁰⁰ Adede, Andrés O. *Digesto de Derecho Internacional Ambiental*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1995, p. 122-123.

¹⁰¹ Lo que tratan de conseguir estos principios es hacer posible la utilización equitativa y razonable del recurso natural en cuestión y evitar que se produzca una contaminación "importante", "grave" o "sensible" o un daño al medio por la realización de alguna actividad. Cabe añadir que estos principios que ahora analizamos derivan de una obligación general -de cooperación- dominada enteramente por la idea de la solidaridad internacional de los Estados en materia de protección del medio ambiente (cooperación jurídica, económica y técnica). Principios como el de la buena vecindad o el de la utilización no perjudicial del territorio se hallan basadas en la actualidad sobre la existencia objetiva de la obligación de prevención y de la obligación de cooperación.

Capítulo Cuarto.

El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte y el Derecho a la Información.

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. "

Las ventajas que presenta la utilización de estos principios son evidentes: en primer lugar permiten a los países tener en cuenta sus respectivos intereses y evitar litigios en el marco de una cooperación activa, y en segundo término posibilitan a los Estados una utilización racional del medio ambiente que comparten evitando consecuencias negativas que pueden redundar en perjuicio de Estados más alejados geográficamente del lugar en que se realiza la actividad en cuestión.

En síntesis, el contenido de estos principios de intercambio de información y consulta se concreta en los aspectos siguientes:

- Debe realizarse el intercambio de información respecto de todo proyecto de obra o actividad susceptible de repercutir negativamente en el medio en cuestión. Ello implica que se llevará a cabo antes de ser autorizado por las autoridades del Estado en que se va a desarrollar (país de origen, según la terminología de la O.C.D.E.) con el fin de conocer la opinión del Estado que va a padecer las consecuencias en el medio ambiente que comparte con el primer Estado (país expuesto de acuerdo con la terminología citada).

- La iniciativa en el intercambio de información corresponde al Estado en el que se va a realizar la actividad incluso aunque el Estado que va a sufrir las consecuencias no lo haya solicitado.

- Intercambio información, con el objeto de lograr la utilización equitativa y razonable y la protección del medio en cuestión, significa también enviar los proyectos de actividad al Estado que va a padecer sus consecuencias. Esta información debe transmitirse con la antelación suficiente de manera que este último Estado disponga de un periodo de tiempo razonable para proceder a su estudio. Dado que en todo este proceso rige también el principio de la buena fe, está claro que no caben dilaciones ni retrasos injustificados por parte del Estado que recibe los proyectos.

- Realizado el estudio por el Estado expuesto, éste puede formular observaciones al proyecto que ha recibido, en orden a hacer compatibles los intereses que los Estados en cuestión tienen sobre el medio o el recurso de que se trate, y también formular contrapropuestas. Por lo tanto, la formulación de observaciones y la realización de contrapropuestas exige que los Estados afectados entran en un proceso de consultas, como marco más directo y adecuado para ello, y esas consultas celebradas con el mejor ánimo de cooperación y buena vecindad, no deberían permitir que un país demore irrazonablemente o impida las actividades o proyectos respecto de los cuales se efectúan las consultas.

- Finalmente, el país de origen debe estudiar y examinar con atención las observaciones y contrapropuestas que eventualmente haya podido formular el Estado expuesto y todo ello también dentro de un espíritu de buena fe. En este sentido, el Estado de origen tiene con arreglo a las normas de la buena fe, la obligación de tomar en consideración los diferentes intereses en presencia, de tratar de darles todas las satisfacciones compatibles con la persecución de sus propios intereses y de demostrar que tiene, a este respecto, un afán real de conciliar los intereses del otro ribereño con los suyos propios.

El tercer supuesto, es arto novedoso y responde al objetivo primordial del Acuerdo, de aplicación efectiva de las leyes ambientales en América del Norte; para muchos esta disposición en comento, es sumamente irreverente e incluso lesiva de nuestra soberanía interna. Sin embargo, es una medida congruente con las obligaciones contenidas en el Acuerdo, y sobre todo algo necesario si en realidad queremos que la región de América del Norte, transite hacia el desarrollo sustentable.

De cada una de las Partes, dependerá el tener que ser vigilado por alguno de sus socios comerciales, para verificar si en verdad cumple o no con sus leyes ambientales. En el caso de México, consideramos que deberá estar muy atento en cumplir con sus compromisos, sin recurrir a la careta internacional de "verde", mientras que en lo interno es el primero en violar el marco normativo ambiental.

El otro artículo que debemos analizar, es el 21 en sus puntos (a) y (b).

Artículo 21: Suministro de información

1. A petición del Consejo o del Secretariado, cada una de las Partes, de conformidad con su legislación, proporcionará la información que requiera el Consejo o el Secretariado, inclusive:

- (a) pondrá a su disposición, sin demora, cualquier información en su poder que se le haya solicitado para la elaboración de un informe o expediente de hechos, incluso la información sobre cumplimiento y aplicación; y
- (b) hará lo razonable para poner a su disposición cualquier otra información que se le solicite.

Capítulo Cuarto.
El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte y el Derecho a la Información.

Sin embargo, dicha obligación de proporcionar información al Consejo o al Secretariado, puede ser impugnada y no facilitada, cuando la Parte en cuestión considere que se haya en el supuesto del artículo 21(2), que establece

2. Cuando una Parte considere que la solicitud de información del Secretariado es excesiva, o indebidamente onerosa, lo podrá notificar al Consejo. El Secretariado revisará la amplitud de su solicitud, a fin de satisfacer las limitaciones que establezca el Consejo mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros.

En el caso, de que la Parte, no proporcione la información solicitada, ya sea por considerar estar en el supuesto antes mencionado, o simplemente por desacato al Acuerdo, deberá observar lo dispuesto por el párrafo 3 del artículo 21 en comento; por lo cual cuando una Parte no facilite la información solicitada por el Secretariado, aun con los límites estipulados conforme al párrafo 2, notificará sus razones al Secretariado sin demora y por escrito.

Este desacato podría dar lugar en su momento, al inicio del procedimiento de Solución de Controversias, que la Quinta Parte del Acuerdo regula, y por medio del cual cualquiera de las Partes podrá solicitar por escrito consultas, sesión extraordinaria del Consejo de Ministros e incluso la integración de un Panel Arbitral con el fin último de imponer suspensión de beneficios a la Parte responsable.¹⁰²

De tal suerte, que las Partes, deberán de "pensar" muy bien su negativa y fundamentos para dejar de proporcionar información y evitar así ser objeto de un procedimiento arbitral. Consideramos que este tipo de obligaciones entre las Partes, así como de ellas para con los órganos de la Comisión para la Cooperación Ambiental serán

¹⁰² Cuando una Parte reclamante suspenda beneficios arancelarios derivados del TLC de conformidad con este Acuerdo deberá observar lo dispuesto por el Anexo 36B y por el artículo 36 del Acuerdo. Dicha suspensión de beneficios, no podrá ser por un monto mayor al necesario para cubrir la contribución monetaria.

El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte y el Derecho a la Información.

objeto de una evolución en la medida que la práctica y experiencia generada en la aplicación del Acuerdo, sea utilizada para lograr una aplicación efectiva de la legislación por cada una de las Partes, dentro de sus respectivos territorios y para lograr que se transite hacia el desarrollo sustentable de la región de América del Norte

4.5.- Protección de información.

Como hemos podido apreciar, el Acuerdo establece una serie de disposiciones y obligaciones a cargo ya sea de las Partes, del Consejo o del mismo Secretariado. En algunos casos estas disposiciones son potestativas y en muchos otros obligatorias; sobre todo cuando hablamos de suministro e intercambio de información entre las Partes.

Sin embargo, hay varios supuestos en los cuales se protege la información ambiental de que dispongan las Partes. Dichos supuestos se hayan en la Sexta Parte del Acuerdo, en el artículo 39:

SEXTA PARTE DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 39: Protección de información

1. Ninguna disposición de este Acuerdo se interpretará en el sentido de obligar a ninguna de las Partes a proporcionar ni a dar acceso a información:

- (a) cuya divulgación pudiera obstaculizar la aplicación de su legislación ambiental;
- (b) de cuya divulgación esté protegida por sus leyes relativas a la información empresarial o comercial reservada, privativa personal, o la confidencialidad en la toma de decisiones del gobierno.

2. Cuando una Parte proporcione información confidencial o comercial reservada a otra Parte, al Consejo, al Secretariado o al Comité Consultivo Público Conjunto, quien la reciba le dará el mismo trato que la Parte que la proporciona.

3. La información confidencial o comercial reservada proporcionada por una Parte a un panel conforme a este Acuerdo recibirá el trato estipulado en las reglas de procedimiento establecidas conforme al Artículo 28.

Como podemos apreciar, el artículo 39 busca proteger a las Partes, de que la información ambiental con que cuentan sea utilizada de tal forma que pueda obstaculizar la aplicación de su legislación ambiental; o se trate de información cuya divulgación esta protegida por sus leyes relativas a la información empresarial o comercial, privacidad personal, o la confidencialidad en la toma de decisiones del gobierno.

El párrafo 2 de dicho artículo, da a entender que dicha información confidencial o comercial reservada debe ser provista o entregada bajo esa categoría; es decir, manifestar al momento de proporcionarla, que dicha información es confidencial o reservada, por lo cual requiere un tratamiento especial por parte del Consejo, el Secretariado, el Comité Público Conjunto o de la Parte a la cual se le haya proporcionado dicha información. Tratamiento que será similar al trato que le da la Parte que la proporciona.

Capítulo Quinto

Formas de Información en el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte

Formas de información en el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte.

Como ya analizamos el Acuerdo de Cooperación Ambiental, busca promover la protección y el mejoramiento ecológico; el desarrollo sustentable en los tres países, y con ello, el bienestar de los pueblos; elevar la cooperación trilateral en la materia y fortalecer la aplicación efectiva de las normas ambientales de cada país en su propio ámbito.

El Acuerdo, obliga a las Partes a perseguir altos niveles de cumplimiento de las leyes por los propios gobiernos, y en su caso, acuerdos para remediar voluntariamente, o sancionar, violaciones. Asimismo, a informar, desarrollar planes de contingencia ambiental, promover la educación e investigación y evaluar, cuando proceda, el deterioro del medio ambiente.¹⁰⁵

Obliga también a mantener, procedimientos abiertos, justos y equitativos para la aplicación de las normas ambientales. Para administrar el acuerdo, se crea una Comisión tripartita que promueve esa cooperación e intercambio y facilite, por medio de paneles de expertos, la resolución de controversias.

En tal sentido en los artículos 13, 14 y 15 del Acuerdo, vamos a encontrar tres instancias o instrumentos por medio de los cuales se garantiza el derecho a la información en asuntos ambientales de la región de América del Norte y por el otro el derecho de peticiones relativas a la aplicación de la legislación ambiental. Lo cual será analizado en el presente Capítulo.

¹⁰⁵ Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Acuerdos paralelos. Conclusión de las negociaciones. México, 1993, p.10.

Formas de información en el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte.

5.1.- Artículo 13: Informes del Secretariado.

Como ya estudiamos en el Capítulo anterior, una de las obligaciones que el Secretariado tiene en materia de información, es la elaboración de Informes (distintos del Informe anual), en términos de lo dispuesto por el artículo 13 del Acuerdo.

Dicho artículo establece dos supuestos, o dos tipos de Informes del Secretariado:

- | |
|---|
| <p>a).- Informes sobre cualquier asunto comprendido en el Programa Anual; y
b).- Informes sobre cualquier otro asunto ambiental relacionado con las funciones de cooperación de este Acuerdo.</p> |
|---|

El primero de los informes es facultativo en su elaboración. El artículo 13(1) establece la palabra "podrá", en tal suerte, que no es obligatorio su elaboración por parte del Secretariado. Para el caso de que el Secretariado, decida elaborar dicho Informe, no requiere de autorización alguna por parte del Consejo de Ministros o de alguna otra instancia de la Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte.

Para su elaboración el Secretariado, podrá obtener el auxilio de uno o más expertos independientes, con experiencia reconocida en el tema, para la elaboración del informe. Asimismo para la preparación de dicho informe el Secretariado podrá tomar en cuenta cualquier información técnica o científica pertinente, incluida:

Capítulo Quinto.

Formas de información en el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte.

- (a) la que este disponible al público;
- (b) la presentada por personas y organizaciones interesadas sin vinculación gubernamental;
- la presentada por el Comité Consultivo Público Conjunto;
- (d) la proporcionada por una Parte;
- (e) la obtenida mediante consultas públicas, tales como congresos seminarios y simposios; o
- (f) la elaborada por el Secretariado o por expertos independientes

REGO] Dicho Informe será público, dentro de los 60 días siguientes a que el Secretariado lo entregue al Consejo, a menos que éste decida otra cosa.

Fue en base a dicho artículo 13(1) que el Secretariado elaboró el Informe sobre la muerte de aves migratorias en la Presa Silva 1994-95. Dicho informe se hizo público en octubre de 1995.

Este informe respondió a la solicitud de la National Audubon Society, al Grupo de los Cien y al Centro Mexicano de Derecho Ambiental presentada al Secretariado el día 6 de junio de 1995. En la petición se solicitó al Secretariado preparar un informe sobre la mortandad masiva de aves migratorias ocurrida en el invierno de 1994/95 en la Presa de Silva, ubicada en el Estado de Guanajuato, México. Los peticionarios solicitaron que el informe contara con una descripción de las medidas adoptadas por el Gobierno de México en relación con la mortandad masiva de aves acuáticas, así como las iniciativas relacionadas para controlar y reducir la contaminación en la Cuenca del Río Turbio, lugar donde se

Formas de información en el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte.

encuentra la Presa de Silva, bajo el supuesto de que la contaminación pudo haber causado o contribuido a la mortandad masiva.¹⁰⁶

El informe está compuesto de tres partes: Parte Y. Resumen ejecutivo. Enumera las sugerencias y conclusiones del Secretariado. Parte II. Proporciona antecedentes sobre la mortandad de aves acuáticas en la Presa de Silva. Expone las circunstancias que dieron lugar a este informe, así como el enfoque y los fundamentos del Secretariado para llevar a cabo este estudio. Parte III. Informe del Grupo Internacional de Expertos para la Presa de Silva. Este informe se creó para mostrar el aspecto científico del incidente.

En dicho informe, el Secretariado señaló "que la protección y la conservación de las especies migratorias, particularmente las aves acuáticas, ha sido tradicionalmente un tema de interés mutuo para Canadá, México y Estados Unidos... El Secretariado señaló además que la mortandad de aves acuáticas en la Presa de Silva (estimada entre 20, 000 y 40, 000 aves) trasciende fronteras locales y nacionales. Las aves acuáticas que hibernan en la presa constituyen un recurso compartido por los tres países miembros del Tratado de Libre Comercio. Estas aves emigran a México de Canadá y Estados Unidos a través de reconocidas rutas de migración ampliamente protegidas por tratados y acuerdos internacionales ratificados por los tres países."¹⁰⁷

En sus conclusiones el Secretariado concluyó que "El incidente de la Presa de Silva puede tener un impacto de gran envergadura a largo plazo, abarcando datos específicos reales sobre la mortandad de aves acuáticas. El incidente que afectó a las especies migratorias tiene relevancia para los tres países, además de tener varias facetas de carácter local o nacional. Sirve como recordatorio de las diversas conexiones biológicas que unen a los tres países y refuerza la responsabilidad compartida por éstos, de trabajar conjuntamente

¹⁰⁶ Informe del Secretariado de la CCA sobre la muerte de aves migratorias en la Presa de Silva (1994-95). Octubre de 1995, p.3.

¹⁰⁷ *Ibid* p.4.

Capítulo Quinto.

Formas de información en el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte.

para conservar y proteger estos valiosos recursos internacionales. El incidente proporciona, una fundamental lección y señala un número de diversas oportunidades para elaborar y adaptar respuestas orientadas a escala local, nacional y continental, según lo pidan las circunstancias.¹⁰⁸

El otro supuesto o tipo de informe que el artículo 13(1) regula, es el que se desee elaborar sobre cualquier otro asunto ambiental relacionado con las funciones de cooperación del Acuerdo y que no sea relacionado con las omisiones de una Parte en la aplicación de sus leyes y reglamentos ambientales.¹⁰⁹

Para poder realizar este tipo de informe, el Secretariado debe notificar su decisión al Consejo, y podrá proceder a menos que en un plazo de 30 días a partir de dicha notificación, el Consejo se oponga a la elaboración del informe mediante el voto de dos terceras partes de sus miembros.

Dicho informe puede ser elaborado de igual forma que el anterior, mediante el auxilio de expertos. En igual sentido podrá hacerse público a menos que el Consejo decida otra cosa.

Con estos tipos de informe, se cumple uno de los compromisos a los que se comprometieron México, Canadá y los Estados Unidos: el compromiso de publicación y promoción de la información. Por tal motivo es que dicha forma de información regional debe ser considerada como elemento innovador y trascendente del Acuerdo de Cooperación Ambiental.

¹⁰⁸ Ibid.p.5.

¹⁰⁹ Para las omisiones en la aplicación de leyes y reglamentos ambientales de alguna de las Partes, opera el expediente de hechos, que regula el artículo 15 del Acuerdo.

Formas de información en el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte.

5.2.- Artículo 14: Peticiones relativas a la aplicación de la legislación ambiental.

Como podemos recordar, al firmar el Acuerdo de Cooperación Ambiental, los gobiernos de Canadá, México y Estados Unidos se comprometieron entre otras cosas a las siguientes acciones:

- Luchar para mejorar las leyes y reglamentos ambientales.
- Efectivo cumplimiento de la ley en asuntos ambientales.

Para hacer efectivos dichos compromisos, el Acuerdo, prevé, como ya se había hecho mención en el Capítulo precedente, un mecanismo que permite verificar si alguna de las Partes esta incumpliendo o siendo omiso en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Dicho mecanismo se encuentra en las peticiones consignadas en el artículo 14.

Conforme al propio Acuerdo, encontramos el procedimiento de Petición consignado en el artículo 14, relativo a la aplicación de la legislación ambiental, por medio del cual cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental podrá solicitar que el Secretariado investigue presuntas omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental de una de las Partes.¹¹⁰

¹¹⁰ Dando verdadero acceso público a instancias internacionales regionales, a fin de garantizar el cumplimiento del Acuerdo; todo ello de conformidad al mencionado Principio 10 de Río, que establece " *Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación del público poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos...*" lo cual es debidamente garantizado por el procedimiento de Petición consagrado en el artículo 14.

Artículo 14: Peticiones relativas a la aplicación de la legislación ambiental

1. El Secretariado podrá examinar peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, si el Secretario juzga que la petición:
 - (a) se presenta por escrito en un idioma designado por esa Parte en una notificación al Secretariado;
 - (b) identifica claramente a la persona u organización que presenta la petición;
 - (c) proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla, e incluyendo las pruebas documentales que puedan sustentarla;
 - (d) parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria;
 - (e) señala que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte y, si la hay, la respuesta de la Parte; y
 - (f) la presenta una persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte.

Si el Secretariado considera que la petición cumple con los requisitos estipulados en el párrafo 1 del artículo 14, procederá a determinar si la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte presuntamente omisora. El Secretariado, en caso de solicitar una respuesta, remitirá a la Parte una copia de la petición, a fin de que en un plazo de 30 días la Parte informe sobre la petición planteada.

Capítulo Quinto.

Formas de información en el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte.

5.3.- Artículo 15: Expediente de hechos.

Si el Secretariado considera que a la luz de la respuesta dada por la Parte, la petición amerita que se elabore un expediente de hechos, el Secretariado lo informará al Consejo e indicará sus razones. Será el Consejo el que decidirá por el voto de dos terceras partes de sus miembros si el Secretariado procede a elaborar dicho expediente.

Artículo 15: Expediente de hechos

1. Cuando considere que, a la luz de la respuesta dada por la Parte, la petición amerita que se elabore un expediente de hechos, el Secretariado lo informará al Consejo e indicará sus razones.
2. El Secretariado elaborará el expediente de hechos, si el Consejo le ordena hacerlo mediante el voto de dos terceras partes de sus miembros.
3. La elaboración del expediente de hechos por el Secretariado, de conformidad con este Artículo, se hará sin perjuicio de cualesquiera medidas ulteriores que puedan adaptarse respecto a una petición.
4. Para la elaboración del expediente de hechos, el Secretariado tomará en cuenta toda la información proporcionada por una Parte y podrá tomar en cuenta toda información pertinente, de naturaleza técnica, científica o de otra que:
 - (a) esté disponible al público;
 - (b) sea presentada por personas u organizaciones interesadas sin vinculación gubernamental;

Formas de información en el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte.

- (c) sea presentada por el Comité Consultivo Público Conjunto; o
 - (d) elaborada por el Secretariado o por expertos independientes.
5. El Secretariado presentará al Consejo un proyecto del expediente de hechos. Cualquier Parte podrá hacer observaciones sobre la exactitud del proyecto en un plazo de 45 días posteriores a su presentación.
 6. El Secretariado incorporará las observaciones que procedan en el expediente final de hechos y la presentará al Consejo.
 7. Mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros, el Consejo podría poner a disposición pública el expediente final de los hechos, normalmente en un plazo de 60 días a partir de su presentación.

Para la elaboración del expediente de hechos, el Secretariado tomará en cuenta toda la información proporcionada por una Parte y podrá tomar en cuenta toda información pertinente de naturaleza técnica, científica u de otra que este disponible al público; sea presentada por personas u organizaciones interesadas sin vinculación gubernamental; sea presentada por el Comité Consultivo Público Conjunto o elaborada por el Secretariado o por expertos independientes. Acto seguido el Secretariado presentará un proyecto del expediente de hechos al Consejo, pudiendo hacer observaciones al mismo cualquiera d de las Partes; una vez transcurrido el plazo para realizar observaciones, el Consejo votará la publicación y disposición al público del expediente final de los hechos.

Una vez publicado, en su caso, el expediente final de hechos, concluye el procedimiento de petición consagrado en el artículo 14 del Acuerdo.

Formas de información en el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte.

La publicación de dicho expediente constituye una forma de dar a conocer a la opinión pública regional e internacional que una de las Partes es omisora en el cumplimiento de su legislación.

Podríamos pensar que dicho procedimiento en nada favorece el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Acuerdo, toda vez que el procedimiento se refiere al incumplimiento de la legislación ambiental interna del Estado Parte y no al incumplimiento de las obligaciones contenidas en el Acuerdo. Pero si pensamos que en el caso de México, las disposiciones contenidas en el Acuerdo, son ley suprema de la Unión¹¹¹, podemos entender la importancia del procedimiento de Petición del artículo 14, toda vez, que se podría alegar que México, no cumple con las disposiciones del Acuerdo que han pasado a ser parte de nuestro derecho interno.¹¹²

Independientemente de lo anterior, el simple hecho de "exponer" ante las otras Partes, al Estado Mexicano, como una Parte omisora en sus compromisos internacionales, puede ser motor importante para que México incorpore las disposiciones del Acuerdo en su legislación interna, así como adoptar las recomendaciones que el Consejo le formule.

Otra posibilidad es que las personas u organismos sin vinculación gubernamental, soliciten a alguna de las Partes, que retomen o hagan suya la petición, e inicien el procedimiento de consultas y solución de controversias previsto en la Quinta Parte del

¹¹¹ - Artículo 133. *Esta Constitución, las leyes del Congreso de la unión que emanen de ella y todas las tratadas que estén de acuerdo con la misma, celebradas y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratadas, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.*"

¹¹² Tan es así que de conformidad al artículo 104 constitucional "Corresponde a los tribunales de la Federación conocer: de todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de las tratadas internacionales celebradas por el Estado Mexicano".

Formas de información en el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte.

Acuerdo, pudiendo llegarse al establecimiento de un panel arbitral e incluso al establecimiento de una contribución monetaria en contra de la Parte demandada.¹¹³

Por lo que se refiere al cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Acuerdo, a la luz del Derecho de los Tratados, encontramos que conforme a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, adoptada el 23 de mayo de 1969, "*Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe*"¹¹⁴ En igual sentido encontramos en los artículos 28 y 31 de dicha Convención, respectivamente, que "*Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.*" y "*Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto y teniendo en cuenta su objeto y fin*"

En tal sentido, toda vez que el Acuerdo, ha sido ratificado por las Partes, de conformidad a su derecho interno, es obligatorio para las mismas. En caso de no cumplir con dicho tratado o acuerdo, nos hayamos frente a la "responsabilidad internacional del Estado" que ha dejado de cumplir.¹¹⁵

¹¹³ Contribución monetaria que de no ser pagada, dará lugar a la "suspensión de beneficios" comerciales derivados del TLC, por un monto no mayor al necesario para cubrir la contribución monetaria.

Dicha situación se encuentra regulada en el artículo 34 referente a la "revisión de cumplimiento" y el artículo 36 sobre "suspensión de beneficios".

¹¹⁴ Artículo 26 de la Parte III. "Observancia, aplicación e interpretación de los tratados", de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

¹¹⁵ La responsabilidad internacional del Estado puede provenir de conductas violatorias que atacan a las personas, bienes o cualquiera de los derechos de otro Estado, si tales personas, bienes o derechos están protegidos por normas internacionales. *Id* Ortiz Ahlf, Loreta. Derecho Internacional Público, Editorial Harla, México, 1989, p.114-115.

Capítulo Quinto.

Formas de información en el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte. Basta con que se den los elementos siguientes: a) un acto u omisión imputable al Estado y b) la violación de una obligación de derecho internacional, originada en el acto u omisión del Estado, para que opere la responsabilidad internacional.¹¹⁶

De lo anterior, podemos apreciar, que bien podría alegarse la responsabilidad internacional de alguna de las Partes, por incumplimiento de las obligaciones internacionales contenidas en el Acuerdo. El hecho de ser responsable internacionalmente genera la obligación de reparar el "daño causado". En general un Estado cumple con la responsabilidad que le incumbe por la violación de una obligación internacional, reparando el daño causado. Reparación es un término genérico que permite describir los diferentes métodos con que cuenta un Estado para cumplir o liberarse de responsabilidad internacional. Las modalidades de la reparación pueden consistir en restitución, indemnización o satisfacción.¹¹⁷

Si bien esta posibilidad, esta circunscrita únicamente a los Estados, podría pensarse, al igual que con el supuesto del procedimiento de solución de controversias previsto por el Acuerdo, que alguna de las Partes, hiciera suya una reclamación o petición de personas o grupos sin vinculación gubernamental, exigiendo en base a dichas peticiones la reparación de los daños causados por la Parte responsable. Sabemos que dicha instancia podría parecer muy fantástica o utópica, pero sólo el tiempo y la práctica internacional de protección ambiental dirá si fue sueño o fantasía.

¹¹⁶ Hay violación de una obligación internacional por un Estado cuando un hecho de ese Estado no está en conformidad con lo que de él exige esa obligación. La obligación internacional puede derivar de una costumbre, tratado o cualquier otra fuente de derecho internacional, siendo indispensable, para fincar responsabilidad internacional, que la obligación se encuentre vigente. Ortiz Ahlf, Loreta. Ob.Cit. p.115.

¹¹⁷ La satisfacción es la forma de reparación más adecuada para subsanar los perjuicios no materiales ocasionados. En la práctica las formas de satisfacción pueden consistir en las excusas, el castigo de los funcionarios culpables de menor categoría, o bien en un reconocimiento formal o declaración judicial de carácter ilícito del acto. Lo cual en el caso mexicano podría verse traducido dentro del esquema de "responsabilidad de los servidores públicos" o en una manifestación o nota diplomática e incluso en una declaración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Capítulo Quinto.

Formas de información en el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte.

Lo que es importante recalcar, es la enorme e importante posibilidad que en materia de derecho de acceso a la información ambiental, presenta el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte. Oportunidad que debemos ser capaces de aprovechar y sobre todo de traducir a nuestro derecho interno. Solo así lograremos una verdadera gestión ambiental participativa y democrática, pues los problemas ambientales se resuelven de manera conjunta entre sociedad y gobierno. No se necesita una menor intervención del Estado, sino una mayor democratización del mismo.

Ciudad de México, año de mil novecientos noventa y siete

Conclusiones

CONCLUSIONES

1.- Desde la antigüedad el hombre se ha clasificado como *zoon politikon*, animal eminentemente social, que abandona su individualidad para relacionarse con los otros sujetos que junto a él habitan el mundo externo.

Para lo anterior, requiere comunicarse. El término comunicación significa "poner en relación"; entendiéndose como comunicación, toda actividad relativa al movimiento de informaciones e ideas.

2.- La información debe ser considerada como un derecho intrínseco de la persona, como un derecho humano. En este sentido, ha de considerarse que desde 1945 la regulación en el campo de la información ha venido asociada a los derechos humanos, básicamente a los conceptos de libertad de información y de libre circulación de las informaciones.

3.- Dentro de un régimen democrático, resulta obvio que el derecho a la información o la libertad de información es un elemento fundamental y consecuencia de la libertad, al permitir el pluralismo y la tolerancia, siendo elemento esencial de toda sociedad democrática,

El derecho a la información no puede ser entendido y mucho menos aplicado fuera de un régimen democrático, con plenas libertades y respeto a los derechos humanos y donde la protección ambiental se caracterice por ser ampliamente participativa.

4.- Es en el campo de la protección internacional de los derechos humanos donde se ha avanzado en el derecho a la información; ejemplo de ello, el artículo 19 de la Declaración

CONCLUSIONES

Universal de los Derechos Humanos (1948) y el artículo 16 del Pacto de Derechos Cíviles y Políticos.

5.- El derecho a la información comprende, tanto la libertad de recibir, como la de difundir informaciones e ideas, requiriendo además, de la libertad de buscar y de investigar con acceso pleno a las fuentes de información. Sin su inclusión, el derecho a la información queda en gran medida mutilado, pues únicamente posibilitando al máximo la libre investigación del informador puede garantizarse íntegramente esta libertad.

Se puede considerar que la libertad de investigación es, junto a la libertad de recibir y comunicar informaciones e ideas, parte integrante del derecho a la información.

La institucionalización de este derecho supone la previa adopción del principio de transparencia en el obrar administrativo, la paulatina eliminación de los secretos públicos hasta los límites en que ello sea posible y la apertura hacia los controles indirectos de la Administración por los administrados.

6.- Dentro del derecho a la información, es importante destacar el acceso a las informaciones oficiales, como un medio de protección del individuo en relación a los actos de las autoridades públicas, como un verdadero derecho de acceso a la información administrativa para las personas afectadas por un acto de la administración.

Destacando de todo lo anterior, que en la actualidad y dada la preocupación por tutelar los intereses difusos o colectivos, se reconoce que el derecho de acceso a la información administrativa corresponde a todo individuo, independientemente de que se vea afectada directa o indirectamente por un acto proveniente de la autoridad pública.

CONCLUSIONES

7.- El derecho a la información encuentra límites en cuanto a su ejercicio, sin que lo anterior signifique la restricción de dicho derecho, sino una correcta utilización del mismo.

En términos generales, podemos decir que los límites a dicho ejercicio reconocidos en la práctica internacional de los Estados y en su derecho interno, son los siguientes:

- La defensa del interés general.
- La garantía de la seguridad nacional, de la integridad territorial y de la seguridad pública.
- La defensa del orden y la prevención del delito.
- La protección de la salud y de la moral.
- La protección de la reputación de terceras personas.
- Los derechos de los terceros.
- La imposibilidad de divulgar informaciones confidenciales.
- Los datos cuya divulgación pudieran perjudicar al medio ambiente.

De igual forma se podrá denegar una solicitud de información cuando esta implique el suministro de documentos o datos inconclusos, o de comunicaciones internas, o de cuando la solicitud sea manifiestamente abusiva o este formula de forma demasiado general.

8.- El derecho a la información no se agota o no se va a satisfacer al obtener cierta documentación o cualquier tipo de respuesta, sino que necesita hacerse más operativo y eficaz; ejemplo de ello es la Evaluación del Impacto Ambiental; en el cual el particular puede acceder o aportar información a los expedientes de la manifestación de impacto ambiental, una vez que la Secretaría reciba estas, e integre el expediente a que se refiere el artículo 35 de la LGEEPA, pondrá a disposición del público, con el fin de que pueda ser consultada por cualquier persona; aún cuando los promoventes de la obra o actividad podrán requerir que se mantenga en reserva la información que haya sido integrada al expediente y que, de hacerse pública, pudiera afectar

CONCLUSIONES

derechos de propiedad industrial, y la confidencialidad de la información comercial que aporte el interesado.

9.- Nos encontramos pues, con que la información en materia ambiental no solo es un presupuesto para la educación (por ejemplo la sensibilización ante los problemas del Medio Ambiente mediante campañas divulgativas, edición y distribución de publicaciones periódicas) sino también es postulado para las distintas manifestaciones de la participación de los ciudadanos en la Gestión Ambiental.

10.- La información ambiental no sólo es manifestación de la dimensión participativa que tienen los problemas del medio ambiente, sino que constituye un instrumento para la tutela ambiental (junto con nuevos instrumentos como la ecoetiqueta y la ecos auditoría).

11.- Actualmente los ciudadanos, que componen la sociedad actual no se resignan a limitar su protagonismo a ser meros sujetos receptores de información (únicamente) y abogan porque el derecho que les otorga ser depositario de gran cantidad de información les habilite como auténticos partícipes en los procesos de toma y ejecución de decisiones.

12.- La finalidad del derecho a la información ambiental debe ser la protección y la promoción de los bienes ambientales en sí, sin ésta "ratio" de protección, dicho derecho no encuentra un sentido autónomo dentro del derecho ambiental nacional y en la Región de América del Norte.

CONCLUSIONES

La finalidad de este derecho es básicamente el permitir al particular adquirir elementos de conocimiento o de juicio que puedan ser convenientes para la defensa de sus derechos e intereses legítimos, ya sea en la vía administrativa o judicial.

13.- Los componentes formales normativos de la función jurídica de informar, por parte de la administración pública, esta referido a dos rubros:

- Información administrativa histórica: ya sea vía presente en expedientes administrativos en trámite o muerta cuando ya esté depositada en los archivos administrativos.

- Información administrativa actual derivada de las funciones de asesoramiento técnico y jurídico que tienen los funcionarios cuando son requeridos de información en procedimientos iniciados por los particulares (por ejemplo para la administración de áreas naturales protegidas o concesión de realización de actividades por particulares, comunidades o ejidos dentro de las mismas).

Sin embargo, para lograr lo anterior y tener un derecho efectivo a la información, se requiere no olvidar el otro componente a dicho derecho: el deber u obligación a cargo de los particulares de facilitar a la Administración, informes y otros datos en los casos previstos por la Ley (como es el caso de las manifestaciones de impacto ambiental o en la solicitud de otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de recursos naturales).

14.- Dado que está más que probado que garantizar la libertad de acceso y la difusión de la información ambiental que está en poder de autoridades públicas mejora la protección ambiental, la Administración Pública competente en la materia debe tutelar y promocionar las peticiones de información por constituir un procedimiento de participación social e incluso,

CONCLUSIONES

porque no, una nueva perspectiva de la educación ambiental generadora de conductas de respeto y protección de la integridad del medio ambiente.

Por todo ello, y por constituir un fin de interés general, la regulación del derecho a la información ambiental debe ser generadora de conductas recíprocas entre la Administración y los gobernados, donde el componente obligacional este acompañado de la cooperación. En definitiva, requiere de relaciones de cooperación para lograr una gestión ambiental corresponsable y participativa, alejándose para ello del uso de las tradicionales técnicas de policía administrativa; fomentando el crecimiento de relaciones con la Administración Pública encaminada a la tutela de los bienes ambientales por su valor natural e implícito.

15.- El derecho a la información ambiental, tiene como sujeto activo del mismo, a cualquier persona interesada en ejercitarlo; es un instrumento acorde a la protección de intereses difusos y colectivos como lo son los correspondientes a la protección ambiental.

16.- La protección constitucional al derecho a la información (ya sea en materia ambiental como en general), no encuentra un contenido claro. Dicho derecho se ejercita a través del derecho de petición consagrado en el artículo 8 de nuestra Constitución Federal en relación con el segundo párrafo del artículo 6 relativo a que el derecho a la información será garantizado por el Estado; conformando así el marco constitucional para el ejercicio y debido respeto al derecho a la información por parte de la autoridad pública.

En tal orden de ideas, es necesario que a nivel constitucional se plasme, para su posterior y debida regulación, un derecho a la información general e inclusivo en todas las materias, congruente con los compromisos que nuestro país ha adquirido y que en la práctica internacional tiene ya carta de naturalización con muy buenos resultados.

CONCLUSIONES

17.- Dicha protección constitucional debe extenderse a cubrir dos elementos esenciales y definitivos del contenido esencial del derecho de todos a estar informados:

- La protección constitucional de que sea información veraz
- Que el ejercicio de los derechos de expresión e información versen sobre materias que contribuyan a una verdadera formación de una opinión pública libre.

Dando con ello plenitud de efectos al contenido esencial del derecho a la información en materia ambiental, generando en el sujeto que lo ejerce un haz de facultades lo suficientemente intenso para cumplir el fin y la función social del mismo: la participación social en la tutela del medio ambiente.

18.- Conforme a nuestra Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la autoridad ambiental deberá responder por escrito a los interesados en un plazo no mayor a 20 días a partir de la recepción de la petición respectiva . Si transcurrido el plazo respectivo la autoridad ambiental no emite su respuesta por escrito, la petición se entenderá resuelta en sentido negativo (negativa ficta) para el promovente.

De conformidad con nuestra legislación ambiental a nivel federal, podemos observar que el derecho a la información ambiental no se agota exclusivamente en la simple solicitud y otorgamiento de "legajos o copias certificadas" a favor del solicitante; por el contrario podemos observar la enorme vinculación existente entre el derecho a la información con mecanismos e instrumentos de participación social como son la consulta popular y la denuncia popular.

CONCLUSIONES.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 34 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, podemos observar que cualquier persona puede solicitar se someta a consulta popular una manifestación de impacto ambiental, logrando con ello, entre otras cosas, que exhiba información más detallada respecto de la que obra presentada ante la Autoridad ambiental e incluso que tenga que explicar los aspectos técnicos ambientales de la obra o actividad de que se trate, logrando con ello obtener mejores resultados de información que los que se pudieran haber obtenido de la simple consulta al expediente de manifestación de impacto ambiental que se hubiere integrado.

Por lo que respecta a la figura de la denuncia popular, como ya se señaló, es un instrumento participativo muy importante y que para efectos del derecho a la información puede ser el medio por el cual el denunciante puede solicitar que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente le requiera al denunciado la exhibición de ciertos documentos e informaciones e incluso iniciar los procedimientos de inspección y vigilancia que fueren procedentes; pudiendo coadyuvar el denunciante, aportándole las pruebas, documentación e información que estime pertinentes.

Lo anterior refleja, que una efectiva correlación de instrumentos de participación social con el ejercicio correcto del derecho a la información, amplía los alcances, contenido y valor de éste último y sobre todo genera nuevos mecanismos o espacios para la tutela ambiental en nuestro país.

20.- En materia de cooperación ambiental en la Región de América del Norte, podemos encontrar que la misma es antigua y a la vez reciente; antigua por lo que respecta a la colaboración transfronteriza entre México y los Estados Unidos, y reciente, desde 1983, por lo que respecta a instrumentos vinculatorios de derecho internacional regional, como lo son: el TLC y su Acuerdo Paralelo en materia ambiental.

CONCLUSIONES

Los Estados de la región deben comprometerse (en especial México) a facilitar la coparticipación y corresponsabilidad de todas las personas y entidades de la sociedad, para la protección del ambiente de la región y de sus recursos naturales, protegiendo el derecho a la información más completa, oportuna y adecuada, y recursos legales apropiados para hacer cumplir a las autoridades y a los particulares el derecho ambiental interno, regional e internacional.

21.- El Acuerdo de Cooperación Internacional de América del Norte, dentro de sus objetivos de cooperación entre las partes encaminada a conservar, proteger y mejorar el medio ambiente de la Región, y de fortalecimiento para la elaboración y mejora de las leyes, reglamentos, procedimientos, políticas y prácticas ambientales con la participación de la sociedad, es el marco normativo adecuado para el debido desarrollo progresivo del derecho a la información.

22.- De conformidad con el Acuerdo, cada una de las partes está obligada a elaborar periódicamente y poner a disposición pública, informes sobre el estado del medio ambiente en su territorio; lo anterior se consigna de manera expresa en su artículo 2, Segunda Parte, en lo referente a las obligaciones entre las Partes.

De igual forma, conforme al artículo 6, cada una de las partes garantizará el debido acceso de los particulares o personas interesadas para solicitar a las autoridades competentes de esa parte, que investigue presuntas violaciones a sus leyes y reglamentos ambientales, dando a dichas solicitudes, la debida consideración conforme a su legislación.

23.- De conformidad a la estructura administrativa de la Comisión para la Cooperación Ambiental, creada en el artículo 8º del Acuerdo, podemos observar que dentro

CONCLUSIONES

de las facultades y funciones del Consejo de Ministros, está el de promover y, cuando proceda, elaborar recomendaciones sobre el acceso público a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades de cada una de las partes; así como, la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones relacionadas con dicho acceso (artículo 10 (5) (a)).

De igual forma, el Secretariado, como órgano ejecutivo de la Comisión, tiene la obligación de proporcionar a las partes y al público, información relativa al lugar donde pueden recibir asesoría técnica o información especializada sobre asuntos ambientales (artículo 11 (7)), independientemente de lo consignado en el artículo 13 respecto a la posibilidad de que el Secretariado prepare un informe para el Consejo sobre cualquier asunto considerado en el programa anual de la Comisión o relacionado con las funciones de cooperación de este Acuerdo.

24.- De conformidad con los artículos 13 y 14 del Acuerdo, el Secretariado podrá examinar las peticiones de cualquier persona u organización que no cuente con una vinculación gubernamental que pueda aseverar el que una Parte esté incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, lo cual se traduce en un instrumento muy importante para generar información ambiental o que se conozca información de la cual no se tenía acceso o conocimiento.

25.- El derecho a la información puede ser entendido en dos niveles: entre los Estados Parte del Acuerdo de Cooperación Ambiental, y a nivel del derecho interno de cada uno de ellos y en referencia a sus gobernados.

En tal sentido, la Cuarta Parte del Acuerdo establece la obligación de cooperación y suministro de información entre las partes, notificando cada una de las Partes a cualquiera otro que tenga interés en el asunto toda medida ambiental vigente o en proyecto, haya o no

CONCLUSIONES

notificado previamente la medida a esa otra Parte. Además, a solicitud de cualquiera otra parte, podrá proporcionar información y dará respuesta sin demora a las preguntas relativas a cualquier medida vigente o en proyecto, haya o no notificado previamente la medida a esa otra Parte.

26.- Dada la enorme relación existente entre el Tratado de Libre Comercio y el Acuerdo de Cooperación Ambiental, dicho acuerdo establece un mecanismo sui-generis para la solución de controversias que pudieran llegar a existir y evitar llegar al extremo del arbitraje.

En tal sentido, y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 36 de dicho Acuerdo, se podrá imponer una suspensión de beneficios por incumplimiento de alguna de las Partes a las obligaciones y compromisos adquiridos, en virtud de dicho Acuerdo. Lo anterior, tiene relevancia para nuestro estudio, toda vez que podría darse el caso que nuestro país pudiera ser sancionado por la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte, por no garantizar debidamente el derecho a la información ambiental.

BIBLIOGRAFIA

- Adede, Andrónico O. Digesto de Derecho Internacional Ambiental. Secretaría de Relaciones Exteriores. México. 1995.
- Alanís Ortega, Gustavo. Comercio y Medio Ambiente, Derecho, economía y política. Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C., e Instituto Nacional de Ecología. México. 1995.
- Azueta, Antonio, et. al DESARROLLO SUSTENTABLE. Hacia una política ambiental. Universidad Nacional Autónoma de México. 1994.
- Borja Soriano, Manuel. TEORIA GENERAL DE LAS OBLIGACIONES. Editorial Porrúa, quinta edición. México, 1966.
- Brañes, Raúl, MANUAL DE DERECHO AMBIENTAL MEXICANO. Fundación Mexicana para la Educación Ambiental y Fondo de Cultura Económica. México, 1994.
- Cabrera Acevedo, Lucio, EL DERECHO DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1981.
- Cámara de la Industria Alemana (BID) POLÍTICA INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE. Perspectivas 2000. Alemania, 1992 Edición en español, 1994.
- Cancado Trindade, Augusto DERECHOS HUMANOS, DESARROLLO SUSTENTABLE Y MEDIO AMBIENTE. Instituto de Derechos Humanos. San José de Costa Rica, 1995, pp. 13-21.
- Cárdenas García, Jaime F., UNA CONSTITUCIÓN PARA LA DEMOCRACIA Nacional Autónoma de México. 1996.
- Carmona Lara Maria del Carmen. DERECHO ECOLÓGICO. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1991.

- Césarman, Fernando.** CRÓNICAS ECOLÓGICAS. Fondo de Cultura Económica. México, 1986.
- Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza.** GUÍA PARA LA PRESENTACIÓN Y CRITERIOS PARA LA CERTIFICACIÓN DE PROYECTOS, 1995.
- Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza.** NOTI COCEF. Diciembre de 1995.
- Comisión para la Cooperación Ambiental.** PROGRAMA ANUAL Y PRESUPUESTO DE LA CCA. 1996.
- Departamento del Distrito Federal, et al.** ¡ AYUDAME ! ACCIONES PRACTICAS PARA MEJORAR EL MEDIO AMBIENTE EN LA CIUDAD DE MÉXICO Segunda edición. México, 1993.
- Diccionario Jurídico Mexicano.** Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México 1989. Tomo II.
- Etienne Llano, Alejandro.** LA PROTECCIÓN DE LA PERSONA HUMANA EN EL DERECHO INTERNACIONAL. Editorial Trillas. México, 1987.
- Fix Fierro, Héctor y Sergio López Ayllón.** EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DEL NORTE. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Tomo I. México, 1993.
- Glender, Alberto y Victor Lichtinger.** LA DIPLOMACIA AMBIENTAL. México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Desarrollo. Secretaría de Relaciones Exteriores y Fondo de Cultura Económica. México, 1994.
- González Marqués, José Juan (coordinador).** DERECHO AMBIENTAL. Universidad Autónoma Metropolitana. División de Ciencias Sociales y Humanidades. México, 1994.
- Hume, Patricia.** GUÍA PARA LOS NIÑOS QUE QUIEREN SALVAR EL PLANETA. Diana, México, 1991.

- Kirton John y Sarah Richardson** **TRADE, ENVIRONMENT AND COMPETITIVENESS.** National Round Table on the Environment and the Economy. Ontario, Canadá, 1992.
- Lara Ponte, Rodolfo.** **LOS DERECHOS HUMANOS EN EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO.** H. Cámara de Diputados y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993.
- Leff, Enrique y Julia Carabias.** **CULTURA Y MANEJO SUSTENTABLE DE LOS RECURSOS NATURALES.** Dos Volúmenes. Centro de Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial México, 1993.
- Luhmann Niklas** **ECOLOGICAL COMMUNICATION.** The University of Chicago Press, interpretado por John Bednarz, Jr. Chicago, E.U.A., 1994.
- Loperena Rota, Demetrio.** **EL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE ADECUADO.** Editorial Civitas, S.A. España, 1996.
- Martín Mateo, Ramón.** **NUEVOS INSTRUMENTOS PARA LA TUTELA AMBIENTAL** Editorial Trivium, S.A. España, 1994.
- Montaño, Jorge.** **LAS NACIONES UNIDAS Y EL ORDEN MUNDIAL, 1945-1992.** Fondo Cultura Económica, México, 1992.
- Moya Palencia, Mario.** **DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN.** Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1982
- Muñoz Barret, Jorge.** **LA INDUSTRIA PETROLERA ANTE LA REGULACIÓN JURÍDICO (coordinador) ECOLÓGICA EN MÉXICO.** Universidad Nacional Autónoma de México y PEMEX, 1992
- Organización de las Naciones Unidas.** **MISIÓN: RESCATE PLANETA TIERRA.** Larousse, 1994.
- Ortiz Ahlf, Lorena.** **DERECHOS INTERNACIONAL PUBLICO.**

- Colección de textos jurídicos universitarios.
Editorial Harla. México, 1989.
- Ortiz Ramírez, Serafin.** DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Editorial Cultura, T.G. México, 1961.
- Porrit, Jonathan.** SALVEMOS LA TIERRA. Editorial Aguilar. Primera Edición. México, 1991.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.** PNUMA. Dos Decenios de logros y Desafíos 1992. México, 1992.
- Ripol Carulla, Santiago.** REVISTA DE POLÍTICA Y DERECHO AMBIENTALES en América Latina y el Caribe. Volumen I, número 1. Argentina, 1994.
- Schmidheiny, Stephan.** LAS LIBERTADES DE INFORMACIÓN Y DE COMUNICACIÓN EN EUROPA. Editorial Tecnos. Madrid, 1995.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial** CAMBIANDO EL RUMBO. Fondo de Cultura Económica. México, 1992
- Secretaría de Desarrollo Social** ¿ QUE ES EL TLC ? México, 1993
- Secretaría de Relaciones Exteriores** TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE MÉXICO CANADÁ Y ESTADOS UNIDOS, México, 1994.
- INFORME DE LA SITUACIÓN GENERAL EN MATERIA DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE 1991-1992. México, 1993
- INFORME DE LA SITUACIÓN GENERAL EN MATERIA DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE 1993.1994. México, 1994
- REVISTA MEXICANA DE POLÍTICA EXTERIOR, número 36-37 Otoño-Invierno. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos México, 1992.

REVISTA MEXICANA DE POLÍTICA EXTERIOR, número 38 Primavera. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México 1993

Sepulveda, Cesar.

DERECHO INTERNACIONAL. Décimo sexta edición. Editorial Porrúa, 1991

Tena Ramírez, Felipe.

DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Editorial Porrúa. Décimo primera edición. México., 1972

Universidad Iberoamericana

JURÍDICA. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. Número 22. México, 1993.

Vernier, Jacques

¿QUE SE ? EL MEDIO AMBIENTE. Presses Universitaires de France y Publicaciones Cruz O., S.A. México, 1992.

HOJA ELECTRONICA DE LA WORLD WIDE WEB

Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte <http://www.ccc.org/spanish>

Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca

<http://www.semarnp.gob>

TESIS

Guzmán Gómez Elena Ruth

EL ACUERDO DE COOPERACION AMBIENTAL DE AMERICA DEL NORTE EN EL CONTEXTO DEL DERECHO INTERNACIONAL AMBIENTAL. División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1996.

Salazar Uribe, José Manuel.

LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA GESTIÓN AMBIENTAL. Facultad de Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México. Tesis. México, 1996.

CURSOS Y DIPLOMADOS

Programa Universitario de Medio Ambiente. Universidad Nacional Autónoma de México. Coord. Lic. Gabriela Toledo y Blanca Torres.

EL MEDIO AMBIENTE EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES. 40 Horas. Agosto de 1996.

LEYES

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS D.O. 25 DE OCTUBRE DE 1993 UNIDOS MEXICANOS

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION D.O. 28 DE DICIEMBRE DE 1984 PUBLICA FEDERAL

LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y D.O. 13 DE DICIEMBRE DE 1996 LA PROTECCION AL AMBIENTE

LEY AGRARIA D.O. 26 DE FEBRERO DE 1992

LEY DE AGUAS NACIONALES D.O. 1 DE ENERO DE 1992

LEY DE PESCA D.O. 25 DE JUNIO DE 1992

LEY FORESTAL D.O. 22 DE DICIEMBRE DE 1992

LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS D.O. 21 DE JULIO DE 1993

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO D.O. 4 DE AGOSTO DE 1994