



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
GUBERNAMENTAL PROMOVIDA POR EL PRESIDENTE VICENTE
FOX QUESADA: UN ANÁLISIS DE SU IMPACTO EN MATERIA
AMBIENTAL EN LAS ACCIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL, EL
CASO DE PRESENCIA CIUDADANA MEXICANA AC**

TESINA

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LIC. EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**PRESENTA
CARLOS OMAR RAMOS AGUILAR**

**ASESOR: MTRO. MARTÍN DE JESÚS DÍAZ VÁZQUEZ
SEPTIEMBRE 2007**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

Índice

	Pag.
<i>Introducción</i>	1
<i>Capítulo 1: Marco Teórico</i>	
1.1 Sustentabilidad.....	6
1.2 Política pública.....	9
1.3 Sociedad civil.....	12
1.4 Participación ciudadana.....	15
1.5 Transparencia y Acceso a la información pública.....	19
 <i>Capítulo 2: Presencia Ciudadana Mexicana AC en el marco del trabajo de la Asociación por el Principio 10 (PP10 - Partnership for Principle 10)</i>	
2.1 Organizaciones “Alianza por el Principio 10” e “Iniciativa de Acceso”.....	24
2.2 Acceso a la información pública en materia ambiental: una perspectiva histórica en el mundo y en México.....	27
2.3 Organización “Presencia Ciudadana Mexicana AC”.....	32
2.4 Sistema de Transparencia y Acceso a la Información Pública Ambiental desde la participación de Presencia Ciudadana Mexicana A. C. como usuario del mismo.....	35
2.4.1 Metodología TAI.....	36
2.4.2 Dictamen 2001.....	39
2.4.3 Dictamen 2004.....	47
2.4.4 Análisis comparativo.....	52

Capítulo 3: Retos, propuestas y áreas de acción

3.1 Cobertura del sistema de acceso a la información en materia ambiental.....	60
3.2 Excepciones de la Ley en materia de acceso a la información ambiental.....	61
3.3 Supervisión y seguimiento de las solicitudes de acceso a la información en materia ambiental.....	63
3.4 Facilidad de acceso a la información en materia ambiental.....	64
3.5 Difusión del sistema de acceso a la información en materia ambiental	65
3.6 Canales de difusión del sistema de acceso a la información en materia ambiental	66
3.7 Calidad, oportunidad y tiempos de la información en materia ambiental.....	70
3.8 Participación de la sociedad civil en el desarrollo del sistema de acceso a la información materia ambiental.....	71
<i>Consideraciones finales.....</i>	75
<i>Fuentes de información.....</i>	83

Introducción

La subestimación de los costos económicos y sociales del crecimiento demográfico, la desigual distribución territorial de la población, el impacto de las actividades productivas, la urbanización sobre la calidad del aire, el agua y los suelos, la disparidad de desarrollo económico en el ámbito regional y el progresivo empobrecimiento del campo, son algunas de las causas que hoy día hacen palpable la gran crisis ecológica que México vive, representando un reto no solamente para el gobierno en turno, sino para las próximas administraciones.¹

Con el presidente Ernesto Zedillo se crea la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, sector especializado en la materia. Bajo la gestión del Presidente Fox se desincorpora el subsector Pesca y se crea con ello la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, dependencia encargada tan sólo de la administración del medio ambiente y recursos naturales.

El gobierno federal reconoce la necesidad de encauzar cualquier política pública desde un esquema de sustentabilidad.² Así, la dirección del gobierno encabezado por el presidente Vicente Fox, se divide en tres grandes áreas aglutinando funciones de coordinación entre diferentes Secretarías de Estado y Organismos: “Área de desarrollo social y humano”, “Área de crecimiento con calidad” y “Área de orden y respeto”. De esta forma, se plantean las líneas de acción de la administración pública en el Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006 enmarcadas por estas tres grandes áreas, en objetivos rectores y estrategias específicas. Se reconoce entonces en el quinto Objetivo Rector del Área de desarrollo social y humano del Plan Nacional de Desarrollo 2001 –2006: “lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza, siendo la sustentabilidad uno de los ejes rectores del mismo”. En el mismo documento se subraya la necesidad de “ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las

¹ Cfr. Diario Oficial de la Federación. “*Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001 – 2006*”. México, 2001. P. 29

² Cfr. Diario Oficial de la Federación. “*Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006*”. México, 2001. P. 39.

instituciones”, para lo cual se plantea entre otras estrategias el “fortalecimiento de la comunicación entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno, garantizando el derecho a la información”.³

A pesar de estos cambios, en el ámbito de la Administración Pública no se ha podido materializar un claro desarrollo en el combate al deterioro ecológico sufrido en el país. Como resultado de esto se ha visto una participación cada vez más pronunciada de la sociedad civil organizada en la atención de la problemática ambiental.⁴ Es sustantivo subrayar que en muchos casos cualquiera que sean las causas por las cuales la ciudadanía trata de poner remedio a los problemas ecológicos que ocurren día a día, es necesario contar con sistemas de información transparentes, accesibles y útiles generados y difundidos por los órganos de gobierno, y que no es posible obtener sino a través de los mecanismos que el propio Estado determine. Como señala Alejandro López Olvera, “La existencia de controles internos de la administración pública, sin el efectivo acceso a la información en manos del gobierno, debilita, por una parte, la posibilidad de evaluar y fiscalizar de manera efectiva a los órganos del Estado, y por la otra, la participación efectiva de los ciudadanos en los asuntos en los cuales tiene interés directo por afectar sus intereses, bienes o derechos”.⁵

Se vuelve entonces necesario contar con instrumentos jurídicos que permitan ejercer de manera plena el derecho de acceso a la información ambiental, de manera que la sociedad civil tenga las herramientas informáticas para seguir trabajando por el cuidado y prevención de los recursos naturales.

En este orden de ideas, a través de la presente investigación se pretende demostrar que el Sistema de Acceso a la Información Pública Ambiental no cumple aún con los estándares internacionales. Para ello se analizará el funcionamiento

³ Cfr. *Ibíd.* P. 79.

⁴ Cfr. Diario Oficial de la Federación. “*Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001 – 2006*”. Op cit. P. 19.

⁵ López Olvera, Miguel Alejandro. “*Participación ciudadana y acceso a la información pública*”. P. 3. <http://www.juridicas.unam.mx/sisjur/informac/pdf/4-199s.pdf> Consultado el 20 de diciembre de 2006.

(calidad, utilidad y oportunidad) de la política pública federal de acceso a la información pública gubernamental en materia de medio ambiente, promovida por el Presidente Vicente Fox Quesada, desde el trabajo y experiencia de la organización “Presencia Ciudadana Mexicana AC”, en el marco de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Con esta finalidad, se revisarán primeramente los principios, objetivos y programas elaborados por los siguientes miembros de la sociedad civil internacional: “Alianza por el Principio 10” (PP10, Partnership for Principle 10), “Iniciativa de Acceso” (TAI, The Access Initiative) e “Iniciativa de Acceso México” (IA – MEX)⁶; para finalmente aterrizarlos en el trabajo específico de la organización “Presencia Ciudadana Mexicana AC”. De esta forma, partiendo de lineamientos generales establecidos en el marco internacional para el estudio de cualquier Sistema de Acceso a la Información en materia ambiental, se analizó el caso específico del Sistema de Acceso a la Información en materia ambiental en México, por lo cual la Metodología que guió la presente investigación fue el Método Deductivo.

El documento se divide en tres capítulos, cuyos objetivos y alcances son los siguientes:

En el capítulo 1 compuesto por el “Marco Teórico” se revisa el papel de la Sustentabilidad como eje rector del desarrollo, y como variables integrantes del mismo la sociedad civil, la cultura cívica y el acceso a la información, esta última desde el enfoque de política pública.

En México, el trabajo de la sociedad civil en materia de transparencia y acceso a la información del sector ambiental, en su mayoría se ha identificado de forma secundaria como parte del estudio en otros temas. Así por ejemplo, existen organizaciones civiles en pro de los derechos humanos, que trabajan impulsando el reconocimiento legítimo de los hombres y mujeres de México ante los órganos de gobierno. Si bien es posible encontrar elementos y aportaciones sustantivas por parte

⁶ En páginas posteriores se explica el origen y funcionamiento de estas organizaciones.

de estas organizaciones, su principal objeto de estudio no es la Transparencia y Acceso a la Información. Por ello se pensó en la selección de una organización que tuviera como principal foco de atención no sólo el tema de la Transparencia y Acceso a la Información, sino que además el medio ambiente constituyera parte de su agenda de trabajo. Se tomó en cuenta entonces el trabajo de Presencia Ciudadana Mexicana debido a dos razones fundamentales, en principio el trabajo que durante 12 años ha venido realizando como miembro de la sociedad civil organizada en pro de los derechos de acceso, particularmente en materia ambiental; y en segundo lugar, por la facilidad de acceso a la información de la propia organización. En este orden de ideas, en el capítulo 2 denominado “Presencia Ciudadana Mexicana AC en el marco de la Alianza por el Principio 10” se analiza el papel que la sociedad civil en México ha jugado en el plano internacional en materia de acceso a la información pública ambiental, la experiencia y trabajo que esta organización ha realizado con base en los lineamientos establecidos por la Alianza por el Principio 10 (Partnership for Principle 10, PP10), la Iniciativa de Acceso (The Access Initiative, TAI) e Iniciativa de Acceso México (IA – MEX), en materia de acceso a la información pública ambiental, así como las bases, principios, objetivos y lineamientos del PP10 y su repercusión directa en México.

En el capítulo 3 se elabora un reporte sobre los aciertos y áreas de oportunidad del Sistema de Transparencia y Acceso a la Información Ambiental en el Gobierno del presidente Vicente Fox, localizados fundamentalmente en el marco jurídico, los canales de acceso, la calidad de la información y en el proceso de capacitación de la sociedad en general. Con base en ello se crearán propuestas de mejora sustentadas en el análisis de la normatividad jurídica del Sistema de Acceso a la Información Pública Gubernamental en materia ambiental.

Capítulo 1. Marco teórico

Referencias Generales

El deterioro del medio ambiente en México a lo largo de las últimas décadas (reflejado en cifras oficiales de desarrollo, en información de la sociedad civil y de organismos internacionales)⁷, así como la publicación en el año 2002 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), conforman el contexto en que se centra el interés del presente trabajo, cuyas finalidades se inscriben en la necesidad imperante del análisis exhaustivo y detallado de la forma en la cual la sociedad civil accede, recibe, utiliza, y satisface sus necesidades en materia de medio ambiente y recursos naturales bajo el esquema de transparencia y acceso a la información pública gubernamental en el ámbito federal. Esto cobra importancia cuando diversos grupos científicos y organizaciones no gubernamentales han desempeñado un papel preponderante en el movimiento a favor del medio ambiente y en la promoción de los derechos de acceso de la sociedad, siendo los primeros en suscitar la conciencia pública y las presiones políticas que estimularon a los gobiernos a actuar en tales temas.⁸

Con el propósito de sentar las bases que guiarán la presente investigación, se abordará en este primer capítulo la definición de los siguientes conceptos:

- Sustentabilidad y medio ambiente
- Políticas Públicas
- Sociedad Civil
- Participación Ciudadana
- Transparencia y Acceso a la información pública gubernamental

⁷ Cfr. *Ibíd.* P. 29.

⁸ Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo. "*Nuestro Futuro Común*". Alianza Editorial. España, 1997. P.384.

1.1 Sustentabilidad

Previo al análisis del concepto de sustentabilidad, se revisarán en un acercamiento general los términos “medio ambiente” y “desarrollo”.

El medio ambiente es concebido sin mayor inconveniente cuando se parte y aborda desde los preceptos de las ciencias naturales. Citando a Miguel Carbonell y Eduardo Ferrer, “en una descomposición factorial analítica, el medio ambiente comprende una serie de elementos o agentes geológicos, climáticos, químicos, biológicos y sociales que rodean a los seres vivos y que actúan sobre ellos para bien y para mal, condicionando su existencia, su identidad, su desarrollo y más de una vez su extinción, desaparición o consunción. Como tal, no puede reducirse a la mera suma o yuxtaposición de los recursos naturales y su base física, sino que es el entramado complejo de las relaciones de todos esos elementos que, por sí mismos, tienen existencia propia y anterior, pero cuya interconexión les dota de un significado trascendente, más allá del individual de cada uno. Se trata de un concepto estructural cuya idea rectora es el equilibrio de sus factores.”⁹

Desde el punto de vista jurídico se vuelve complejo y en ocasiones limitado el alcance de este término. Para efectos del presente análisis, dado que los temas serán abordados fundamentalmente con base en el marco jurídico mexicano, siempre que se aluda al término de medio ambiente se tomará como referencia lo que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente define como tal en la fracción I del artículo 3º.¹⁰

“El conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia o desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados”.

⁹ Carbonell, Miguel y Ferrer McGregor, Eduardo. *“El derecho al medio ambiente”*. Porrúa. México, 2005. P. XXII.

¹⁰ Diario Oficial de la Federación. *“Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente”*. México, 1996. Artículo 3º fracción I.

Erróneamente se confunde el término desarrollo con el de crecimiento económico, mismo que expresa tan sólo el aumento de los bienes y servicios producidos por una nación, generalmente medido como producto bruto o ingreso per cápita. En la bibliografía se le ha utilizado, más específicamente, para referirse al estado al que arriba un país cuando su economía despliega sus potencialidades y se acerca al alto consumo en masa.¹¹ Mientras el concepto de crecimiento hace referencia a variables cuantitativas, el de desarrollo contempla elementos cualitativos.

La noción de desarrollo económico en su más estricto sentido se trata del desarrollo de riqueza económica de países o regiones para el bienestar de sus habitantes. Esta concepción se ha reconfigurado, para considerar no sólo elementos de estricto carácter económico y parcialmente social, sino también de corte ambiental.¹²

Las teorías sobre el desarrollo han cambiado a lo largo del tiempo, particularmente durante los últimos 40 años. Por ello, el progreso de las ideas no ha seguido una línea recta que pasara de la oscuridad a la luz. En la práctica ha habido éxitos y fracasos, y una acumulación gradual de conocimientos y de percepción profunda del tema. En otra época se creyó que la explotación de los recursos naturales era razón de primer orden para el logro del desarrollo económico.¹³ A través del análisis de los modelos enfocados, sobre todo con miras al alcance de una industrialización rápida, se hizo patente, entre muchos otros aspectos, la existencia de niveles elevados de degradación ambiental, carencia de medidas específicas de combate ante la pérdida de los recursos naturales y un elevado impacto negativo de las políticas de desarrollo en la capacidad productiva del capital natural (El capital natural consta de tres componentes principales: recursos no renovables, recursos

¹¹ Cfr. Sabino, Carlos. "*Diccionario de Economía y Finanzas*".

<http://www.eumed.net/cursecon/dic/D.htm#desarrollo> consultado el 20 de noviembre de 2005.

¹² Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo. "*Nuestro Futuro Común*". Op cit. P.68.

¹³ Banco Mundial. "*Informe sobre el Desarrollo Mundial 2003 El Desarrollo Sustentable en un Mundo Dinámico: Transformando las Instituciones, el Crecimiento y la Calidad de Vida*". The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. USA, 2003. P. 4.

renovables, y servicios ambientales, mismos que no deben ser manejados uno por uno, como bienes independientes).¹⁴

Como resultado de ello, en octubre de 1984 se reunió por vez primera la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo atendiendo al llamado formulado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el sentido de establecer una agenda global para el cambio.¹⁵

Con un enfoque optimista se publicó en abril de 1987 el informe denominado "Nuestro Futuro Común" o "Informe Brundtland", estableciendo como eje rector del desarrollo la sustentabilidad, misma que se definió de la siguiente manera:

*"El desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades".*¹⁶

Este enfoque ha venido configurándose con el paso de los años, de manera que se ha impulsado la generación de compromisos por parte de toda la comunidad internacional para la atención específica en cada nación y compartida en el ámbito global de la problemática ambiental. Esto se ve reflejado en uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para el año 2015 por parte de los Estados Miembros de la ONU, el cual consiste en "garantizar la sostenibilidad del medio ambiente".¹⁷

A pesar del uso hoy en día del término sustentabilidad, existen opiniones encontradas en cuanto a su posible instrumentación. Miriam Alfie expone una clasificación de escuelas o enfoques que han venido configurándose a lo largo de los años con respecto a la forma de abordar la problemática medioambiental del planeta,

¹⁴ Fikret Berkes, Fikret y Folke, Carol. "Capital cultural, capital natural y desarrollo sustentable: una perspectiva sistémica". Pp. 2 –3. <http://www.paot.org.mx/centro/ine-semarnat/gacetitas/GE46.pdf#search='capital%20natural%20definici%C3%B3n'>

¹⁵ Cfr. Alfie Cohen, Miriam. "Democracia y desafío medioambiental en México: Riesgos, retos y opciones en la nueva era de la globalización". Pomares. México, 2005. P. 187 – 188.

¹⁶ Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo. "Nuestro Futuro Común". Op cit. p 67.

¹⁷ Cfr. Martínez Coll, Juan Carlos: "El crecimiento económico en La Economía de Mercado, virtudes e inconvenientes". <http://www.eumed.net/cursecon/18/index.htm> consultado el 20 de noviembre de 2005.

ubicando el discurso de los grupos que están a favor del desarrollo sustentable como aquellos enfocados al cuidado de los recursos para la generación actual y las siguientes, a través de la armonización del medio ambiente con el crecimiento económico, promovido por parte de los gobiernos de países en vías de desarrollo (particularmente los del sur del planeta) en conjunto con las ONG's.¹⁸ Ahora bien, muchas han sido las críticas al modelo sustentable, ubicándolo en algunos casos como imposición de los organismos internacionales, hasta clasificarlo como utópico e irreal.¹⁹ Esto es consecuencia, principalmente de que hasta el momento la sustentabilidad no ha sido demostrada explícitamente, siendo un constructo teórico que está aun en proceso de cambio e implica diferentes concepciones y enfoques.²⁰

Para efectos del presente documento toda vez que se aluda al término sustentabilidad, será con base en los elementos descritos en el "Informe Nuestro Futuro Común o Informe Brundtland", el cual es la base teórica del concepto, y se aterrizará gradualmente con la descripción de las aplicaciones prácticas o empíricas que ha tenido hasta el momento, particularmente en México, puntualizando la participación ciudadana como elemento indispensable en la construcción de este modelo.

Con miras al análisis del trabajo coordinado entre gobierno y sociedad civil en la instrumentación de acciones concretas enfocadas al logro del desarrollo sustentable en México, se delimitará en un primer momento lo que para el presente trabajo se entenderá como Política Pública.

1.2 Política Pública

De acuerdo con Daniel Mc Cool, el concepto de Política Pública aparece en la segunda década del siglo XX, con el intento del politólogo norteamericano Charles

¹⁸ Cfr. Alfie Cohen, Miriam. "Democracia y desafío medioambiental en México: Riesgos, retos y opciones en la nueva era de la globalización". Op cit. P. 199.

¹⁹ Ibid. P. 187.

²⁰ Ibid. P. 183.

Merriam de conectar la teoría y prácticas políticas con el entendimiento de las actividades propias del gobierno, planteando para tal enlace el enfoque de public policy o Política Pública.²¹ Como objeto de estudio de una ciencia social, el enfoque en torno a tal categoría no es generalizado, son varias y en ocasiones encontradas las aproximaciones teóricas del concepto.

Clarke E. Cochran comenta que Política Pública siempre se refiere a acciones de gobierno así como a las intenciones que determinan dichas acciones, siendo en todo momento resultado de la lucha en el gobierno.²²

Charles L. Cochran y Eloise F. Malone comentan al respecto: Política Pública consiste en la implementación de programas basados en decisiones políticas con miras a cumplir metas de carácter social.²³

B. Guy Peters sintetiza diciendo que Política Pública es la suma de las actividades del gobierno, que actuando directamente o a través de sus diferentes agencias, influye en la vida de los ciudadanos.²⁴

En la obra de Birkland titulada “An introduction to the Policy Process” (Una introducción al Proceso de Política Pública), el autor acota las características propias de toda política pública, de las cuales destacan:

- Toda Política Pública es hecha en nombre de lo público.
- Puede ser interpretada o implementada tanto por actores públicos como privados.
- Se refiere a todo aquello que el gobierno intenta hacer.
- Es lo que el gobierno elige no hacer.²⁵

²¹ Cfr. McCool, Daniel C. “*Public Policy Theories, Models, and Concepts: An Anthology*”. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice Hall. USA, 1995. P 4.

²² Cfr. Birkland, Thomas A. “*Introduction to the Policy Process*”. M E Sharpe Inc. USA, 2001. P 21.

²³ Ídem.

²⁴ Ídem.

²⁵ Ibíd. P. 21.

Todos los enfoques anteriores coinciden en que la legítima implementación de toda política pública corre a cargo del gobierno, más no el análisis expuesto por Thomas Dye y Birkland, el cual considera también la omisión de un acto de gobierno como Política Pública, toda vez que impacta y afecta a la sociedad, y más aun el propio Birkland puntualiza en que la implementación de la misma no solamente corre a cargo de actores públicos sino también a cargo de actores privados. Para efectos del presente análisis, y en comunión con el resto de los enfoques se considerará toda Política Pública en su parte de instrumentación siempre por parte del gobierno, sí con la participación civil; sin embargo, no aplicará su instrumentación por parte de actores privados, ya que en su carácter de pública no puede prevalecer ningún interés ajeno a los propios de la sociedad en su conjunto. Para los fines de la presente investigación, se utilizará la definición dada por la Comisión Andina de Juristas, toda vez que nos refiramos al concepto de Política Pública, la cual versa de la siguiente forma:

*“Las políticas públicas pueden entenderse como el conjunto de decisiones a través de las cuales se determinan de manera ordenada y planificada los objetivos, estrategias, acciones y responsabilidades para promover el bienestar de la población. En una sociedad democrática, las políticas públicas deben estar inspiradas en el pacto social por el cual los gobernantes asumen la obligación de cumplir con las aspiraciones colectivas. Y aunque estas aspiraciones son dinámicas y relativas de acuerdo a un momento histórico determinado, su base está constituida por los principios constitucionales y específicamente por los derechos humanos y las obligaciones que éstos comprenden”.*²⁶

Los resultados exitosos de las Políticas Públicas particularmente en materia de desarrollo sustentable, son en gran medida producto de la adecuada coordinación y cooperación entre sociedad y gobierno. La inclusión de la sociedad civil por

²⁶ Cfr. Comisión Andina de Juristas. *“Las políticas públicas: un nuevo enfoque desde los derechos humanos y el derecho al desarrollo”*. <http://www.cajpe.org.pe/cursos03/poli.htm> consultado el 11 de diciembre del 2005.

consecuencia, en el diseño, aplicación y revisión de las políticas públicas de desarrollo en los regímenes democráticos, se ha vuelto una necesidad de primer orden, no sólo por conformar un contrapeso del Estado, sino por elevar los niveles de gobernabilidad al interior de los gobiernos. Las cuestiones necesarias ahora son ¿en qué radica la importancia de estudiar formalmente el trabajo organizado de la sociedad civil?, ¿Por qué se ha vuelto tema de análisis en las ciencias sociales? Para responder a dichos cuestionamientos, se establecen a continuación la definición y características del término sociedad civil.

1.3 Sociedad civil

Hablar de sociedad civil nos remite a un debate inevitable, debido a que el término ha sido analizado desde ópticas diferentes y por lo tanto son variados los enfoques que se dan al respecto. Enseguida se ponen sobre la mesa algunas de las representaciones más encontradas de dicha categoría para su correspondiente análisis.

El término de sociedad civil se pone en boga durante los siglos XVIII y XIX, periodo en el cual el Estado como forma institucionalizada del régimen político, y el mercado con fines meramente lucrativos, estaban claramente identificados y diferenciados.²⁷ Por ello, la participación civil y más aun ciudadana, que no pertenecía a ninguno de los sectores mencionados, no formaba parte de un objeto de estudio como tal. Los movimientos más comunes de la sociedad civil surgen entonces como métodos de presión o reclamo ante las acciones u omisiones del Estado. Con el paso del tiempo diferentes manifestaciones de la sociedad civil surgen como consecuencia de la evolución y propagación de los regímenes democráticos, configurándose poco a poco en diferentes formas, tales como: “organizaciones no gubernamentales (ONG´s), organizaciones voluntarias de carácter privado, organizaciones de personas, asociaciones civiles, uniones comerciales, grupos en pro de género, cultura

²⁷ Cfr. Roebuck, Sue. “*What is Civil Society*”. The London School of Economics and Political Sciences. http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/what_is_civil_society.htm Consultado el 5 de enero del 2006.

y/o religión, asociaciones caritativas, sociales y deportivas, cooperativas, grupos ecologistas, asociaciones académicas, medios de comunicación”²⁸, entre otras.

Debido al desarrollo que con el tiempo van adquiriendo los diferentes grupos de la sociedad civil, el concepto va tomando forma. Dentro de las definiciones más recientes y con mayor aceptación se encuentra la ofrecida por la London School of Economics and Political Sciences (LSE), la cual indica que “sociedad civil se refiere a toda acción civil carente de coerción, que gira alrededor de intereses, propósitos y valores compartidos. En teoría sus formas institucionales son distintas de aquellas propias del Estado, la familia o el mercado; a pesar de que en la práctica los límites entre el Estado, la sociedad civil, la familia y el mercado lleguen a ser complejos, poco claros y negociados. Así pues, el término sociedad civil abarca diversos espacios, actores y formas institucionales, llegando a variar en su grado de formalidad, autonomía y poder”.²⁹

Para muchos autores, el concepto de sociedad civil se remite únicamente a todas aquellas instituciones o agrupaciones que surgen y se mantienen como opositoras del Estado. Para Neera Chandoke, por ejemplo, “solamente las instituciones que son críticas del Estado pueden ser consideradas como miembros de la sociedad civil, mientras que las demás son meramente organizaciones no gubernamentales”.³⁰

La evolución de la sociedad civil, particularmente durante la segunda mitad del siglo XX, y el llamado de atención para fortalecer el trabajo coordinado con la misma, ha hecho evidente que no necesariamente todas las formas de manifestación de la sociedad civil conforman una oposición del Estado.³¹ Podemos si, establecer la categoría de “contrapeso”, misma que alude no sólo a la propia oposición, sino incluso al seguimiento de las políticas públicas determinadas en trabajo compartido con el gobierno. Por ello el que las formas nuevas de agrupación ciudadana no

²⁸ Wikipedia. “*Civil Society*”. http://en.wikipedia.org/wiki/Civil_society Consultado el 20 de diciembre de 2005.

²⁹ Roebuck, Sue. “*What is Civil Society*”. The London School of Economics and Political Sciences. http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/what_is_civil_society.htm Consultado el 5 de enero del 2006.

³⁰ Wikipedia. “*Civil Society*”. http://en.wikipedia.org/wiki/Civil_society Consultado el 20 de diciembre de 2005.

³¹ Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo. “*Nuestro Futuro Común*”. Op cit P. 386 – 387.

respondan a una acción anti - gobierno determinada, no es suficiente para dejar de considerarlas como miembros de la sociedad civil.

La diferencia específica entre los términos sociedad y sociedad civil, en general lo establece la categoría “civil”. En estricto sentido lo civil es todo lo concerniente a los ciudadanos. Por tanto en todo momento que se hable de sociedad civil será en función de la organización específica de los ciudadanos. Este atributo distingue o sirve de gran ayuda para complementar la definición dada por la LSE.

Larry Diamond define sociedad civil como:

*“El reino de la vida social organizada de carácter voluntario, auto sustentable, económicamente autónomo, independiente del Estado, regulado bajo un orden legal determinado y un conjunto de reglas compartidas. Se distingue de la sociedad en general toda vez que se involucra el actuar colectivo de la ciudadanía en la esfera de lo público para expresar sus intereses, pasiones e ideas, intercambio de información, alcance de metas en común, generación de demandas dirigidas al Estado y seguimiento en la rendición de cuentas del mismo”.*³²

No es posible entonces separar sector privado y sociedad civil, ya que en ocasiones intereses comerciales y de negocios serán categorías a incluir inevitablemente en las demandas de ciertos sectores de la sociedad civil, tal como una asociación civil que agrupe sectores del sector privado determinados como las Cámaras de Comercio en México. No se considerarán entonces como un sector completamente independiente, sino más bien alineado en favor de ciertas metas y objetivos socialmente definidos.³³

Amén de lo dicho y para efectos del presente análisis, se tomará el enfoque dado por Diamond, toda vez que se aluda a sociedad civil.

³² Graham, Paul. “*Civil Society*”. <http://www.aceproject.org/main/english/ve/veb03a03.htm> Consultado el 20 de diciembre de 2005.

³³ Cfr. Ídem.

Como una categoría ligada al trabajo de los ciudadanos organizados para el reclamo y/o atención legítima de sus derechos, se promueve y percibe un papel más activo no sólo en términos electorales, sino en la propia observancia e implantación de políticas públicas. Enseguida se revisa el concepto de participación ciudadana.

1.4 Participación ciudadana

Hoy en día está muy en boga el uso de este término, sin embargo no siempre está bien delimitado. En las sociedades democráticas, el desarrollo de nuevos mecanismos que permitan llevar a los ciudadanos a influir, revisar o determinar las acciones del gobierno, no sólo se encuentra en el ámbito del discurso político, sino que se institucionaliza como leyes y normas, en algunos casos a través de mecanismos bien definidos. No todos los regímenes democráticos cuentan con el mismo grado de participación ciudadana, es decir, a pesar de que sea un elemento *sine qua non* de las democracias modernas, la forma y alcance que pueda tener, será diferente de un lugar a otro.

Se pueden distinguir cuatro tipos o clases de participación ciudadana: “la que supone el ejercicio del voto, las actividades que realizan los ciudadanos en las campañas políticas emprendidas por los partidos o a favor de algún candidato en particular, la práctica de actividades comunitarias o de acciones colectivas dirigidas a alcanzar un fin específico y las que derivan de algún conflicto en particular”³⁴. La participación ciudadana se verá afectada a su vez por el número de participantes, el cual nunca es generalizado y, no podría serlo en un régimen democrático, tanto por la diferencia de intereses económicos, políticos y sociales, como por el riesgo que ello significaría para el mantenimiento del orden al interior de los gobiernos.³⁵

³⁴ Merino, Mauricio. “La participación ciudadana en la democracia”. Instituto Federal Electoral. México, 1997. P. 30.

³⁵ Cfr. *Ibíd.* P 33.

En este punto el balance establecido de participación que se presente, cobra una particular importancia. Por un lado el desborde generaría una limitante para la propia gobernabilidad en un Estado, ello por la incapacidad del gobierno de satisfacer todas y cada una de las demandas ciudadanas, mientras que por otro, la carencia de la misma se vería reflejada como producto de la propia ingobernabilidad. Al respecto el “Instituto Internacional de Gobernabilidad” identificó 12 factores específicos en los cuales se pueden desagregar los elementos que influyen en la detección de un índice de gobernabilidad extendido a cualquier régimen democrático, entre ellos se encuentran: el nivel de participación política y en organizaciones, percepción sobre el modelo económico y sobre el medio ambiente y percepción ciudadana sobre los principales problemas.³⁶

Los artículos 35 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforman la base institucional y normativa de la más elemental forma de participación ciudadana: el ejercicio del voto. A su vez se reconocen otros mecanismos a través de los cuales la ciudadanía puede participar, no sólo en la designación de sus gobernantes, sino en la propia afectación en la toma de decisiones, tales como el proceso de planeación del rumbo nacional (Arts. 25 y 26 de la Constitución), el derecho de petición (Art. 8º constitucional), el derecho a la información (Art. 6º constitucional), el derecho de asociación (Art. 9º constitucional), etc.

Sin embargo, los límites del concepto suelen ser muy endeble, sobre todo cuando nos referimos a categorías como cultura política, misma que hace referencia al “conjunto de valores, concepciones y actitudes que se orientan hacia el ámbito específicamente político, es decir, el conjunto de elementos que configuran la percepción subjetiva que tiene una población respecto del poder”³⁷ o bien participación política, misma que atiende sólo el involucramiento del ciudadano en la

³⁶ Valadés, Diego, Gutiérrez Rivas y Rodrigo Coordinadores. “*Democracia y Gobernabilidad*”. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. P 445 – 448; <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/93/13.pdf>. Consultado el 10 de febrero de 2006.

³⁷ Peschard, Jacqueline. “*La cultura política democrática*”. Instituto Federal Electoral. México, 2001. P. 9.

lucha por el poder público, específicamente en las contiendas electorales. Mientras que aquella es demasiado general e incluso superior en magnitud a la participación ciudadana, la segunda se circunscribe tan sólo al primer tipo de participación ciudadana, el sufragio. Esta delimitación es importante, porque a lo largo del análisis se hará referencia a cultura política como un elemento fundamental para el desarrollo y consolidación de la participación ciudadana, y la participación política como requisito para la selección de las opciones que con base en nuestros intereses permitan el desarrollo de un esquema de participación ciudadana ajeno a cualquier acto de autoritarismo.

Niria Cunill define el concepto de participación ciudadana como:

*“La intervención de los particulares con carácter de ciudadanos en actividades públicas, en tanto que portadores de determinados intereses sociales. La participación ciudadana supone, la combinación entre un ambiente político democrático y una voluntad individual de participar”.*³⁸

Ahora bien, la interpretación del término se hace compleja cuando se trata precisamente de aterrizar el alcance y grados que pueda tener dicha intervención. Al respecto, Alejandro López señala que participar no significa asistir a una reunión, escuchar los argumentos de la autoridad y votar en determinado sentido, sino opinar, proponer, etc. sobre algún tema en el cual tenga interés el ciudadano; en definitiva tomar parte activa y protagónicamente en los asuntos públicos.³⁹ En este sentido la participación de la ciudadanía parte desde el diseño de una política pública que afecte sus intereses directa o indirectamente, durante su ejecución, hasta su evaluación, permitiendo no sólo conocer su opinión con relación a los actos del gobierno, sino generando mecanismos de control social asegurando una mayor democratización y una más efectiva satisfacción de las aspiraciones sociales.⁴⁰

³⁸ Merino, Mauricio. “*La participación ciudadana en la democracia*”. Op cit. Pp. 30 – 31.

³⁹ López Olvera, Miguel Alejandro. “Participación ciudadana y acceso a la información pública”. Op. Cit. P. 24.
<http://www.juridicas.unam.mx/sisjur/informac/pdf/4-199s.pdf> Consultado el 20 de diciembre de 2006.

⁴⁰ *Ibíd.* P. 8.

Uno de los requisitos mínimos que la participación ciudadana implica, de acuerdo con David Monroy es “garantizar que los planes y presupuestos, con los sistemas de información que de ellos se derivan (contabilidad, estadísticas, etc.), sirvan de instrumentos para que cualquier persona y la comunidad organizada efectúen los seguimientos y controles de la respectiva gestión institucional y de la gestión individual (medición de desempeños mediante indicadores preestablecidos)”.

Se vuelve evidente entonces que para una efectiva participación ciudadana, es requisito indispensable contar con sistemas de acceso a la información efectivos. Para que los individuos puedan participar en la vida democrática de un país, en palabras de Alicia Junco, tienen que estar debidamente informados de manera veraz, objetiva y responsable, por lo tanto ellos son el punto de partida del régimen jurídico de la información. Los medios de comunicación, son, como su nombre lo indica, sólo el medio por el cual los individuos tienen acceso a gran parte de la información, pero el sujeto fundamental y en virtud del cual se inicia el ciclo de la información es el particular.⁴¹

Los programas y acciones de gobierno, por tanto, no quedan, bajo este esquema limitados a la acción y decisiones de los funcionarios, sino políticas diseñadas con la opinión de los ciudadanos. Políticas públicas en su más estricto sentido.

Como ya se señaló, la cultura política es requisito preliminar para el desarrollo de procesos de participación ciudadana eficaces. Ahora bien, para que exista esa voluntad de participación no solamente es necesaria la percepción de carencias en los resultados de diseño o aplicación de las políticas públicas sino el conocimiento de la información suficiente para hacerse presente en dichos procesos. Pero ¿de qué manera se informa una sociedad para conocer y seguir las acciones de un gobierno? Enseguida se señalan los elementos que permiten a la ciudadanía mantenerse alerta

⁴¹ Junco Esteban, María Alicia. “*El derecho a la información: de la penumbra a la transparencia*”. Porrúa. Primera edición. México, 2003. P.23.

para su más eficaz participación,⁴² que dan pauta para mantener una forma de comunicación entre gobierno y sociedad en un régimen democrático, particularmente en México.

1.5 Transparencia y Acceso a la información pública

En México, el origen jurídico del derecho de acceso a la información se remite a finales de la década de los años setenta. Entra en vigor la modificación al artículo 6º de la Constitución Política, agregándose lo siguiente:

“... el derecho a la información será garantizado por el estado”⁴³

Sin embargo por mucho tiempo, no existió un ordenamiento jurídico en el cual se materializara dicho anhelo constitucional. Es en junio del 2002 cuando se publica la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), misma que da vida al precepto constitucional del artículo 6º, creando a su vez el “Instituto Federal de Acceso a la Información” (IFAI), como instrumento institucional encargado de la vigilancia y administración de la transparencia y acceso a la información pública en México.

Cuando hablamos de acceso a la información pública viene a la mente la idea expresada por el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) sobre la posibilidad que cualquier petionario tiene para solicitar documentación que contenga información pública de cualquier institución federal y que sea obtenida simple y rápidamente.⁴⁴ Empero, para medir el alcance que este derecho ha tenido en México, es necesario definir en principio qué es lo que jurídicamente se entiende por información.

⁴² *Ibíd.* P 41.

⁴³ Diario Oficial de la Federación. “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”. Miguel Ángel Porrúa. México, 2005. Artículo 6º.

⁴⁴ Cfr. Federal Institute for Access to Public Information. “*Transparency, Access to Public Information and Personal Data*”. IFAI. México, 2004. P. 7.

De acuerdo al artículo 3º de la LFTAIPG, se entiende por información:

*“La contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título”.*⁴⁵

En cuanto a documentos se refiere, la misma Ley señala que serán: “los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas o bien, cualquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados y sus servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de elaboración. Los documentos podrán estar en cualquier medio, sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico”.⁴⁶

Para establecer de manera más clara el concepto de acceso a la información pública gubernamental, es preciso señalar que la propia LFTAIPG considera en sus artículos 13 y 14 excepciones en cuanto al tipo de información que se solicite. De tal forma contempla una serie de restricciones en cuanto a la entrega o publicación de toda aquella información considerada como confidencial o reservada, misma que podrá perdurar bajo esta última clasificación por no más de doce años o bien, una vez que haya perdido dicho status.⁴⁷

Queda ahora por ver quién o quiénes son los responsables de entregar, publicar o dar a conocer dicha información.

La misma ley define bajo el término de sujetos obligados a las instituciones sobre las cuales recae dicho mandamiento, entendiendo por tales: *“el Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República;*

⁴⁵ Diario Oficial de la Federación. “Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental”. México. 2002. Artículo 3º.

⁴⁶ Idem.

⁴⁷ Ibid. Art. 15.

*el Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos; el Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal; los órganos constitucionales autónomos; los tribunales administrativos federales, y cualquier otro órgano federal”.*⁴⁸

Así pues, para efectos del presente documento se entenderá por Acceso a la Información Pública Gubernamental:

*“El derecho tácito o expreso de la sociedad a conocer, solicitar y consultar los documentos de carácter público federal, que por ley estén definidos como tal y que no estén clasificados como información reservada o confidencial, a través de mecanismos diseñados y descritos en los ordenamientos jurídicos correspondientes.”*⁴⁹

En este orden de ideas, el acceso a la información pública comprendería:

- a) El acceso a la información pública a petición de parte;
- b) La transparencia o acceso a información de oficio;
- c) El sistema legal de protección de datos personales;
- d) El sistema legal de archivos públicos⁵⁰

El término de transparencia, en su más llana concepción, se remite a hacer evidente y ante los ojos de cualquiera el actuar del gobierno, “poner en una vitrina pública la información del gobierno”⁵¹. Desde el punto de vista de la doctrina jurídica, los términos de transparencia y publicidad de los actos del Estado son equiparables: “La transparencia significa así el deber de los mandatarios o gobernantes para

⁴⁸ Ibid. Artículo 3º.

⁴⁹ Esta definición está acotada con base en las disposiciones de la propia Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

⁵⁰ Villanueva, Ernesto. *“Derecho de la Información”*. Miguel Ángel Porrúa. 1ª edición. México, 2006. P. 71

⁵¹ Escobedo, Juan Francisco. *“Comunicación y transparencia de los poderes del Estado”*: La política de transparencia del Poder Ejecutivo, Chelminsky, Alisa. Imagenia. México, 2003. P 10.

realizar como regla general sus actuaciones de manera pública como un mecanismo de control del poder y de legitimidad democrática de las instituciones públicas”.⁵²

Así pues, el término de transparencia se encuentra inmerso dentro del propio concepto del derecho de acceso a la información. Involucra la responsabilidad del Estado (sujetos obligados) a difundir, otorgar o brindar toda la información que el particular requiera (que no esté clasificada como confidencial o reservada). En palabras de Alicia Junco, “consiste en proporcionar aquella información que le sea requerida por los particulares, así como ponerla a su disposición sin mediar requerimiento alguno, con esto transparenta su gestión y hace público lo público”.⁵³

En la legislación, esta categoría está demasiado acotada. Así pues, se define primero en la fracción II del artículo 7º de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental el término de transparencia de la gestión pública en función de un actuar tácito, consistente en “difundir la información que generen los sujetos obligados”.⁵⁴ Acotando esta indicación, el Capítulo II de la misma Ley contiene toda la información específica que en términos de transparencia los sujetos obligados deben poner a disposición de cualquier persona (con excepción de los recursos que reciban los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales por parte del IFE, misma que sólo es extensiva a las personas con calidad de ciudadanos)⁵⁵.

Una vez establecidas las categorías conceptuales, rectoras del presente análisis, es menester el estudio detallado del trabajo de la sociedad civil en México, en términos de su participación activa en pro del desarrollo sustentable, a través del uso del Sistema de Transparencia y Acceso a la Información Ambiental en México. Para ello, se abordará en el siguiente capítulo, bajo una perspectiva histórica, el trabajo de la organización Presencia Ciudadana Mexicana AC.

⁵² Villanueva, Ernesto. “*Derecho de la Información*”. Op cit, P. 70.

⁵³ Junco Esteban, María Alicia. “*El derecho a la información: de la penumbra a la transparencia*”. Op. Cit. P.18.

⁵⁴ Cfr. Diario Oficial de la Federación. “*Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*”. Op cit. Art. 7º, fracción II.

⁵⁵ Cfr. *Ibíd.* Art. 11.

Capítulo 2. Presencia Ciudadana Mexicana AC en el marco del trabajo de la Alianza por el Principio 10 (PP10 – Partnership for Principle 10)

Referencias Generales

Ya en el “Informe Brundtland” o “Nuestro Futuro Común” de 1987, documento en el cual se propone por primera vez como estrategia de desarrollo la sustentabilidad, se planteaba el llamado de atención a los gobiernos para atender el acceso informativo de las organizaciones no gubernamentales, señalando:

*“En muchos países, los gobiernos han de reconocer y ampliar el derecho de las organizaciones no gubernamentales a conocer y tener acceso a la información sobre el medio ambiente y los recursos naturales, su derecho a ser consultadas y a participar en la adopción de decisiones sobre actividades que es probable tengan efecto considerable sobre el medio ambiente, y su derecho a recursos jurídicos y a reparación cuando se ha afectado gravemente la salud o el medio ambiente”.*⁵⁶

A casi 20 años del Informe, se trabaja intensamente en la construcción de mecanismos específicos para impulsar el derecho a la información, y a fomentar la participación de la sociedad civil en la construcción de políticas públicas incluyentes en materia de medio ambiente. En las siguientes líneas se aborda el trabajo de Presencia Ciudadana Mexicana AC, como miembro de la sociedad civil en la evaluación del Sistema de Acceso a la Información en México. Para ello se revisará el siguiente contenido:

- Organizaciones “Alianza por el Principio 10” e “Iniciativa de Acceso”
- Transparencia y Acceso a la información ambiental en México
- Trabajo, desarrollo y evaluación de la organización “Presencia Ciudadana Mexicana AC”

⁵⁶ Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo. “*Nuestro Futuro Común*”. Op cit. P. 386.

- Sistema de Transparencia y Acceso a la Información Pública Ambiental desde la participación de Presencia Ciudadana Mexicana AC como usuario del mismo

2.1 Organizaciones “Alianza por el Principio 10” e “Iniciativa de Acceso”

Como resultado del trabajo coordinado entre más de 192 naciones (México entre ellas), tiene lugar en la ciudad de Río de Janeiro Brasil, la Cumbre de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, en 1992. Como producto de este foro, surge la “Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”, documento en el cual se enlistan 27 principios generales en materia de desarrollo sustentable, cuya adopción signaron los países participantes.

A 10 años del evento de Río, tiene lugar la Cumbre de la Tierra en la ciudad de Johannesburgo, Sudáfrica, foro en el cual se crea la “Alianza por el Principio 10” (PP10, Partnership for Principle 10), agrupación de representantes de la sociedad civil, gobiernos de diferentes naciones y organizaciones internacionales, En la presentación a las Naciones Unidas, se acordó apoyar pruebas independientes y colaborar en varios sectores con miras al cumplimiento de los compromisos hechos en la Declaración de Río 10 años atrás y en el Plan de Implementación de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Sustentable.

PP10 ofrece una vía para los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones internacionales para trabajar juntos en la implementación de soluciones prácticas con el fin de proporcionar a la sociedad herramientas de acceso a la información, participación, y justicia para la toma de decisiones en materia de medio ambiente con un enfoque sustentable.⁵⁷

La Alianza apoya fundamentalmente la implementación del Principio 10 de la Declaración de Río:

⁵⁷ Cfr. Partnership for Principle 10. “*About PP10*”. <http://www.pp10.org/about.htm>.

*“Los temas ambientales son mejor abordados y atendidos con la participación de la ciudadanía, en el nivel relevante. En el ámbito nacional, cada individuo deberá contar con los mecanismos apropiados para poder acceder a la información ambiental gubernamental, incluyendo información sobre materiales y actividades críticas en sus comunidades, y la oportunidad de participar en el diseño de la toma de decisiones. Los Estados deberán promover y fomentar la conciencia pública y la participación a través de la disposición extensa de información. Se deberá garantizar el acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, considerando el remedio o reparo de los mismos”.*⁵⁸

Igualmente PP10 apoya otros acuerdos internacionales en pro de compromisos por la transparencia, inclusión y rendición de cuentas en la toma de decisiones en el ámbito nacional. Es impulsada por el avance internacional en materias como acceso a la información pública, participación en la toma de decisiones y justicia.

Dirige una estrategia de atención a la problemática en cuanto a los vacíos que en los sistemas nacionales existen para la participación pública. Esta estrategia proviene de la rápida evolución de los sistemas de participación pública nacionales, del desarrollo inacabado de la ley y del vacío entre la ley y la práctica. De esta manera, canaliza sus esfuerzos en los siguientes espacios:

- Sirviendo como un mecanismo de rendición de cuentas.
- Poniendo en movimiento flujos de Recursos Financieros.
- Sirviendo como mecanismo de aprendizaje a través de la experiencia de sus miembros.
- Expandiendo la Alianza.⁵⁹

⁵⁸ United Nations Environment Programme. *“Rio Declaration on Environment and Development”*. Brasil, 1992. <http://www.unep.org/Documents.multilingual/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163> Consultado el 15 de enero de 2006.

⁵⁹ Cfr. Partnership for Principle 10. *“About PP10”*. <http://www.pp10.org/about.htm>. Consultado el 20 de febrero de 2006.

Entre sus miembros se encuentran 11 diferentes gobiernos (incluido el de México), 4 organizaciones internacionales y 23 ONG's (entre las que se encuentran "Centro Mexicano de Derecho Ambiental AC", "Comunicación y Educación AC", "Cultura Ecológica AC" y "Presencia Ciudadana Mexicana AC").⁶⁰

La Alianza por el Principio 10 se suma al trabajo de La Iniciativa de Acceso (TAI – The Access Initiative), coalición global de organizaciones de la sociedad civil que busca asegurar que la voz de la gente se escuche en las decisiones que afectan a su medio ambiente y a sus comunidades. Promueve la transparencia, la participación y la rendición de cuentas de los gobiernos como elementos esenciales para el desarrollo sustentable. Para alcanzar esta meta, los miembros de coaliciones nacionales, examinan el progreso en el quehacer gubernamental a través de una "metodología compartida", fomentan la toma de conciencia y establecen prioridades para la mejora de la política y de la práctica.⁶¹

Las metas de los miembros de la Iniciativa de Acceso se canalizan a través de las siguientes estrategias.⁶²

- Construcción de coaliciones de la Sociedad Civil.
- Examen en el progreso del quehacer gubernamental.
- Establecimiento de prioridades para una reforma.
- Incremento de la conciencia pública.

Con este fin, cuatro ONG's mexicanas que forman Iniciativa de Acceso – México (IA – MEX) recibieron en el 2004 recursos del Fondo de Oportunidades Globales de la Oficina de Asuntos Exteriores y de la Comunidad de Estados del Reino Unido para expandir La Iniciativa de Acceso en América Latina a través de la evaluación, con

⁶⁰ Cfr. Partnership for Principle 10. "Partners and Commitments". <http://www.pp10.org/partners.htm> Consultado el 20 de febrero de 2006.

⁶¹ Cfr. Partnership for Principle 10. "About PP10". <http://www.pp10.org/about.htm>. Consultado el 20 de febrero de 2006.

⁶² Cfr. The Access Initiative. <http://www.accessinitiative.org/about.html> Consultado el 1 de marzo de 2006.

estricto rigor metodológico, de los derechos de acceso en asuntos ambientales en México.

Enseguida se revisará el desarrollo y avance del sistema de acceso a la información ambiental y participación ciudadana en México.

2.2 Acceso a la información pública en materia ambiental: una perspectiva histórica en el mundo y en México

A partir de 1990 la transparencia y acceso a información pública empieza a ser asunto de primer orden en la agenda de muchas naciones. Si bien, en algunos países, particularmente europeos, se crean leyes en la materia durante la segunda mitad del siglo pasado (Finlandia en 1951, Dinamarca y Noruega en 1970, Francia en 1978, Austria y Filipinas en 1987), es a partir de la última década del s. XX cuando emerge una gran cantidad de ordenamientos enfocados a regular el acceso a la información pública y los sistemas de transparencia en diferentes países. Sin embargo, y por extraño que parezca el primer esfuerzo jurídico registrado en torno al tema, tiene lugar durante la segunda mitad del siglo XVII.

La autoría de la primera Ley de Acceso a la Información (LAI) se le atribuye al gobierno sueco. En el año de 1766 el sacerdote y diputado Anders Chydenius, impulsó la Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas. Inspirado por las ideas liberales de la época, pero sobretudo por la institución del Buró de Servicio Imperial Chino, no sólo promueve dicho ordenamiento jurídico, sino también la creación de una agencia encargada de vigilar el actuar del gobierno y de sus funcionarios.⁶³

A lo largo de los años, diferentes naciones irían instrumentando Leyes de Acceso a la Información, si bien no todas ellas con características homologadas, si

⁶³ Cfr. M. Ackerman, John y E. Sandoval Irma. "Leyes de Acceso a la Información en el mundo". IFAI. México, 2005. Pp. 5, 13.

con esfuerzos claros en el establecimiento de acciones para instituir jurídicamente las bases de acceso a la información. En la tabla 1 se puede apreciar el avance cronológico en la creación de LAI's en el mundo:

Tabla 1. Leyes de Acceso a la Información en el Mundo⁶⁴

Sección 1.01 Leyes de Acceso a la Información en el mundo					
AÑO	Europa	América	Asia	Oceanía	África
1766	Suecia				
1888		Colombia			
1951	Finlandia				
1966		Estados Unidos			
1970	Dinamarca, Noruega				
1978	Francia				
1982				Australia, Nueva Zelanda	
1983		Canadá			
1987	Austria		Filipinas		
1990	Italia				
1991	Holanda				
1992	Hungría, Ucrania, España				
1993	Portugal				
1994	Bélgica	Belice			
1996	Islandia, Lituania		Corea del Sur		
1997	Irlanda		Tailandia		
1998	Letonia		Israel		
1999	República Checa, Albania, Georgia, Grecia, Liechtenstein	Trinidad y Tobago	Japón		Sudáfrica
2000	Inglaterra, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Lituania, Moldavia, Eslovenia, Estonia				
2001	Polonia, Rumania				
2002		Panamá, México, Jamaica, Perú	Pakistán, Tayikistán, Uzbekistán		Zimbabwe, Angola
2003	Croacia, Kosovo, Armenia, Eslovenia		India, Turquía		
2004	Serbia, Suiza	República Dominicana, Ecuador			

Es necesario ubicarse en contexto y acotar lo que se entiende por una Ley de Acceso a la Información. Aunque como se señaló arriba, no todas estas leyes

⁶⁴ Ibid. P. 23.

coinciden con sus contrapartes en otros países, se puede afirmar que cualquier LAI tiene la siguiente característica básica:

*“Otorga a los ciudadanos (o a los residentes o partes interesadas) el derecho a conseguir información bajo el resguardo del gobierno, sin la necesidad de demostrar interés legal”.*⁶⁵

Bajo esta enfoque se puede apreciar el objetivo fundamental de cualquier LAI sin importar en qué latitud del planeta se encuentre, el cual consiste en que cualquier ciudadano pueda conocer directamente la gestión de una autoridad para ejercer frenos y controles al dispendio y mal uso de sus recursos.⁶⁶

En la Tabla 1 se puede apreciar que la aprobación de las LAI ha ido expandiéndose a ritmos acelerados en los años recientes. Ha existido una particular proliferación de las mismas durante los últimos cinco años. Casi dos tercios de todas ellas (treinta y seis de sesenta y dos, es decir el 58 por ciento) han sido aprobadas a partir del año 1999.

Algunas de estas leyes carecen aun de un cuerpo y espíritu comprometido con los elementos básicos que cualquier LAI debe tener, sin importar el país en el que se encuentre. Toby Mendel, en su obra “La Libertad de Información: una encuesta legal comparativa“, resume los principios centrales que deben guiar la construcción de cualquier ley de acceso. Estos son:

1. Apertura máxima.
2. Obligación de publicar.
3. Promoción de gobiernos abiertos.
4. Alcance limitado de las excepciones.
5. Eficiencia en el acceso a la información.

⁶⁵ *Ibíd.* P. 20.

⁶⁶ Ruiz Euler, Alexander. “*Transparencia y rendición de cuentas*”. Fontamara. México, 2006. P.25.

6. Costos o cuotas accesibles.
7. Reuniones de instituciones públicas abiertas.
8. Prioridad del principio de apertura.
9. Protección para informantes.⁶⁷

Parece conveniente agregar al planteamiento de Mendel, “la respuesta pronta” a cualquier solicitud de información. En nuestra legislación, éste es uno de los elementos mas descuidados; a pesar de que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en su artículo 44 señala que la respuesta a una solicitud deberá ser contestada en el menor tiempo posible, en el mismo contempla un plazo máximo de 20 días hábiles, teniendo que esperar en algunos casos hasta un mes (tiempo real para obtener respuesta).⁶⁸

En México, el antecedente jurídico jerárquicamente más importante, respecto al derecho de información, se remonta al 2 de diciembre del año 1977,⁶⁹ fecha en la cual se modifica el artículo 6º de la Constitución, quedando de la siguiente manera:

*“La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; **el derecho a la información será garantizado por el Estado**”.*⁷⁰ (Énfasis añadido).

De esta forma el derecho de acceso a la información se funde en la Carta Magna, en sus artículos 6º y 8º, refiriéndose aquél, como se señaló arriba, a la obligación que el Estado tiene para garantizar el acceso a la información en México, mientras que el segundo señala que:

⁶⁷ M. Ackerman, John y E. Sandoval Irma. “*Leyes de Acceso a la Información en el mundo*”. Op cit. Pp. 20 – 21.

⁶⁸ Cfr. Diario Oficial de la Federación. “*Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*”. Op. Cit. Artículo 44.

⁶⁹ Delgado Moya, Rubén. “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*”. Sista. México, 2006. Art. 6º. P. 22.

⁷⁰ Diario Oficial de la Federación. “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”. Op cit. Artículo 6º.

“Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

*A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario”.*⁷¹

Ahora bien, el mero reconocimiento de un derecho en la Constitución Política no es suficiente para presumir de un ejercicio presente en un Estado; se requiere como siguiente paso que se reglamente por medio de un ordenamiento específico. Así, el 11 de junio del 2002 se promulgó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), estableciendo los lineamientos generales y procedimientos que obligan a las instituciones federales a poner a disposición de la ciudadanía la información considerada como pública.

Con esto se da un gran paso en México en la materia, y se refuerza con la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), organismo encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa de las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias.⁷²

En el año de 1996, previo a la publicación de la LFTAIPG y a la creación del IFAI, se reformó la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA),⁷³ que tiene como finalidad la regulación del sector ambiental en México. En ella se establecen por primera vez los lineamientos en materia de acceso a la información en México, específicamente para el sector ambiental. En el Título Quinto:

⁷¹ *Ibíd.* Artículo 8.

⁷² Diario Oficial de la Federación. “Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública”. ISEF. México, 2002.

⁷³ Diario Oficial de la Federación. “Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente”. Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. México, 1997. P. 11.

Participación Social e Información Ambiental a través de los artículos 159 BIS al 159 BIS5, de dicho ordenamiento, se señalan las bases que regulan, en un primer momento, todo lo relacionado al Sistema de Transparencia y Acceso a la Información en materia ambiental.⁷⁴

Es importante señalar que la elaboración y aprobación de estas leyes son resultado de un avance gradual de más de dos décadas, impulsado por grupos civiles de diversa índole, el gobierno y un movimiento global en el mismo sentido.⁷⁵

Así pues, los resultados obtenidos en torno a la evaluación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, así como del IFAI, ha venido haciéndose con mayor intensidad desde su creación hasta la fecha. Para efectos del presente análisis, se revisará la estructura y alcances del marco jurídico que regula el Sistema de Transparencia y Acceso a la Información Pública en materia ambiental, con base en el trabajo de la sociedad civil; de manera precisa, a partir del desempeño que al respecto ha tenido la agrupación Presencia Ciudadana Mexicana AC, para lo cual se vuelve necesario conocer el papel de la misma en el ámbito nacional.

2.3 Organización “Presencia Ciudadana Mexicana AC” (PCM)

Es una organización de ciudadanos, fundada en el año de 1994 por un grupo de personas con un trabajo previo en actividades democráticas y mejoramiento del medio ambiente.

En un principio las actividades de sus miembros estuvieron enfocadas en problemáticas específicas, tales como ejecución de programas de observación electoral, liderazgo juvenil, participación de las mujeres en los procesos políticos, educación ambiental, etc. Hoy en día, dichas acciones se combinan entre sí, originando proyectos que promueven el acceso a la información, la participación

⁷⁴ Cfr. Ibíd. Art. 159 BIS 3.

⁷⁵ Ruiz Euler, Alexander. “*Transparencia y rendición de cuentas*”. Op cit. P.17.

ciudadana en la toma de decisiones, la gobernabilidad, la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno, la concertación social de las políticas ambientales, la participación de jóvenes, indígenas, mujeres y población vulnerable en la planeación de políticas públicas, etc.⁷⁶

El trabajo documentado de la Organización se circunscribe en los siguientes puntos:

1. Promoción del mejoramiento ambiental;
2. Fomento de la cultura democrática; y
3. Acceso a la información.⁷⁷

En el 2001, PCM junto con El Centro Mexicano de Derecho Ambiental AC, Comunicación y Educación Ambiental AC y Cultura Ecológica AC, bajo los trabajos de “Iniciativa de Acceso México” (IA – MEX), realizó el Estudio “Situación del acceso a la información, participación social y justicia ambientales en México”. Esto fue parte integral de un proyecto más amplio denominado “Iniciativa de Acceso Global” cuyo objetivo a corto plazo consistió en realizar una evaluación de la instrumentación del Principio 10 de la Declaración de Río en México y, en el mediano y largo plazos, poder contribuir al desarrollo y establecimiento de un proceso y un marco metodológico para evaluar de manera sistemática, permanente e integral el grado de acceso a la información, la participación ciudadana y la justicia en materia ambiental en México y poder así fomentar la mejora constante en la implementación de las prácticas de acceso. Previamente, PCM había realizado trabajos específicos en materia de transparencia y acceso a la información, tales como: desarrollo de talleres y manuales en torno al acceso a la información en materia ambiental (1998 y 1999) y 14 estudios de Caso de Solicitud de Información Ambiental en 1999.

⁷⁶ Cfr. Presencia Ciudadana Mexicana AC. <http://www.presenciaciudadana.org.mx/presencia/presencia.htm>
Consultado el 10 de marzo de 2006.

⁷⁷ Cfr. Ídem.

En el 2002, la organización realizó un nuevo análisis de 27 estudios de caso de solicitud de información ambiental al Gobierno Federal. Como resultado de estos análisis, PCM y la Semarnat crearon una guía para funcionarios sobre el acceso a la información en materia ambiental (2003), en la cual se contempla la entonces recién promulgada LFTAIPG, documento que contiene todas y cada una de las referencias jurídicas que regulan el sistema de transparencia y acceso en materia de información ambiental, con la finalidad de capacitar al personal involucrado en dar respuesta a las solicitudes presentadas por la sociedad.

En el mismo año tiene lugar la “Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible” en Johannesburgo, Sudáfrica, en la cual PCM hace acto de presencia como parte de las organizaciones civiles representantes de México. En conjunto con Iniciativa de Acceso crean la Alianza para Promover el Principio 10 de la Declaración de Río (PP10).

En el 2003, La Academia Mexicana de Derechos Humanos; Alianza Cívica; Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad; DECA – Equipo Pueblo; Fundar, Centro de Análisis e Investigación; y Presencia Ciudadana Mexicana forman el Colectivo por la Transparencia con el fin de contribuir al fortalecimiento de la cultura de la exigibilidad del derecho a la información, la transparencia en las acciones y la rendición de cuentas en el ejercicio del poder público, desde una perspectiva de la participación ciudadana.

El 19 de noviembre de 2004, la coalición de organizaciones de la sociedad civil Iniciativa de Acceso México (IA – MEX) y el IFAI firmó un Convenio de Colaboración mediante el cual se comprometen a realizar proyectos y acciones conjuntas de capacitación y difusión de mecanismos para acceder a la información pública gubernamental.

Entre el 2004 y el 2005, se genera un proyecto compartido de Evaluación de la Implementación del Principio 10 en América Latina, cuyo objetivo consiste en

conocer, a través de un marco metodológico común, el estado de acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales, revisando a través de coaliciones de organizaciones de la sociedad civil, el marco jurídico e institucional y los mecanismos de gestión en 10 países de América Latina: Chile, Colombia, Costa Rica, Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador, México, Perú y Venezuela. Además de tres entidades estatales – Baja California, Chiapas y Jalisco –.

Finalmente en el 2005 se obtiene la segunda Evaluación sobre la Situación del acceso a la información, participación social y justicia ambientales en México, para la cual la IA – MEX recurre nuevamente a la metodología diseñada por la Iniciativa de Acceso, empleada en el estudio previo del 2001.

Para efectos del presente análisis, se revisarán los resultados obtenidos de las evaluaciones bajo la metodología de TAI en el 2001 y 2004, con la participación de PCM en el marco de los trabajos de IA – MEX, en cuyos resultados podemos ver el avance del acceso a la información ambiental desde el trabajo de la sociedad civil en México durante el gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada.

2.4 Sistema de Transparencia y Acceso a la Información Pública Ambiental desde la participación de Presencia Ciudadana Mexicana AC como usuario del mismo

Como se comentó previamente, “Iniciativa de Acceso” (TAI) ha desarrollado una metodología específica a través de la cual la sociedad civil puede revisar y evaluar de manera sistemática el avance y desempeño de los sistemas de acceso en el nivel nacional. En México, a través de la aplicación de esta metodología, Presencia Ciudadana Mexicana, junto con 3 organizaciones mas (Centro Mexicano de Derecho Ambiental AC, Comunicación y Educación AC, Cultura Ecológica AC) en el marco de los trabajos de la coalición “Iniciativa de Acceso México” (IA – MEX) elaboró dos dictámenes en 2001 y 2004, respectivamente, en los cuales puede apreciarse el grado de participación y acceso a la información y justicia ambiental. Estos documentos constituyen la materia prima de esta investigación, por lo cual se

revisarán con detalle y darán a conocer los principales resultados de cada uno. Sin embargo, previo al análisis de estos trabajos, se expondrá la estructura de la metodología empleada en los mismos, y posteriormente se darán a conocer los resultados obtenidos en cada uno de los dos dictámenes.

2.4.1 Metodología TAI

El procedimiento principal consiste en resolver un conjunto de frases interrogantes (indicadores) cuyas respuestas generan valores numéricos, que permiten evaluar el desempeño de las autoridades gubernamentales, tanto en el marco legal y judicial (indicadores de legislación) como en casos de estudio reales (indicadores de práctica). Las respuestas asignadas a cada indicador constituyen una declaración cualitativa. En la siguiente tabla se muestra la estructura general metodológica.

Tabla 2. Metodología TAI⁷⁸

Categoría	Subcategoría	Pregunta – indicador
1. Comprensión y calidad del marco jurídico general.	(a) ¿En qué grado el marco legal de los países apoya los derechos fundamentales de acceso y las libertades?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Libertad de asociación. ▪ Libertad de prensa. ▪ Libertad de expresión, incluyendo la libertad para generar y distribuir información. ▪ Derecho mínimo de acceso a la información. ▪ Derecho a encontrar solución en caso de violaciones a los derechos humanos.
	(b) ¿Qué tan entendible y bien desarrollado es el marco legal en cuanto al acceso a la información, participación y justicia en la toma de dediciones ambientales?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acceso a la información ambiental. ▪ Obligación por parte de los gobiernos de mantener actualizados los sistemas de información pública ambiental ▪ Requerimientos de reportes por parte de la industria como emisiones contaminantes y / o emisiones contaminantes y registro de transferencias (PRTR 's). ▪ Examen de impacto ambiental (EIA), regulaciones, definición de procedimientos especiales de la industria. ▪ Revisar los procedimientos para la formulación de políticas públicas en sectores específicos, así como las decisiones en proyectos de sectores definidos.

⁷⁸ Cfr. <http://www.accessinitiative.org/pdf/methodology.pdf> Consultado el 1 de marzo de 2006

Categoría	Subcategoría	Pregunta – indicador
	(c) El marco legal de los países ¿es incluyente o excluye a ciertos grupos o individuos del acceso a la información, participación y justicia?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿Qué tipo de información ambiental está a disposición del público? ▪ ¿Quién es responsable de hacer accesible la información? ▪ ¿Quién tiene la posición legal para emplear el sistema legal nacional y obtener acceso a la información, participar en la toma de decisiones y buscar remedios o soluciones a las problemáticas?
	(d) ¿Existen organizaciones para remediar la violación al derecho de acceso?, y ¿los conflictos son manejados por terceros?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿Existen procedimientos fácilmente accesibles y claros para clasificar reclamos administrativos? ▪ ¿Se encuentran en su lugar los procedimientos claros y fácilmente accesibles para clasificar reclamos judiciales?
2. Grado de acceso a información relacionada con el medio ambiente.	a. ¿Se han establecido prácticas adecuadas para ofrecer información relacionada con emergencias y accidentes que afectan la salud y el medio ambiente?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Información oportuna ofrecida al público. ▪ Cobertura: público contemplado en la distribución de la información (gente impactada y otros). ▪ Calidad de la información distribuida (gente impactada y otros)
	b. ¿Existe información regular acerca de la calidad del aire y del agua, así como del impacto de la contaminación?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Amplio entendimiento de los esfuerzos de monitoreo. ▪ Distribución y acceso a la información de los monitoreos.
	c. ¿Existe información acerca de la tendencia de la calidad del medio ambiente y de los recursos naturales que apoyen la toma de decisiones en las políticas públicas?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Periodicidad y mandato de los reportes sobre el estado del medio ambiente. ▪ Calidad de los reportes. ▪ Distribución, disponibilidad y accesibilidad de los reportes. ▪ Diversidad de los productos provenientes de los reportes sobre el ambiente. ▪ Diversidad de autores o grado de participación en la producción de los reportes.
	d. ¿La gente conoce los productos de la contaminación por parte de las fábricas, instalaciones o plantas en sus comunidades?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿Existen procedimientos fácilmente accesibles y claros para clasificar reclamos administrativos? ▪ ¿Los procedimientos de clasificación de reclamos judiciales son claros y de fácil acceso?

Categoría	Subcategoría	Pregunta – indicador
3. Grado de la Participación Pública en el proceso de la toma de decisiones.	(a) En el proceso de toma de decisiones en materia ambiental ¿se incluye a los individuos o grupos afectados por las mismas?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Políticas Públicas, planes, programas y estrategias: muchas políticas públicas así como los proyectos relacionados tienen implicaciones para los usos de la tierra, de los recursos naturales, derivados del petróleo, químicos y la generación de residuos y contaminación. En otros casos se concentran primeramente en la ubicación de actividades específicas – en una región particular, paisaje o ecosistema –. En todos los casos ¿estas decisiones incumben grandes grupos de personas, tanto directa como indirectamente afectadas? ▪ Concesiones, facilidades para establecimientos y permisos ambientales: cómo y bajo que condiciones los activos públicos como bosques, tierras, minerales son temporal o permanentemente transferidos al dominio público a través de acuerdos de concesión es de interés público y tiene implicaciones para la calidad del ambiente y de los recursos naturales. Diferentes actividades como la construcción de una extenso complejo manufacturero en un área urbana o la administración y disposición de residuos químicos o tóxicos que tienen la capacidad de afectar a las poblaciones aledañas o el bienestar del público, y que regularmente están sujetos al otorgamiento de permisos. Estos 3 tipos de dediciones ¿son del interés e incumbencia de la gente directamente afectada por ellos? ▪ Pruebas de impacto ambiental: la participación es reconocida cada vez más en la efectividad de las pruebas de impacto. Dentro de estos beneficios está la inclusión de temas importantes para las autoridades locales, comunidades y otros grupos; apoyándose en el conocimiento tradicional y construyendo habilidades locales; mejorando el flujo y entendimiento de la información de los proyectos; identificando y trabajando en actividades de mitigación más efectivas; y asegurando que la magnitud y significado del impacto son propiamente analizados.
	(b) ¿Existe participación en todo el ciclo de la toma de decisiones?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Notificación del proceso para arrancar una decisión. ▪ Consulta o insumos antes de que el grueso de las opciones haya sido reducido. ▪ Publicación o diseminación de la decisión final. ▪ Insumos del público en el monitoreo o revisión de la implementación. ▪ Insumos del público en la renovación o cancelación de acuerdos de concesiones, permisos ambientales o en la implementación de medidas de mitigación. ▪ Causa / remedio si, en debida cuenta, los comentarios hechos durante la participación pública no fueron tomados en cuenta, o si los derechos son violados o se presentan daños sustanciales en la implementación, cancelación o renovación en los distintos niveles del proceso de toma de decisiones.

Categoría	Subcategoría	Pregunta – indicador
4. Capacidad de construcción de esfuerzos para promover la participación pública informada y significativa.	(a) ¿El gobierno está haciendo esfuerzos e inversiones para apoyar la práctica de los derechos de acceso en el público?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Disponibilidad y amplitud de la información administrativa de ciertas instituciones. ▪ Esfuerzos en la construcción de capacidades del personal de ciertas instituciones para apoyar el acceso por parte del público. ▪ Capacidad de pago de los gastos por las quejas administrativas. ▪ Capacidad de pago para las cuotas de litigio.
	(b) Las condiciones operativas y las capacidades del sector independiente ¿son conducentes al apoyo de la práctica de acceso?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Registros públicos sobre los grupos de interés público. ▪ Condiciones para el financiamiento de las actividades de las ONG´s. ▪ Tolerancia hacia los grupos de consulta informativa, la participación y algún grado de consulta. ▪ Presencia de apoyo profesional jurídico.
	(c) ¿Existen fuentes accesibles en materia de problemas ambientales?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El trato de los temas ambientales en la educación. ▪ El trato (cobertura y calidad) de los temas ambientales en la prensa. ▪ Capacidad de pago para el acceso a Internet como un poder de acceso a la información.

Con base en la metodología planteada, se llevaron a cabo en 2001 y 2004 los estudios impulsados por Presencia Ciudadana Mexicana AC, en el marco de los trabajos de la “Iniciativa de Acceso México” (IA – MEX).⁷⁹ A continuación se presentan los resultados de cada uno de estos dictámenes.

2.4.2 Dictamen 2001

El estudio estuvo dividido en cuatro áreas:

- Marco Legal
- Sistemas de Información Ambiental
- Acceso a la Participación Pública en Materia Ambiental y
- Esfuerzos para el Fortalecimiento de Capacidades de la Sociedad Civil.

⁷⁹ Cfr. The Access Initiative. http://www.accessinitiative.org/how_to_guide.html Consultado el 1 de marzo de 2006.

Se hace una evaluación del orden normativo relacionado con los temas de información, participación social y justicia en materia ambiental; esto con el fin de evaluar el grado de desarrollo del sistema jurídico mexicano para brindar “acceso”⁸⁰ como una libertad y un derecho; así como la existencia y aplicación de los recursos jurídicos que lo garantizan.

Principales resultados del dictamen de 2001

Marco Legal

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reconoce el derecho a disponer de información⁸¹ y la obligación de las autoridades de brindar la información solicitada.⁸²

A pesar de que en la LGEEPA el derecho a la información ambiental se encuentra regulado de forma expresa,⁸³ no se garantiza la calidad de la misma ni la forma en que debe presentarse; además, la mayoría de las leyes ambientales sectoriales no prevén un procedimiento para el acceso a la información, ni disposiciones que obliguen a la autoridad competente a brindarla.

Existe un marco jurídico que garantiza el acceso a la información, mas aun, la práctica prevaleciente es la de no facilitar el acceso a la información requerida del público en general bajo el concepto de “reserva de ley”.

A pesar de contar con el Sistema de Información Ambiental y de Recursos Naturales (SINIA), éste carece de una coordinación sistemática y efectiva.⁸⁴

⁸⁰ Se entenderá por “acceso”: acceso público a la información, acceso a la participación en la toma de decisiones y, acceso a la justicia en los procesos.

⁸¹ Diario Oficial de la Federación. “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”. Op cit. Art. 6°.

⁸² Ibid. Art. 8°.

⁸³ Título Quinto: Participación Social e Información Ambiental.

⁸⁴ Se estaba articulando una red de servicios de información ambiental para cualquier interesado, creada por diversas instituciones

Existe por ley una importante difusión de información ambiental (Informe bianual de la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, así como la Gaceta Ecológica).⁸⁵

A pesar de estar 11 giros industriales obligados a reportar sus emisiones a la atmósfera mediante la Cédula de Operación Anual (COA), el acceso a esta información puede ser restringida a solicitud del emisor; además, no existe ninguna obligación legal para que el gobierno disemine la información de las emisiones contaminantes de la industria por planta ni por sustancia.

Para el instrumento de Impacto Ambiental la legislación señala que una vez recibida una Manifestación de Impacto Ambiental (MIA), el expediente debe ponerse a disposición del público, aunque quien presenta una MIA puede requerir reserva de la información comercial considerada confidencial.

A pesar de preverse el recurso de revisión para impugnar resoluciones de la autoridad, sólo miembros de las comunidades afectadas por daño ambiental, tienen derecho a impugnar los actos administrativos. Así mismo, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), únicamente puede poner el diagnóstico básico de las auditorías a industrias, a disposición de las personas que resulten o puedan resultar directamente afectados.

NOTA: *En este momento estaba por presentarse ante el Congreso de la Unión una iniciativa de Ley sobre Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental.*

Sistemas de información ambiental

⁸⁵ Cfr. Diario Oficial de la Federación. "Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente". Op cit. Arts. 159 BIS 1 y 159 BIS 2.

En la revisión de información producida en emergencias ambientales, los siguientes casos fueron evaluados: la emergencia de una erupción del Volcán Popocatepetl y el manejo de la información durante el accidente ocurrido en la Presa de Silva,⁸⁶ provocado por descargas de aguas residuales de industrias químicas, textiles y alimenticias, que causó la muerte de aproximadamente 25,000 aves acuáticas y terrestres pertenecientes a 30 especies migratorias y nativas.

Posteriormente se evaluó el acceso a la información en cuanto al monitoreo de la calidad del agua y del aire en el país, seleccionándose dos casos representativos. Para el tema del agua se evaluó el sistema de la Cuenca Lerma - Cutzamala,⁸⁷ mientras que para la calidad del aire, se escogió el Sistema de Monitoreo Atmosférico de la Zona Metropolitana del Valle de México.⁸⁸

En casos de emergencias ambientales existe monitoreo y vigilancia constantes por parte de todas las instituciones involucradas. Se distribuye información aunque, en ocasiones, demasiado tarde. La cobertura y la calidad de la misma en general son adecuadas. A pesar de esto la gente de las comunidades más vulnerables no se acerca a las autoridades para solicitar dicha información.⁸⁹

Sin embargo, el acceso a la información de la calidad del agua está sumamente restringido y las autoridades responsables de brindarla, en la práctica, obstaculizan este derecho ciudadano. En contraste el sistema de monitoreo de la calidad del agua es eficaz.

Los parámetros de medición y la periodicidad del monitoreo de la calidad del aire son buenos. La distribución de la información es muy amplia, aunque la cobertura geográfica del monitoreo de la calidad del aire es limitada.

⁸⁶ Ubicada en el Estado de Guanajuato.

⁸⁷ Principal abastecedor de la Zona Metropolitana del Valle de México.

⁸⁸ Este sistema integra el mayor número de indicadores y estaciones de monitoreo

⁸⁹ En la mayoría de los casos por desconocimiento del derecho de solicitud informática, en otros por la carencia de información con respecto al evento en cuestión.

Durante los quince años precedentes al estudio las autoridades ambientales habían publicado por ley diversos informes nacionales, particulares y generales, sobre el estado del Medio Ambiente (Informe de la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente 1989-90, 1991-92, 1993-94 y 1995-96; "Estadísticas del Medio Ambiente - Informe de la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente-" 1997 y 1999; "Avance en el Desarrollo de Indicadores para la Evaluación del Desempeño Ambiental en México 1997"; "Indicadores de Desarrollo Sustentable en México"; "A cinco años de Río - México en la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas-junio1997"; "México hacia el Desarrollo Sostenible- Bases de la Transición-"; "Informes para las Sesiones de la Comisión de Desarrollo Sustentable", entre varios más. La calidad, diversidad de medios de publicación, distribución, y el acceso a dichos reportes es buena en términos generales.

El acceso a la información sobre el cumplimiento y el desempeño ambiental de ciertas instalaciones o plantas industriales es prácticamente nulo, ya que la industria no está obligada a reportar todas sus emisiones contaminantes, ni el gobierno está obligado a hacer pública dicha información. Por ejemplo, aunque el artículo 159 BIS de la LGEEPA establece el derecho a la información ambiental y la obligación de las autoridades de proporcionar a cualquier ciudadano información que solicite por escrito y que tenga, no existe ninguna obligación legal para que el gobierno disemine información de las emisiones contaminantes de la industria por planta ni por sustancia, y hasta el momento el reporte al Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC) no es obligatorio.

NOTA: *Existía una iniciativa para que el RETC ⁹⁰ funcionara de forma obligatoria y pública, lo cual obligaría a las instalaciones correspondientes a emitir reportes periódicos de afectación ambiental.*

⁹⁰ El RETC es un componente del Sistema Nacional de Información Ambiental en el que se integra la información sobre emisiones de contaminantes al aire, agua, y suelo, a través de bases de datos relacionales, sistemas de información geográfica y, métodos de estimación de emisiones atmosféricas, descargas de aguas residuales y generación de residuos peligrosos.

Acceso a la participación pública

En este punto se analizaron las prácticas de acceso público a la participación en la toma de decisiones en tres procesos de impacto social, económico y ambiental, a saber: Planes y Políticas Sectoriales, Concesiones y Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA).

Por un lado, se evaluó como política pública El Proyecto (Plan) Escalera Náutica (regional, turismo) empatándolo con la Concesión de la Terminal Portuaria de Topolobampo del Estado de Sinaloa y su respectiva EIA. Por separado, como procesos independientes, se evaluó el Programa de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, la Concesión del proyecto de desarrollo turístico Xcacel - Xcacelito en Quintana Roo y la EIA de la Planta de Nitrógeno en el Estado de Campeche.

Los procesos de consulta para la elaboración de políticas ya existen aunque los resultados de las mismas no son siempre identificables de manera clara, por lo que resulta difícil medir el impacto real de la opinión de los consultados. En el caso de política regional, la consulta pública no existió del todo. Por ejemplo, con relación a la evaluación del Programa de Ordenamiento Ecológico del DF, el documento final oficial no cuenta con un apartado específico en donde se puntualicen cuáles fueron las propuestas hechas por la sociedad a lo largo de las 46 Consultas Públicas realizadas en cada comunidad.

En los procesos de EIA la LGEEPA estipula los procesos, tiempos y mecanismos de consulta pública, notificación y divulgación de la información relacionada. Aún así, no siempre son una práctica institucionalizada en la realidad.

Las Evaluaciones y Manifestaciones de Impacto Ambiental cuentan con un marco legal que respalda las prácticas de acceso al público. Una vez integrado el expediente con la MIA, cualquier persona puede consultarlo. La autoridad tiene la facultad discrecional de realizar una consulta pública, cuando sea solicitada por alguna persona de la “comunidad de que se trate”; y cualquier persona afectada puede proponer medidas preventivas y de mitigación.

NOTA: *El aporte dado por los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable a escala nacional, regional y estatal en materia forestal, de suelos, áreas naturales protegidas, a través de los consejos técnicos consultivos; los consejos de cuenca; y los consejos de las áreas metropolitanas, fue de gran trascendencia.*

Esfuerzos para el Fortalecimiento de capacidades de la Sociedad Civil

En este último punto se evaluó el apoyo a la participación social por parte de las principales instituciones gubernamentales en materia ambiental; las facilidades administrativas, fiscales y jurídicas para la operación de las organizaciones no gubernamentales; así como la cobertura del tema ambiental por los medios de comunicación.

La Semarnat cuenta con el Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable (CECADESU), para la promoción y apoyo en temas de educación ambiental.

Si bien, los principales organismos gubernamentales en materia de medio ambiente, como la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) o la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), ofrecen información sobre las áreas encargadas de facilitar acceso al público tanto a la información, como a los trámites que permiten la participación social en la toma de decisiones ambientales, no cuentan con personal capacitado para brindar mayores apoyos.

El país cuenta con algunas ONG's que prestan servicios legales de interés público en materia ambiental, como ejemplo de ello se encuentra la Red Mexicana de Derecho Ambiental AC (RMDA), Presencia Ciudadana Mexicana AC, Cultura Ecológica AC, entre otras. Cuando se interpone un recurso administrativo y/o judicial en relación con temas de medio ambiente, generalmente son atendidos de forma gratuita por organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro. Como consecuencia estas ONG's no alcanzan a cubrir todo el universo de personas.

En términos generales no existe en los medios de comunicación un análisis profundo sobre temas ambientales, especialmente en televisión.

Prácticamente en cualquier zona urbana de tamaño mediano y en casi todas las cabeceras municipales se puede acceder a Internet a costos razonables.

Observaciones del dictamen⁹¹

- México cuenta con casi treinta años de desarrollo de un marco jurídico e institucional sólido en materia de medio ambiente, particularmente dinámico en los últimos 20 años.
- Existen instrumentos jurídicos y normativos que regulan, en términos generales, los Principios de Acceso referidos en este estudio, aunque el desarrollo y puesta en ejecución de los procedimientos para su aplicación y sanción no están todavía al mismo nivel de la estructura que lo sustenta.
- Los instrumentos que definen el alcance y aplicación de los principios de acceso ambiental son todavía en algunos casos poco claros, en otros

⁹¹ Iniciativa de Acceso México. "*Situación del acceso a la información, a la participación y a la justicia ambiental en México 2001*", Reporte Final". Iniciativa de Acceso México. México, 2001. Pp. 72, 73.

inexistentes y, en otros más, ignorados. Esfuerzos en ese sentido se están realizando en el ámbito jurídico – normativo, institucional, y de la sociedad civil.

- Para efectos del derecho de acceso a la información ambiental los avances son igualmente destacables y México cuenta con sistemas de información ambiental en constante mejora; sin embargo, la magnitud de la cobertura temática y geográfica del país impone limitaciones reales en este sentido y por lo tanto las mejoras y adecuaciones son necesarias e impostergables.
- Existen rezagos abismales en la potenciación de los medios de comunicación como herramientas fundamentales para que la temática ambiental sea considerada por la sociedad en su conjunto y se pueda propiciar la participación de todos los actores sociales en las soluciones apremiantes. Esta es sin duda una de las principales asignaturas pendientes.

2.4.3 Dictamen 2004

Los temas del estudio a revisar son:

- Acceso a la información;
- Acceso a la justicia; y
- Esfuerzos para el fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil.

Principales resultados del dictamen de 2004

Como parte del marco legal considerado ya en este dictamen, se considera la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada el 11 de junio del 2002 y tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona (incluyendo a menores de edad y extranjeros) a la información de la gestión pública en posesión de los poderes de la Unión y cualquier otra entidad federal. Así mismo, como producto del desarrollo en el marco

legal, se considera el desempeño del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) como órgano de la Administración Pública Federal encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos en poder de las dependencias y entidades.⁹²

Acceso a la información

Se analizó en principio el marco legal en materia de acceso a la información, y posteriormente la calidad y accesibilidad de la información en casos de estudio específicos:

- Emergencias ambientales: Contaminación de playas mexicanas 2003 y Derrame en Cozumel 2004.
- Sistemas de monitoreo de la calidad del agua y aire: Red Automática de Monitoreo Atmosférico de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Toluca y Comisión del Agua del Estado de México.
- Informes sobre el medio ambiente: Informe de la Situación del Medio Ambiente en México y Estadísticas del Agua en México 2004.
- Información ambiental emitida por las industrias: a) Sector energético: Central Carboeléctrica Plutarco Elías Calles y Central Nucleoeléctrica Laguna Verde; b) Sector químico y petroquímico: DuPont Productos Agrícolas; Bayer de México Planta Lerma; PEMEX, Complejo Petroquímico Pajaritos.

En casi todos los casos destacan los esfuerzos por parte del gobierno federal y estatal para desarrollar sistemas de información ambiental que sustenten el desarrollo e implementación de políticas públicas, pero aún no se han incorporado sólidos procesos para difundirla. En todos los casos estudiados, la información se propaga como reacción a peticiones formales por parte de la población, así como la

⁹² Cfr. Diario Oficial de la Federación. “*Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*”. Op cit. Art. 33.

información relativa a las industrias, o eventos que se vuelven inmanejables o se hacen públicos involuntariamente, como el caso de las emergencias ambientales. Hace falta una verdadera cultura política en la que los flujos de información de la gestión ambiental sean verdaderamente transparentes, obvios y cotidianos.

La existencia de una cultura de este tipo sin duda comprometería a las instituciones gubernamentales y a los poderes del Estado a mantener informada a la población, pero también fortalecería los distintos espacios donde los actores no gubernamentales como organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y empresas podrían actuar para complementar las acciones de difusión del gobierno. En efecto, la relevancia de estos actores como proveedores de información debe servir para fortalecer los instrumentos de difusión establecidos por las instancias gubernamentales, y complementarlos con aquellos que el Estado no tenga capacidad de desarrollar.

Acceso a la justicia ambiental en México

Esta categoría analiza la suficiencia del marco legal nacional para asegurar el acceso a la justicia en la toma de decisiones ambientales. Se revisará la subcategoría con relación a la negativa de información, para lo cual se evaluó una negativa por parte de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas para la entrega de una opinión técnica solicitada.

El IFAI se desempeñó transparente, imparcial, independiente, con apego a la legislación y al margen de cualquier otro factor externo.

La legislación aplicable en materia de acceso a la información es innovadora y garantiza a cualquier persona el derecho de interponer un recurso administrativo de revisión ante una autoridad independiente (el IFAI) y sin necesidad de acreditar interés jurídico alguno. Así mismo, permite una segunda revisión de la negativa, mediante la interposición del juicio de amparo.

Esfuerzos para el fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil

Fortalecer capacidades significa aumentar la infraestructura social, educativa, tecnológica, legal e institucional para que el público pueda tener acceso a la toma de decisiones que impactan al medio ambiente. Se revisan los esfuerzos que ha realizado el gobierno para capacitar a su personal en materia de Principios de Acceso, y los programas del gobierno cuya finalidad es fortalecer la capacidad de la ciudadanía, en dos vertientes principales: la educación ambiental y el apoyo a las organizaciones de la sociedad civil.

Esta categoría cuenta con tres subcategorías que evalúan: el marco legal que debe garantizar el fortalecimiento de capacidades del gobierno y de la sociedad; el fortalecimiento de capacidades en dependencias federales y el fortalecimiento de capacidades de la ciudadanía. Se evaluaron los siguientes casos: Semarnat, Comisión Nacional del Agua, Instituto Nacional de Ecología, Secretaría de Energía y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (Gobierno); Secretaría de Educación Pública, ONG´s y ciertas escuelas (Público).

Los funcionarios del Estado han recibido capacitación en materia de Transparencia y Acceso a la información (talleres e inducciones de la LFTAIPG), a excepción de los funcionarios del poder judicial, quienes no recibieron capacitación alguna.

Con relación a la orientación dada por el Estado sobre acceso a la información y participación, en general es alta. Las secretarías de Estado cuentan con unidades de Enlace capacitadas al respecto, así como portales de Internet con información de contactos funcionales de cada dependencia.

A pesar del elevado número de grupos indígenas en México, los materiales no son reproducidos en sus lenguas, solamente en inglés para efectos de consulta externa.

Es necesario ampliar la difusión al público sobre sus derechos de acceso a la información. Se requiere que en diversos sectores se capacite a la gente sobre el conocimiento de las leyes que le permiten acceder a la información pública.

El papel de los medios de comunicación debe ser relevante en la difusión de mecanismos que aumenten la conciencia en la gente por el cuidado del medio ambiente.

Observaciones del dictamen 2004⁹³

- El marco legal aplicable para acceder a la información ambiental en México es de avanzada, tanto en el concepto de información ambiental en si mismo, como en el procedimiento para acceder a ella. A pesar del poco tiempo de vigencia de la LFTAIPG, y de los escasos recursos asignados a la Administración Pública Federal para su implementación, la temática ambiental ha logrado mayor relevancia. Con la LFTAIPG se inicia la transformación de una cultura de la discrecionalidad hacia una en donde se reconoce y garantiza plenamente el derecho a saber y la obligación de informar. Además, subsana algunas limitaciones de la LGEEPA y garantiza que cualquier persona pueda tener acceso a toda la información (excepto confidencial y reservada) en posesión de cualquier autoridad federal, sin necesidad de acreditar motivación o interés jurídico alguno. Al respecto queda pendiente aun la estrategia de divulgación de la Ley, para uso y entendimiento de la sociedad, particularmente los miembros de la sociedad civil.

⁹³ Iniciativa de Acceso México. "*Situación del acceso a la información, a la participación y a la justicia ambientales en México 2004*". Iniciativa de Acceso México. México, 2004. Pp. 98 – 101.

- Existen acciones emprendidas por el gobierno para fortalecer sus propias instituciones a través de la capacitación de funcionarios gubernamentales en cuanto a la importancia de los mecanismos y hábitos sobre la rendición de cuentas.
- Es necesario promover la capacitación de jueces y demás funcionarios en materia de acceso a la información y legislación ambiental.
- Se requieren mayores apoyos para las ONG's pro ambientales, dado que estos espacios conforman los mejores instrumentos para fortalecer la participación social, con base en un marco informativo robusto.

2.4.4 Análisis comparativo: “dictamen de 2001 y 2004”

En términos generales el soporte jurídico de acceso a la información en México puede decirse que es sólido, dándose en los últimos 3 años grandes cambios en la materia. En principio, las modificaciones hechas a la LGEEPA en 1996, constituyen un paso importante que ubica a este ordenamiento como pionero en la constitución de lineamientos para el acceso a la información en materia ambiental.

A pesar del reconocimiento constitucional de acceso a la información⁹⁴, no es sino hasta el 2002 cuando se promulga la LFTAIPG, misma que sienta las bases en el ámbito federal para que más de 250 instituciones pongan a disposición del público información con relación a la estructura, presupuesto e informes de las mismas. Al ser esta ley de observancia general, la Semarnat tendrá que seguir sus lineamientos. Esta es una de las diferencias principales que presentan los dictámenes, mientras en el 2001 el marco legal considerado fue la propia constitución y el Capítulo II “*Derecho a la Información Ambiental*” del Título Quinto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, principalmente, para el dictamen del 2004 ya

⁹⁴ Diario Oficial de la Federación. “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”. Op cit. Artículo 6º.

se toma en cuenta la reciente “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, lo cual es un paso en lo jurídico enorme.

Otro de los grandes avances, con base en las disposiciones de la LFTAIPG, es la posibilidad de cualquier persona a realizar una solicitud de información sin indicar interés jurídico, anteriormente con base en la LGEEPA, tenía que acreditarse dicho interés. Es necesario revisar la restricción que por ley existe para negar una solicitud de información. Al respecto en el Capítulo III de la LFTAIPG se clasifica la información con carácter de confidencial o reservada. En caso de que la información sea catalogada como reservada, se establece un tiempo en ley de 12 años como mínimo para poder darla a conocer, lo cual merma en ocasiones la libertad de acceso (con la posibilidad de extender dicho estatus por el mismo periodo sí se demuestra la necesidad).

En términos de solicitud de información en materia ambiental, para el dictamen de 2001, nuevamente se toma como base lo señalado en la LGEEPA ambiental, este ordenamiento señalaba que toda solicitud debía hacerse en todo momento por escrito⁹⁵; si bien se consideraban módulos de Internet en algunas cabeceras municipales, no se encontraba en ley la obligación de otorgar información en materia ambiental por medios electrónicos. Para el dictamen de 2004, se cuenta con el Sistema Integral de Solicitudes de Información (SISI), (capítulo XII del Reglamento de la LFTAIPG) a través del cual, se pueden realizar solicitudes vía Internet, a cualquiera de las entidades contempladas en la LFTAIPG y las mismas están obligadas a responder. A pesar de esto, no toda la población está en facultad de acceder a este tipo de tecnología. De igual forma, a pesar de que la Ley considera indispensable el hacer llegar a toda la población la información, no existe indicación reglamentaria que obligue a producir y publicar estos documentos en las lenguas indígenas de muchas

⁹⁵ Cfr. Diario Oficial de la Federación. “*Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*”. Op cit. Art. 159 BIS 3.

comunidades. Para el año 2000 existía una población de 6,044,547 personas que hablaban alguna lengua indígena. Aproximadamente el 6 por ciento de la población.⁹⁶

Un avance considerable es la obligación por ley que las industrias tienen de enviar reportes periódicos a las autoridades con relación a sus emisiones, esto a través de la adición del artículo 109 BIS de la LGEEPA, con relación al Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC), instrumento que se materializa como compromiso de México para la instauración de los principios de Agenda XXI.⁹⁷

Aun se carece de mecanismos directos de acceso a la información, por ejemplo, no existe la obligación para la industria de responder a una solicitud elaborada por parte de la sociedad. Si es necesario conocer información con relación a las emisiones o transferencias de la industria, la solicitud se tendrá que dirigir a la autoridad pertinente, a pesar de correr con el riesgo de que pueda clasificarse como confidencial o reservada. Este es un punto relevante, a pesar de contar jurídicamente con un mecanismo coercitivo para la industria, es vital que la información tenga una correcta y clara difusión, ya que la afectación que puedan generar las emisiones de la industria impacta considerablemente la calidad de vida de la sociedad y los recursos naturales. Con base en el Informe emitido por el Instituto Nacional de Ecología para la evaluación del RETC para el periodo 1995 – 2000, se emiten al ambiente alrededor de tres millones de toneladas de residuos peligrosos, doce millones de toneladas de contaminantes atmosféricos (sólo en cuencas urbanas) y cien mil toneladas de sustancias tóxicas y bioacumulables.⁹⁸

Los informes elaborados por las autoridades, en cuanto a calidad se refiere, son bastante robustos, en cuyo contenido se consideran elementos informáticos de

⁹⁶ INEGI. “*XII Censo Nacional de Población y Vivienda*”. Cfr. <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mlen03&c=3328> Consultado el 15 de abril de 2006.

⁹⁷ Cfr. Carmona Lara, María del Carmen. “*Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente; versión comentada*”. <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/542/25.pdf> Consultado el 10 de diciembre de 2005.

⁹⁸ Instituto Nacional de Ecología. “*Sistema de Indicadores Ambientales y Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes: Logros y Retos para el Desarrollo Sustentable 1995 – 2000*”. <http://www.ine.gob.mx/publicaciones/new.consultaPublicacion.php> Consultado el 15 de abril de 2006.

bastante soporte conceptual. Nuevamente se destaca el problema relacionado con la cobertura.

Existe una gran infraestructura en el sector público para atender los señalamientos de la ley en términos de acceso a la información. El papel coordinado del gobierno con la sociedad civil se fundamenta en gran medida, en los apoyos fiscales, económicos y jurídicos con que se cuenta.

Con respecto a la Educación, se ha dado un gran avance, a través de la creación de las Unidades de Enlace en los organismos federales, que por ley deben responder a cualquier solicitud de su competencia. Así mismo, se ha extendido un gran proceso de capacitación con respecto a la nueva LFTAIPG, de tal forma que los servidores públicos estén en condiciones de responder a las demandas informáticas en materia ambiental.

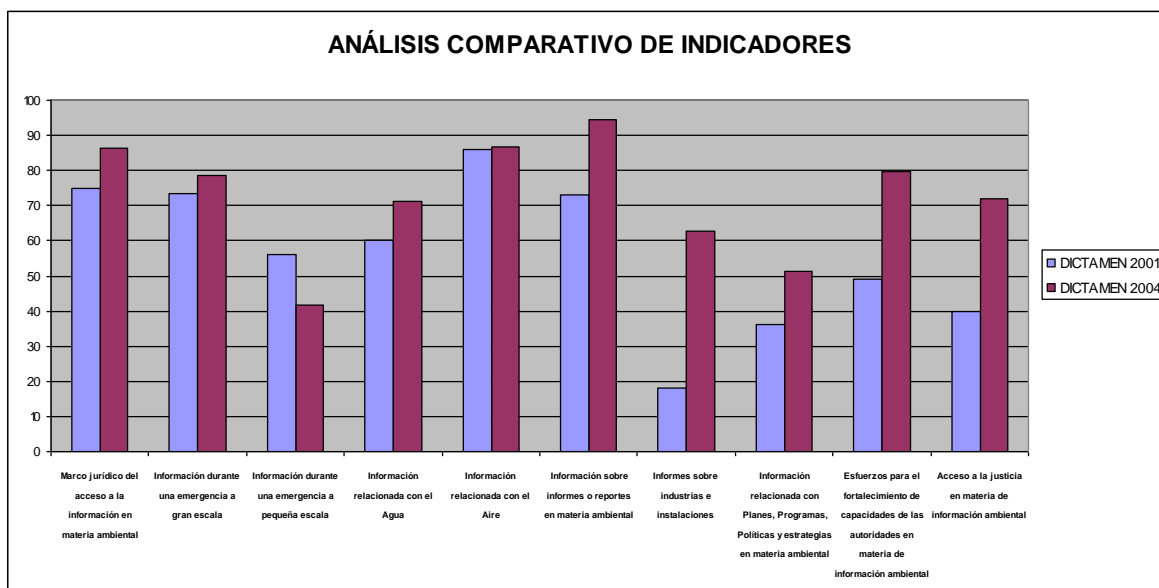
En ambos dictámenes el apoyo y trabajo de los medios de comunicación masiva es bajo. No existe hoy por hoy un esfuerzo por coordinar el papel de los medios en la difusión, por un lado de los temas ambientales y la crisis de contaminación del planeta, y por otro de los derechos de acceso.

Otro elemento destacable se hace evidente en el dictamen del 2004, a través de la aparición de la positiva ficta como figura que permite contar con un compromiso mayor por parte de las autoridades para responder satisfactoriamente y en los tiempos que la ley establece. Para el dictamen de 2001, la capacidad de respuesta se analizó con base en el artículo 159 BIS 5 de la LGEEPA, que consideraba como negativa la respuesta a una solicitud, cuando una vez transcurrido el plazo de 20 días para resolver por parte de la autoridad no se contestaba; para el dictamen de 2004, con base en el artículo 53 de la LFTAIPG se considera que ante la falta de respuesta por parte de la autoridad a una solicitud, se entenderá resuelta en sentido positivo, lo cual significa que la autoridad estará obligada a dar acceso a la información correspondiente.

Tomando en cuenta la asignación de valores del 0 al 100, de acuerdo a la metodología empleada en el desarrollo de los dictámenes, se presenta el comparativo entre el análisis del 2001 y 2004, expresado con relación a sus puntos generales:

ELEMENTO	DICTAMEN	DICTAMEN
	2001	2004
Marco jurídico del acceso a la información en materia ambiental	75	86
Información durante una emergencia a gran escala	74	79
Información durante una emergencia a pequeña escala	56	42
Información relacionada con el Agua	60	71
Información relacionada con el Aire	86	87
Información sobre informes o reportes en materia ambiental	73	95
Informes sobre industrias e instalaciones	18	63
Información relacionada con Planes, Programas, Políticas y estrategias en materia ambiental	36	51
Esfuerzos para el fortalecimiento de capacidades de las autoridades en materia de información ambiental	49	80
Acceso a la justicia en materia de información ambiental	40	72

El avance obtenido en 3 años es considerable, fuertemente relacionado con los alcances jurídicos conquistados, mismos que generaron un efecto impulsor entre los puntos analizados en cada dictamen. La representación gráfica de estos valores se muestra enseguida:



Si bien es cierto que se tienen avances, igualmente quedan puntos por superar, de tal forma que los indicadores vayan incrementándose paulatinamente. Por ello se vuelve entonces necesario plantear los puntos sobre los cuales se tiene que trabajar, así como los mecanismos para instrumentar dichos cambios. En el siguiente capítulo se detallan las propuestas de cambio, con miras al desarrollo del actual Sistema de Acceso a la Información Pública Ambiental en México.

Capítulo 3. Retos, propuestas y áreas de acción

Referencias Generales

El sistema de acceso a la información pública en materia ambiental en México ha tenido un avance considerable, particularmente en los últimos 3 años, aunque en realidad, ya con la expedición en el año 1988 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se sientan las bases del acceso a la información en materia ambiental, siendo particularmente el sector pionero en fijar las bases jurídicas para regular el acceso a la información. El interés ciudadano colocó a la Semarnat como la cuarta dependencia federal en recepción de solicitudes entre el 2004 y 2005,⁹⁹ con un total de 1,491 solicitudes durante dicho periodo, lo cual representa el 10.60 por ciento del total de solicitudes recibidas por las dependencias y entidades del Gobierno Federal.

A pesar de tener un avance significativo, es necesario trabajar en la mejora de aquellos mecanismos que aún siguen siendo deficientes y no cumplen con los principios de Acceso promovidos por PP10, y que se hicieron evidentes con los resultados de los dictámenes evaluados en el capítulo anterior, mismos que permitirán la instrumentación de medidas específicas en materia de acceso y participación en el marco de las disposiciones y elementos propuestos en Agenda 21 para el alcance de políticas públicas más sustentables.

En este tercer y último apartado, se plantearán las propuestas de trabajo, con base en los puntos más importantes a desarrollar. Se abordará cada uno de ellos y posteriormente se definirán recomendaciones específicas.

⁹⁹ Cfr. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. "*Informe de labores 2004 – 2005*" http://www.ifai.org.mx/informe/2004-2005/anexos1/anexo1_1.xls Consultado el 15 de abril de 2006.

Los siguientes temas serán evaluados:

- i. Cobertura del sistema de acceso a la información en materia ambiental
 - ii. Excepciones de la Ley en materia de acceso a la información ambiental
 - iii. Supervisión y seguimiento de las solicitudes de acceso a la información en materia ambiental
 - iv. Facilidad de acceso a la información en materia ambiental
 - v. Difusión del sistema de acceso a la información en materia ambiental
- Propuestas
- i. Canales de difusión del sistema de acceso a la información en materia ambiental
 - ii. Calidad, oportunidad y tiempos de la información del Sistema de Información en Materia Ambiental
 - iii. Participación de la sociedad civil en el desarrollo del Sistema de Acceso a la Información en Materia Ambiental

3.1 Cobertura del sistema de acceso a la información en materia ambiental

Uno de los principales candados de acceso es la carencia aun de poder solicitar información directamente a la industria y todas aquellas instituciones cuya actividad afecten de manera directa el medio ambiente, así como el equilibrio ecológico de las comunidades aledañas. Si bien la NOM NMX-AA-118-SCFI-2001¹⁰⁰ Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes obliga a la industria a generar reportes periódicos con respecto a sus emisiones, la ciudadanía no está en posibilidad de adquirir dicha información directamente con la empresa o instalación que se trate.

En un primer momento es necesario hacer extensiva la obligación de publicar y contestar satisfactoriamente (cuando el marco de la ley lo permita) las solicitudes emitidas a instituciones u organismos que operan con recursos públicos, ya que como principio democrático la ciudadanía tiene el derecho de conocer el destino de los mismos, en dónde se están canalizando y cuál es la efectividad alcanzada. Sin embargo, el objetivo óptimo de un Sistema de Acceso desarrollado, es contemplar no solamente a las agencias del gobierno, sino a cualquier entidad o institución que realice actividades cuyas consecuencias afecten directa o indirectamente a la sociedad, sean o no parte del gobierno y que operen con recursos públicos. El Sistema de Acceso de Sudáfrica es una destacada excepción al respecto. La sección 32 de la Constitución sudafricana de 1996 explícitamente señala que “Todo mundo tiene el derecho de a) acceder a cualquier información en posesión del Estado y b) cualquier información en posesión de otra persona y que sea requerida para el ejercicio o la protección de cualquier otro derecho”. Este último inciso es clave dado que obliga también a las empresas privadas y a las organizaciones no gubernamentales a observar las reglas de la transparencia.¹⁰¹

¹⁰⁰ Cfr. Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales. “NOM NMX-AA-118-SCFI-2001” semarnat.gob.mx/ssfna/acercaSSFNA/PW/.../NMX-AA-118-SCFI-2001 Consultado el 15 de abril de 2006.

¹⁰¹ Cfr. M. Ackerman, John y E. Sandoval, Irma. “*Leyes de Acceso a la Información en el mundo*”. Op. Cit. P. 25.

3.2 Excepciones de la Ley en materia de acceso a la información ambiental

Este es uno de los puntos más sensibles del Sistema, particularmente en el dictamen de 2004, a pesar de que uno de los casos analizados con relación a la negativa de información al final fue resuelto satisfactoriamente, inicialmente había sido rechazado por error de clasificación de la información. Al respecto, organismos de la sociedad civil organizada, se han pronunciado por generar filtros que permitan que la restricción de información se haga cuando se vuelva realmente necesario. En la legislación mexicana, las restricciones se ubican cuando la información puede:¹⁰²

- Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;
- Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano;
- Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;
- Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona;
- Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.

O bien:

¹⁰² Cfr. Diario Oficial de la Federación. "Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental". Op. Cit. Artículo 13.

- Por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial;
- Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal;
- Las averiguaciones previas;
- Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado;
- Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se hayan dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva; o
- La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.

La cuestión inmediata es ¿en qué momento la información no generará un riesgo para alguien en particular?, y si es así, ¿cuál es el criterio que debe prevalecer, el beneficio social obtenido por la misma, o la afectación a los intereses particulares de algunos en el uso de los datos?.

Al respecto la organización “Article 19” propone la ejecución de una “prueba de interés público” compuesta de tres partes.¹⁰³

- La información restringida debe relacionarse a un fin legítimo definido en la misma ley;
- Exponer esta información debe amenazar con causar un daño sustancial a ese legítimo fin; y
- La dimensión del daño al fin legítimo debe ser mayor que el interés público en acceder a la información restringida. Instrumento: prueba de daño.

¹⁰³ Mayor información al respecto, consultar <http://www.article19.org/pdfs/tools/foitrainersmanual.pdf>

Evidentemente siempre existirá riesgo en el acceso a cierta información, sin embargo en términos de información ambiental, el grado de restricción deberá ser cada vez menor, quedando solamente información catalogada como reservada sólo aquella que estrictamente lo requiera. Es necesario entonces, citando a Villanueva, evitar que se promuevan normas que puedan paradójicamente hacer del acceso una excepción y de la secrecía – bajo el argumento de que es reservada, confidencial o similar – una regla general.¹⁰⁴

3.3 Supervisión y seguimiento de las solicitudes de acceso a la información en materia ambiental

Una vez que se tiene el soporte jurídico básico que regule el acceso a la información ambiental, y con esto se señala específicamente el contar con una Ley de Acceso, es necesario que exista un mecanismo concreto y confiable que aterrice en la práctica las disposiciones de la propia ley.

Con la creación del IFAI, se da un gran paso en México, al ser la institución que resuelve de manera independiente las controversias en torno a las solicitudes de acceso, así como los conflictos que puedan presentarse en el seguimiento de la propia LFTAIPG. En este sentido, de los 62 países que hoy por hoy cuentan con una Ley de Acceso, tan sólo 12 poseen comisiones independientes de información nacional, entre ellos México.¹⁰⁵ Es importante que al menos los sujetos obligados por la propia ley, estén en condiciones de responder a todas y cada una de las solicitudes de información que se presenten.

Al respecto la Semarnat tiene gran experiencia en el seguimiento de las solicitudes de información. El contar con un Sistema único de su clase previa la

¹⁰⁴ López Olvera, Miguel Alejandro. "*Participación ciudadana y acceso a la información pública*". Op cit. P. 11 <http://www.juridicas.unam.mx/sisjur/informac/pdf/4-199s.pdf> Consultado el 20 de diciembre de 2006

¹⁰⁵ Cfr. M. Ackerman, John y E. Sandoval, Irma. "*Leyes de Acceso a la Información en el mundo*". Op cit. P. 29.

entrada en vigor de la LFTAIPG, le ha permitido el perfeccionamiento de su participación y respuesta hacia la ciudadanía.

Otro elemento importante lo conforman los tiempos de respuesta. En este sentido existen aún deficiencias. Tal y como se vio en el último dictamen, no siempre se tienen respuestas oportunas. La legislación mexicana permite que se dé respuesta hasta en un periodo de 2 meses (tiempo real), lo cual evidentemente merma los principios de acceso. El contrapeso de la respuesta tardía está representado por uno de los grandes avances en la legislación mexicana, “la positiva ficta”, mecanismo que obliga a los sujetos obligados por ley a responder una solicitud, toda vez que no se omita la contestación de la misma en los tiempos señalados por la ley.

3.4 Facilidad de Acceso a la información en materia ambiental

La responsabilidad de ofrecer mecanismos accesibles de información ambiental es fundamental para la utilización efectiva de los datos. Primeramente, uno de los máximos principios de acceso es precisamente que la información sea lo suficientemente clara y entendible para el público usuario, de tal forma que esté en condiciones de emplearla para los fines que dieron origen a su solicitud. Al respecto existen aun grandes deficiencias, sobre todo con respecto al derecho de acceso de los pueblos indígenas. Al no contar con información en sus propias lenguas, no tienen la posibilidad de conocer el impacto ambiental de sus comunidades, así como el estado de los recursos naturales.

Un paso importante, es la disposición legal que obliga a las más de 120 dependencias contempladas en la LFTAIPG a publicar cierta información, sin necesidad de una solicitud previa.

Así mismo, el uso generalizado de los medios electrónicos, ha permitido que las solicitudes se vuelvan un procedimiento muy sencillo. A través del Sistema de Solicitudes de Información (SISI), cualquier persona puede solicitar información vía

Internet, sin demostrar interés jurídico al respecto. Lo importante es extender este servicio a toda la población del país, de tal forma que cualquier persona esté en condiciones de utilizarlo.

Un elemento adicional lo conforman los precios de acceso. Al respecto se destacan las cuotas que puedan generarse por la búsqueda, revisión, reproducción o envío de la información. Hoy en día se cobra en México solamente por la reproducción o el envío y la ley indica que los precios a pagar nunca serán mayores a los costos por la reproducción o envío de los materiales de que se trate (Art. 27 de la LFTAIPG).

3.5 Difusión del sistema de acceso a la información en materia ambiental

En este sentido se ha desempeñado un papel bastante pobre. Por un lado la población que ejerce sus derechos de acceso no es aun significativa, esto en gran medida por la falta de conocimiento con respecto al derecho de petición que se tiene. Como se vio en los dictámenes, el índice mayor de gente que elabora solicitudes de información es la población directamente afectada en momentos de emergencia ambiental o miembros de la sociedad civil.

El papel de los medios de comunicación en términos de Acceso, es fundamental, sobre todo al ser uno de los autores principales de los hábitos de consumo de la población, mismos que han afectado de manera considerable el equilibrio y conservación tanto del medio ambiente como de sus recursos. No han generado mecanismos que informen sobre los daños ambientales producidos en las últimas décadas, ni sobre los beneficios de acceso con los que cuenta la población en México, lo cual evidentemente debilita la toma de decisiones desde una perspectiva democrática y sustentable.

Propuestas

3.6 Canales de difusión del Sistema de Acceso a la Información en Materia Ambiental

El presente punto pretende ofrecer mecanismos de solución con respecto a los medios a través de los cuales se hace llegar la información solicitada, así como la que por obligación tengan que dar a conocer los sujetos obligados de acuerdo con la LFTAIPG.¹⁰⁶

Con base en los principios de cualquier LAI, es necesario que toda persona tenga derecho de acceder a la información pública. A pesar de ello, no todos los sectores de la población están en posibilidad de satisfacer este derecho.

En particular, para los grupos indígenas, no existe forma directa que obligue a las autoridades a publicar en sus lenguas propias la información, para que puedan hacer uso de ella. Al respecto se propone la participación de representantes de las comunidades indígenas, para la traducción de los documentos y reportes que al menos afecten directamente sus comunidades, de tal forma que se generen en idioma castellano y aleatoriamente en la lengua o lenguas de interés. Dicha participación recaerá en personas que al menos hablen el o los dialectos específicos, y el idioma español. Así mismo, es necesario sentar por escrito en ley la obligación de los sujetos obligados de contestar a toda solicitud de información hecha en el idioma que se solicite o entienda al público objetivo.

Uno de los pilares más importantes del Sistema de Acceso a la Información Ambiental es el rol que ha desempeñado el uso de Internet. Con base en estadísticas del SISI desde el 2003 hasta el 27 de abril del 2006, de un total de 131,112 solicitudes recibidas, el 94.42 por ciento fue a través de medios electrónicos, y de

¹⁰⁶ Consultar la fracción XIV del artículo 3º de la LFTAIPG.

enero al 27 de abril del 2006 de un total de 19,156 solicitudes, 18,379 han sido recibidas a través del mismo medio.¹⁰⁷ Si bien el uso del Internet ha tenido una participación significativa, tan sólo en el año 2005 el 5.6 por ciento del total de los 16,492,454 usuarios de Internet en México, utilizó este medio para obtener información de las organizaciones gubernamentales, es decir 917,040 personas.¹⁰⁸ Por ello se vuelve indispensable una política pública en materia de educación, de tal forma que los avances tecnológicos no representen un impedimento para frenar cualquier solicitud. A pesar de que en casi todas las cabeceras municipales existan equipos a través de los cuales la sociedad puede realizar una solicitud de información, es fundamental que se dé toda la asesoría técnica y legal para poder hacer accesible el entendimiento del sistema.

En este sentido el papel de los medios de comunicación es fundamental, ya que por un lado son los autores principales de muchos hábitos de consumo en la sociedad que han originado grandes índices de contaminación y por otro pueden ser instrumentos bastante efectivos para poder abarcar un universo más amplio. De acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, para el año 2000, de un total de 21,513,235 de viviendas censadas, poco más del 85 por ciento cuenta con al menos un televisor, y poco más del 84 por ciento cuenta con al menos un radio,¹⁰⁹ lo cual simboliza una gran área de oportunidad para la generación y promoción de los derechos de acceso. Hoy por hoy, el IFAI está comprometido con la generación de estrategias de comunicación masiva para la promoción de los principios de acceso y la importancia de los mismos. En la práctica es necesario trabajar más arduamente, ya que no existe mecanismo específico que obligue a los medios de comunicación a trabajar en ello.

¹⁰⁷ Cfr. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. "*Respuestas a solicitudes de información por tipo de respuesta según dependencia o entidad de la Administración Pública Federal*" <http://www.ifai.org.mx/textos/stats.xls> Consultado el 15 de abril de 2006.

¹⁰⁸ Cfr. INEGI. "*Indicadores sobre tecnología de información*". <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=inf213&c=5568> Consultado el 15 de abril de 2006.

¹⁰⁹ Cfr. INEGI. "*XII Censo Nacional de Población y Vivienda*". http://www.inegi.gob.mx/est/librerias/tabulados.asp?tabulado=tab_vi15b&c=788 Consultado el 15 de abril de 2006.

Para el alcance de estos propósitos, se plantea la medición del impacto a través de indicadores específicos, tales como:

- Impacto de la información emitida a través de los medios de comunicación masiva en la recepción de solicitudes en materia ambiental:
 - (a) Número de solicitudes en materia ambiental hechas con base en la información obtenida en medios de comunicación masiva / Número total de solicitudes hechas con base en la información obtenida en los medios de comunicación masiva.

- Análisis de los tiempos de transmisión, en radio y televisión de las estrategias de difusión del IFAI:
 - (a) Recursos empleados en medios de comunicación masiva destinados a la promoción y difusión del Sistema de Acceso / Total de recursos del IFAI destinados a la promoción y difusión del Sistema de Acceso.

 - (b) Tiempos totales en medios de comunicación masiva de instituciones y dependencias del gobierno federal en materia de acceso a la información en materia ambiental / Tiempos totales en medios de comunicación masiva de instituciones y dependencias del gobierno federal en materia de valores cívicos.

En principio es necesario generar mecanismos a través de los cuales cualquier medio de comunicación masiva, dedique algún espacio a la promoción del

cuidado del medio ambiente. Al ser un tema que afecta no solamente a un actor social como el gobierno, sino a todos y cada uno de los miembros de la sociedad, se vuelve necesario impulsar criterios de ética para elevar la toma de conciencia sobre el deterioro de los recursos naturales, con base en estadísticas reales y estrategias que involucren directamente a las comunidades. Uno de los mecanismos más importantes que hasta el momento han motivado la participación ciudadana, no solamente en la toma de decisiones, sino directamente en el seguimiento de las políticas públicas, ha sido el contar con información respecto a la situación del medio ambiente y su impacto en las comunidades específicas. Si no se cuenta con información pronta y oportuna al respecto, difícilmente la ciudadanía puede exigir con tiempo de anticipación la elaboración de políticas públicas más incluyentes y racionales. Así mismo, una vez que se presenta una contingencia, se observó que la información producida es en términos generales aceptable, la deficiencia estuvo en las estrategias de difusión y alcances a toda el universo esperado.

En segundo lugar, si bien el contar con un instrumento jurídico específico que regule el Acceso a la Información es un gran paso, no es suficiente para presumir de un verdadero Sistema de Acceso Público. Es necesario que la sociedad conozca que tiene el derecho de solicitar información, recibir respuesta por parte de la autoridad, que cuenta con mecanismos de defensa en caso de una negativa y los medios a través de los cuales se puede llevar a cabo.

La mancuerna IFAI – medios de comunicación se hace importantísima. Al respecto, cabe destacar el apoyo vía convenio que la UNAM otorgó en el año 2004 al IFAI, en el marco de los trabajos de la Semana Nacional de Transparencia llevada a cabo del 14 al 17 de junio de aquel año. Por medio de dicho acuerdo, TV – UNAM, se comprometió (y así sucedió) a transmitir el evento, así como a promoverlo previamente vía spots de televisión.¹¹⁰ Si bien constituye un esfuerzo ejemplar, dado el contexto actual, se vuelve necesario preguntarse qué sucederá una vez que entren

¹¹⁰ Cfr. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. “*Convenio de colaboración UNAM – IFAI*”. <http://www.ifai.org.mx/convenios/tvunam-snt.pdf>. Consultado el 15 de abril del 2006.

en vigor las nuevas modificaciones a la Ley Federal de Radio y Televisión. Este ordenamiento no es propiamente el objeto de estudio del presente trabajo, ni sus implicaciones, pero sí lo es el grado de afectación que esta nueva disposición tiene sobre la posibilidad de influir más en los medios de comunicación para evitar que se sigan omitiendo en las transmisiones, tanto criterios de conciencia y valoración ambiental, así como de participación pública y acceso a la información.

3.7 Calidad, oportunidad y tiempos de la información del Sistema de Información en Materia Ambiental

Otro aspecto sobre el cual es necesario trabajar, es la utilidad de la información a la cual se puede tener acceso. Si bien se ha visto una mejoría en este punto, destacando que en un principio el mayor número de solicitudes respondidas de información en materia ambiental contenía información irrelevante para los fines particulares, hoy se ha trabajado y avanzado considerablemente, de tal manera que la respuesta se va haciendo más específica y precisa. Al respecto, es necesario por un lado, que las unidades de enlace de cada una de las dependencias e instancias obligadas, estén en condiciones de poder responder clara y oportunamente cualquier solicitud. Esto implica un proceso continuo de capacitación del personal que labora en dichas áreas, no sólo de la Ley, sino de los sistemas de información ambiental existentes. Así mismo, se propone la creación de un mecanismo de revisión que permita dar seguimiento no sólo a las solicitudes pendientes, sino aquellas que fueron ya respondidas, de tal manera que se pueda evaluar y comparar la información solicitada contra la respuesta dada.

Otro de los puntos pendientes en la agenda de Transparencia y Acceso a la Información en México, es el relacionado con los tiempos de respuesta. En este sentido siguen existiendo grandes deficiencias, sobre todo en cuanto a la información que por Ley los sujetos obligados deben de hacer pública. Si bien en algunos casos sí se hicieron públicos, por ejemplo los informes de los estados del agua y del medio ambiente, no fue en los tiempos que la ley indica.

Es necesario para esto, nuevamente un proceso de capacitación generalizado a todos los servidores públicos que conozcan sus responsabilidades con relación a las disposiciones de la LFTAIPG, de tal forma que comprendan sus alcances, prerrogativas e indicaciones, y se sepa las implicaciones en las que se pueda caer de no seguir su observancia. En este sentido se vuelve necesario contar con mecanismos jurídicos que sancionen con mayor rigor el cumplimiento tardío o incluso el incumplimiento de las responsabilidades de los sujetos obligados a publicar la información correspondiente.

Es necesario recordar que en ocasiones la información de interés no es útil después de un tiempo considerable, al parecer nuestra legislación sigue siendo débil al respecto. Con base en los tiempos que indica la ley, cualquiera de los sujetos obligados puede tardarse hasta 20 días hábiles para dar respuesta a una solicitud. De ser necesario, es posible ampliar el tiempo de respuesta hasta por un periodo idéntico al mencionado, de tal forma que en tiempo real una persona puede esperar hasta unos 2 meses para recibir respuesta satisfactoria. En algunos países, como Noruega y Suecia, el tiempo de respuesta es mucho más rápido, de tal forma que una solicitud puede ser contestada en tan sólo 24 horas.¹¹¹ Por ello se vuelve necesaria la disminución de los tiempos de respuesta que por ley se indican. Se propone la disminución paulatina de los mismos, ya que prácticamente desde las disposiciones de la LGEEPA en 1988, el tiempo de respuesta sigue siendo el mismo, de esta forma podría en un principio reducirse a 10 días hábiles como tiempo de respuesta.

3.8 Participación de la sociedad civil en el desarrollo del Sistema de Acceso a la Información en Materia Ambiental

Si bien es necesario trabajar en el mejoramiento de los mecanismos hoy por hoy existentes para el perfeccionamiento del Sistema de Acceso a la Información

¹¹¹ Cfr. M. Ackerman, John y E. Sandoval, Irma. "Leyes de Acceso a la Información en el mundo". Op cit. P. 31.

Pública Ambiental en México, el punto medular del presente análisis, consiste en fortalecer el trabajo coordinado sociedad civil – gobierno, de tal forma que se puedan construir políticas públicas incluyentes y democráticas en términos de Acceso a la Información.

En los países que cuentan con legislaciones específicas de Acceso, así como aquellos que están en proceso de crearlas, la promoción de las mismas no fue hecha por los propios gobiernos, sino por la sociedad. De tal forma podemos decir que las LAI son un logro particular del trabajo e impulso de las asociaciones civiles en pro de la democratización de los mecanismos de acceso. Esto se vuelve importante, porque una vez que ya existe el marco normativo del Sistema de Acceso a la Información Ambiental, es preciso darle seguimiento, a través de los mecanismos legítimos, pero también por parte de la sociedad civil. El Sistema de Acceso mexicano, se ha caracterizado hasta hoy por ser un modelo en el ámbito internacional, no sólo por sus características específicas y legítimas, sino por la coordinación que se ha tenido con diferentes miembros de la sociedad civil organizada.

Se propone la generación de convenios y acuerdos entre el IFAI y las Organizaciones de la Sociedad Civil, tanto para la promoción de la legislación de Acceso, como para la capacitación de los sujetos obligados por la ley y de la sociedad en general. Estos requerimientos se ven expresados en las recomendaciones hechas al IFAI por la Universidad de Pensilvania en el marco del Proyecto de Estudios en Comunicaciones Globales de la Facultad de Comunicaciones Annenberg de la Universidad de Pensilvania,¹¹² dentro de las cuales destacan:

- Aumento de recursos humanos para colaborar con los gobiernos estatales y locales;
- Impulsar más campañas de difusión para fomentar la confianza en los instrumentos de acceso a la información;

¹¹² Cfr. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. "*En México la Ley de Transparencia ya pegó*" <http://www.ifai.gob.mx/textos/gaceta/ComunicadoIFAI210206.pdf> Consultado el 20 de marzo de 2006.

- Seguimiento y actualización de los convenios de colaboración y,
- La propuesta de establecer un Comité para la protección de la autonomía del IFAI.

Ejemplos de colaboración como los que se mencionan anteriormente, son:¹¹³

El Colectivo por la Transparencia: Agrupa a 6 organizaciones civiles (entre ellas Presencia Ciudadana Mexicana AC) las cuales han venido trabajando en exigir la rendición de cuentas en el ejercicio del poder público en diferentes ámbitos del quehacer gubernamental: derechos humanos y políticos, presupuestos públicos, medio ambiente, trabajo legislativo y equidad de género. El trabajo se ha centrado en la promoción del uso ampliado de la LFTAIPG y sus mecanismos, a fin de fortalecer las capacidades institucionales de las organizaciones que lo conforman en el manejo de esta herramienta, así como para contar con elementos que permitan analizar y evaluar los mecanismos de acceso a la información y formular propuestas y recomendaciones. El Colectivo ha servido de puente entre la Ley así como sus mecanismos y la ciudadanía u otras organizaciones, por dos vías, difundiendo información útil y en formatos didácticos que fomente el ejercicio del derecho a la información e ilustre su utilidad, capacitando a otras organizaciones en el uso de la Ley ya sea en talleres o por medio de asesoría y acompañamiento en sus propias solicitudes de información.

Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ILTP): Este proyecto pretende evaluar la transparencia de las prácticas presupuestarias de nueve países, a través del diseño de una encuesta de percepciones, dirigida a grupos de expertos en cada uno de los países involucrados, así como el diseño de una guía de análisis sobre el marco legal que regula el proceso presupuestario.

¹¹³ Cfr. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. "*Sociedad Civil*" <http://www.ifai.gob.mx/soc/proyecto/proyectos.php> Consultado el 20 de marzo de 2006.

Monitoreo Ciudadano: Es una forma de participación en la que distintos actores sociales (individuos, grupos e instituciones), partiendo del derecho de acceso a la información y por iniciativa propia o por invitación de la autoridad, pueden dar seguimiento a la gestión gubernamental materia de transparencia y acceso a la información. A través de este proyecto impulsado por las autoridades de la Secretaría de la Función Pública, se pretende involucrar a la ciudadanía en el seguimiento de la gestión pública federal, utilizando como principal herramienta el derecho de acceso que la LFTAIP indica. El proyecto tiene 4 principales áreas de acción: a) Cuando se elaboran planes de desarrollo, en los que se establecen las acciones que se realizarán durante la gestión de la autoridad; b) Cuando se conforman los presupuestos de egresos, y se decide cuánto se va a gastar en cada tema; c) Durante todo el año, vigilando cómo se ejerce el presupuesto; y d) Durante todo el año, solicitando información sobre los programas de trabajo.¹¹⁴

Estos proyectos aterrizan de manera específica la participación y apoyo de la Sociedad Civil, en la construcción de Políticas de Acceso más incluyentes, que no sólo permitan el seguimiento de la Ley, sino que el mismo sea incluyente y más democrático.

Finalmente es necesario que la difusión de información ambiental sea más extendida, de tal manera que la ciudadanía tenga las herramientas suficientes para participar y exigir el cumplimiento de las metas plasmadas en los planes y programas de gobierno, así como la prevención del deterioro de los recursos naturales y del medio ambiente.

¹¹⁴ Cfr. Secretaría de la Función Pública. "Guía para el Monitoreo Ciudadano". http://www.monitoreociudadano.gob.mx/doctos/guia_monitoreo_OK.pdf Consultado el 1 marzo de 2007.

Consideraciones Finales

Bajo el enfoque de políticas públicas definido en el primer capítulo fue posible delimitar e identificar la responsabilidad del Gobierno Federal en la instrumentación y seguimiento del Sistema de Acceso a la Información Pública Gubernamental durante la gestión del presidente Vicente Fox, así como la identificación de problemáticas muy específicas, su análisis y posterior resolución. El papel desempeñado por la sociedad civil ha sido punto clave para la presente investigación, siendo quien ha desarrollado el trabajo de revisión de los sistemas de acceso a la información para diferentes países, y que fue de gran aporte conceptual y analítico para este trabajo. Ahora bien, los avances que se tengan en México, son trabajo compartido entre sociedad y gobierno; sin embargo, en un Estado de Derecho, la participación ciudadana se vuelve tema de primer orden, siendo prácticamente el punto de apoyo para las decisiones de gobierno. Criterio rector de la política analizada, fue el garantizar, bajo un enfoque prospectivo, que las decisiones tomadas en materia de acceso a la información, sean una base sólida para garantizar este derecho con las generaciones presentes, sin descuidar el de las futuras, teniendo ambas la posibilidad de contar con los elementos informativos para actuar ante la crisis ambiental que vive México, y que forma parte de un problema global. Para ello se delimitó el término de sustentabilidad.

En el segundo capítulo se llevó a cabo la revisión, si bien específica, no por ello insuficiente, del Sistema de Acceso a la Información Pública Federal en el Sector Ambiental, a través de los dos dictámenes elaborados y aplicados por IA – MEX, con participación de Presencia Ciudadana Mexicana, en cuyo contenido pudo apreciarse el avance acelerado que en los últimos 6 años ha tenido el acceso a la información en México. Así a través de parámetros definidos por estándares internacionales, es posible afirmar que existe un avance considerable en los derechos de Acceso a la Información Ambiental en México, que se suma a un proceso intensificado de políticas similares en el mundo. Poco más de 6 años fueron necesarios para instrumentar una verdadera política pública de acceso a la información ambiental en México, después de haberla planteado en la propia Constitución Política. Con esto se

descarta la hipótesis planteada al principio, en la cual se afirmaba que el Sistema de Acceso a la Información Pública en Materia Ambiental no cumple aun con los estándares internacionales.

Se evidenció la importancia del trabajo realizado por Presencia Ciudadana a través de los dos dictámenes, como parte de la metodología establecida por Iniciativa de Acceso. Esto permitirá en un análisis posterior no sólo detectar los rezagos locales en cada país estudiado, sino tomar como parámetros los casos exitosos de otras naciones. Particularmente los alcances y logros en la adopción de políticas sustentables de desarrollo, se han logrado, con la participación activa y constante de la sociedad civil en México. Si no se reconoce el papel de los grupos que por un lado generan insumos de gran aporte conceptual e informático en materia ambiental, así como de aquellas agrupaciones en pro de los derechos cívicos y partidarios de valores democráticos, difícilmente los gobiernos estarán en condiciones de legitimar su actuación.

En el último capítulo se aterrizó una propuesta, con base en puntos específicos, que si bien sería pretencioso pensar que con ello se solucionarían los problemas presentados en el sistema de acceso a la información ambiental con base en los dictámenes revisados, sí se consideran como puntos de mejora. Enfocados sobretudo a percibir la importancia de que gobierno y sociedad civil trabajen de la mano en la construcción de instrumentos democráticos, que permitan, por un lado hacer patente uno de los principios más importantes del modelo Sustentable, que es la participación ciudadana, y por otro permitir la transición de un sistema de democracia representativa a uno de corte participativo, en el cual el derecho de influir del ciudadano en la toma de decisiones, no se queda en el sufragio, sino que se involucra en el proceso mismo, que no sólo se ejerza el derecho de elegir a los representantes y dirigentes de las políticas públicas, sino que la ciudadanía se involucre en el propio desarrollo y evaluación de las mismas, para obtener resultados legítimos desde su diseño hasta su consolidación.

El reto ahora es por un lado extender el sistema de acceso al resto de las entidades federativas, cubrir 58 por ciento restante de población que aún no conoce los mecanismos y derechos de acceso, hacer extensivo el universo de sujetos obligados a toda institución que opere con recursos públicos, cuyas actividades afecten el bienestar de la sociedad y mantener la independencia del IFAI como organismo regulador del Sistema de Acceso en México.

El esfuerzo se tiene que ver reflejado tanto en acciones como en recursos asignados. Si bien, se demostró que existe un esfuerzo paulatino para hacer más eficaz y eficiente el Sistema de Acceso a la Información, en términos presupuestarios se ha presentado un descenso en términos porcentuales. De tal forma que para el 2004 del presupuesto total de la Federación el 0.013 por ciento ¹¹⁵se destinó al IFAI, para el 2007, el mismo rubro constituye el 0.011 por ciento del total de recursos a erogar para dicho ejercicio. Enseguida se presenta esta variable por ejercicio a partir del 2004:

PRESUPUESTO APROBADO POR EJERCICIO FISCAL AL SISTEMA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA			
EJERCICIO	FEDERACIÓN (PESOS)	IFAI (PESOS)	% (IFAI/FEDERACIÓN)
2004	1,650,505,100,000.00	221,813,733.00	0.01344
2005	1,818,441,700,000.00	247,528,395.00	0.01361
2006	2,000,072,400,000.00	255,306,670.00	0.01276
2007	2,260,412,500,000.00	262,262,686.00	0.01160

La pregunta necesaria, cuando se promueven propuestas en términos de incremento presupuestario al fomento de políticas de transparencia y acceso a la información, particularmente en el sector ambiental, es y ¿cuál es el impacto de contar con las mismas?, económicamente ¿cómo afecta el que la sociedad civil y en

¹¹⁵ Cfr. Cámara de Diputados. "Presupuesto de Egresos de la Federación". <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/> Consultado el 1 de marzo de 2007.

su conjunto posea mecanismos formales y definidos para la satisfacción de sus necesidades informáticas? En términos generales, los beneficios esperados, estarían agrupados en algunas de las siguientes premisas:

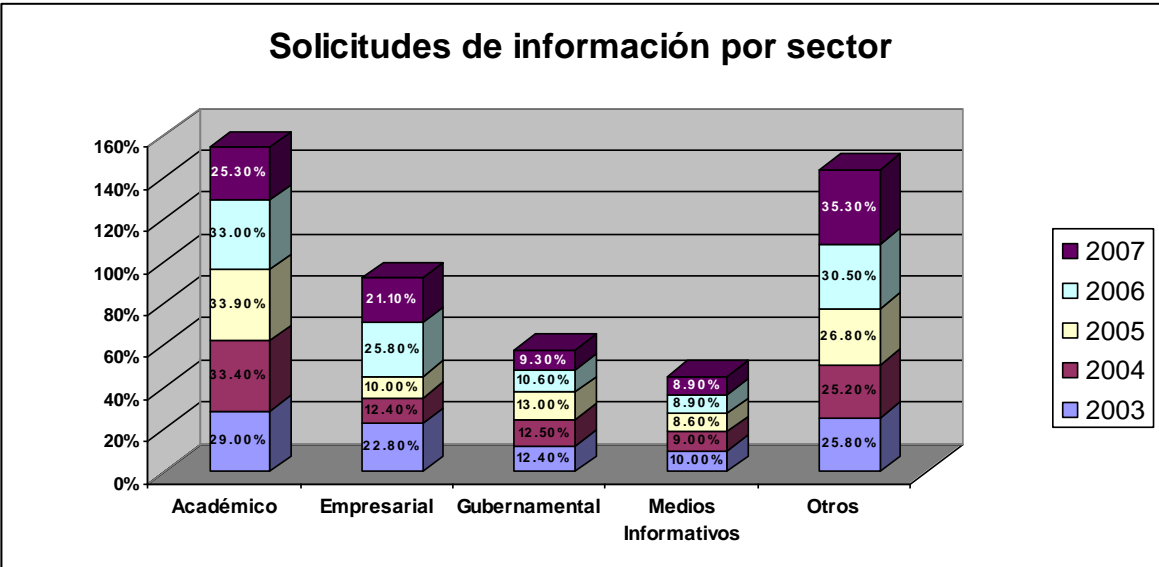
- Fomentar el principio de seguridad jurídica y de legitimidad democrática de un Estado de derecho, porque todos saben de antemano cuáles son las reglas del juego, qué es lo que se encuentra prohibido o permitido para ajustar su conducta a pautas razonables de previsibilidad.
- Ejercer un escrutinio activo de los gobernados sobre las actividades de los servidores públicos y las empresas privadas que operan bajo concesión pública; es decir, que cumplen una función de Estado.
- Promover que tanto los ciudadanos como las autoridades se encuentren en mejores condiciones para la toma de decisiones.
- Reducir el rumor a alentar las noticias confirmadas.
- Un acceso equitativo con igualdad de oportunidades para participar en las más distintas actividades de la vida nacional.
- Democratizar la administración pública que pasa de una organización jerárquica a una organización con dosis importantes de interactividad, etc.

En términos más específicos y en un esfuerzo por medir el impacto directo del uso de la información se estaría evaluando el funcionamiento del Sistema en sí mismo, para lo cual, se tomaría en cuenta, la rapidez de respuesta, la calidad de la información obtenida, los canales de información, etc. El Capítulo II del estudio, arrojó resultados muy específicos. Son claros algunos avances desde la entrada en vigor de la LFTAIPG, así como también son evidentes algunas áreas de oportunidad. En este tenor de ideas, el análisis tendría que realizarse en primera instancia, de acuerdo al estatus que hasta el momento guarda el Sistema de Acceso a la información en

términos de solicitudes hechas en materia ambiental. Hasta el 31 de mayo del 2007, el número total de solicitudes impuestas es de 214,482 de las cuales el 3.28% corresponden a información de corte ambiental (7,047 número de solicitudes). En un primer acercamiento, habría que analizar el número específico de respuestas emitidas ante tal número de solicitudes. El 12% del total de solicitudes emitidas, no obtuvo respuesta. En materia ambiental, el porcentaje es mayor, de tal suerte que el 15% de esas 7,047 solicitudes quedaron sin respuesta. Ante ello, será necesario, en una primera fase trabajar para elevar la calidad del Sistema en su totalidad, e ir disminuyendo paulatinamente el número de solicitudes insatisfechas.

El contar con un Sistema de Acceso a la Información, y particularmente en materia ambiental, es parteaguas para diferentes aplicaciones. Enseguida se enuncian algunos indicadores que señalan el impacto del Sistema en su conjunto:

- Tal y como se muestra en la siguiente gráfica, los mayores beneficios, hasta el momento, de contar con mecanismos de acceso, son para los gremios académico y empresarial.¹¹⁶



¹¹⁶ Cfr. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. “Comunicado IFAI 017: El gobierno federal ha recibido más de 200 mil solicitudes de información”. <http://www.ifai.org.mx/Boletines/2007/ComunicadoIFAI017.pdf>. Consultado el 1 de mayo de 2007.

- Otro de los impactos del Sistema de Acceso, hace referencia al costo – beneficio que obtiene una sociedad determinada al contar con mecanismos eficaces de obtención de datos en poder del Estado. Al respecto, las contribuciones hechas por George A. Akerlof, Michael Spence y Joseph E. Stiglitz, para explicar más ampliamente el impacto del manejo de información asimétrica entre diferentes actores, permite ahora conocer por qué, por ejemplo, cuando los productores tienen más información que los consumidores el mercado puede mantener la existencia de productos de mala calidad.¹¹⁷ Si bien, el objeto que ha motivado la emisión de cada solicitud de información es variable, en términos generales es posible decir que existen beneficios cuantificables en determinado momento. Así dentro de los principales temas vinculados con el aprovechamiento de la información, se encuentran los costos asociados a la misma. Coloma, presenta una clasificación de 3 tipos de costos vinculados con el uso de los datos: costos de uso, referido al número de horas laborales necesario para procesar la información, misma que puede utilizarse para decisiones de consumo final o para la toma de decisiones de producción; el costo de decodificación, relacionado con el tiempo, conocimiento y capacidades que debe tener una persona para discernir entre información útil e inútil; y el tercero relacionado con el valor agregado de la información, asociado estrechamente al costo de decodificación, en muchas ocasiones no basta con que el tomador de decisiones identifique qué información le puede ser útil y para qué periodos la requiere, pues en muchos casos ésta requiere de un trabajo adicional de análisis o de construcción de un cierto valor agregado.¹¹⁸ En términos generales, los costos aplicados al uso y manejo de la información, se relacionan con los efectos esperados del uso de la misma. Así por ejemplo, para el caso de los usuarios o de una sociedad en su conjunto

¹¹⁷ Estavillo Flores María Elena, Martínez Flores, Leonardo y Escobar Briones, Rebeca. “*Evaluación del impacto económico de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*”. Centro de estudios sobre equidad y desarrollo. México, 2006. p. 3.

¹¹⁸ *Ibíd.* P 10.

que trabaja sin detectar que existe información que puede serles potencialmente útil, los costos privados o sociales generados se refieren a la pérdida de beneficios que podrían obtenerse, en términos de información ambiental, menor calidad de vida, deterioro de los recursos naturales y en términos estrictamente económicos, la carencia paulatina de recursos que permitan satisfacer de manera integral las necesidades del ser humano, y en consecuencia el aumento de algunos servicios básicos para el hombre, tales como el abastecimiento de agua, luz, etc.

- Otro indicador importante, en términos del impacto económico, de la información en materia ambiental, lo constituye el hecho de que, al ser la Semarnat una de las principales 20 entidades con mayor número de solicitudes a la fecha, y bajo el análisis realizado por María Elena Estavillo, el grosor de éstas está directamente relacionado con un impacto económico directo, entendido éste, de la misma forma en que el capital o la fuerza laboral son factores de producción.¹¹⁹

Finalmente, el impacto específico en términos económicos, sociales, políticos y culturales que arrojará el contar con mecanismos de acceso a información ambiental eficaces, lo dará de forma paulatina el avance en la toma de conciencia y acciones definidas ante el deterioro de los recursos e incluso, a nivel consumo, el uso de tecnología pensada y creada en armonía con los recursos naturales.

Si no se garantiza la eficacia de Acceso en materia ambiental, poco podrán hacer los grupos de la sociedad civil y la sociedad en general ante el deterioro evidente de los recursos naturales en México, particularmente en temas como: el calentamiento global y sus consecuencias: “Los escenarios de cambio en el ciclo hidrológico sobre México sugieren que habrá una tendencia a menos lluvia. Si eso se combina con temperaturas más elevadas es muy probable que los ya de por sí graves problemas en el sector hídrico de México se agraven. Los escenarios de verano para el 2020 y

¹¹⁹ Cfr. Ibíd. P 31.

2050 indican aumentos de entre 1 y 3° y disminuciones en la precipitación media anual de entre 5 y 10%. Tal condición llevará a disminuciones en la disponibilidad natural media del agua por aumento en la evapotranspiración de entre 5 y 15%, dependiendo de la región, de las cuales, las más afectadas serán la noroeste y la norte, aunque en todo el país el grado de presión sobre el agua aumentará”.¹²⁰ En este sentido, es destacable el esfuerzo conjunto de gobierno y sociedad civil, tanto en la investigación de mecanismos dirigidos a contrarrestar las consecuencias del cambio climático y promoción de prácticas domésticas, laborales y sociales enfocadas a disminuir de manera sistemática las emisiones de gas invernadero: la Semarnat, a través del Instituto Nacional de Ecología, la Universidad Nacional Autónoma de México y diferentes organizaciones civiles – entre ellas Presencia Ciudadana Mexicana -. Como resultado de ello se creó un portal específico, hospedado por el INE para la difusión de información relacionada con el Cambio Climático.¹²¹

Si al nivel nacional no se cuenta con mecanismos de acceso que por un lado incentiven la conciencia de la sociedad en los temas ambientales, y por otro motiven su actuar en pro y en conjunto con las autoridades en la configuración y puesta en marcha de políticas más sustentables, las consecuencias se verán reflejadas de manera más radical. Ante esto el avance que tenga la entrada en vigor de la propuesta de decreto que modifica y adiciona el artículo 6º Constitucional, elevando a rango constitucional el derecho a la información y obligando a las 32 entidades federativas a contar con mecanismos que garanticen los derechos mínimos de acceso y en consecuencia el trabajo de la sociedad civil en materia ambiental, será determinante para el avance democrático en México, permitiendo atender en los niveles competentes los requerimientos informáticos de la sociedad.

¹²⁰ Cfr. Instituto Nacional de Ecología. “*El cambio climático en México*”.
http://www.ine.gob.mx/cclimatico/edo_sector/sector/amenaza-agua.html Consultado el 1 de febrero de 2007.

¹²¹ Cfr. Instituto Nacional de Ecología. Ídem.

Fuentes de información

Bibliográficas

- Alfie Cohen, Miriam. “Democracia y desafío medioambiental en México: Riesgos, retos y opciones en la nueva era de la globalización”. Ediciones Pomares S.A. Barcelona, 2005. 270 p.
- Banco Mundial. “Informe sobre el Desarrollo Mundial 2003 El Desarrollo Sustentable en un Mundo Dinámico: Transformando las Instituciones, el Crecimiento y la Calidad de Vida”. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. USA. 276 p.
- Birkland, Thomas A. “An introduction to the Policy Process”. US M. E. Sharpe, 2001. 240 p.
- Carbonell, Miguel y Ferrer, Mcgregor, Eduardo. “El derecho al medio ambiente”. Porrúa. México, 2005. 624 pp.
- Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo. “Nuestro Futuro Común”. Alianza Editorial. España, 1997. 460 p.
- Delgado Moya, Rubén. “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada”. Sista. México, 2006. 422 p.
- Escobedo, Juan Francisco. “Comunicación y transparencia de los poderes del Estado”. Imagogenia. México, 2003. 109p.
- Estavillo Flores María Elena, Martínez Flores, Leonardo y Escobar Briones, Rebeca. “Evaluación del impacto económico de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”. Centro de estudios sobre equidad y desarrollo. México, 2006. 87pp.
- Federal Institute for Access to Public Information. “Transparency, Access to Public Information and Personal Data”. IFAI. México, 2004. 139 p.
- Iniciativa de Acceso México. “Situación del acceso a la información, a la participación y a la justicia ambiental en México 2001, Reporte Final”. Iniciativa de Acceso México. México, 2001. 146p.

- Iniciativa de Acceso México. "Situación del acceso a la información, a la participación y a la justicia ambiental en México 2004". Iniciativa de Acceso México. México, 2004. 130p.
- Junco Esteban, María Alicia. "El derecho a la información: de la penumbra a la transparencia". Porrúa. Primera edición. México, 2003. 70p.
- M. Ackerman, John y E. Sandoval Irma. "Leyes de Acceso a la Información en el mundo". IFAI. México, 2005. 53 p.
- Mccool, Daniel C. "Public Policy Theories, Models, and Concepts: An Anthology". US. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1995. 234 p.
- Merino, Mauricio. "La participación ciudadana en la democracia". Instituto Federal Electoral. México, 1997. 58 p.
- Peschard, Jacqueline. "La cultura política democrática". Instituto Federal Electoral. México, 2001. 50 p.
- Ruiz Euler, Alexander. "Transparencia y rendición de cuentas". Fontamara. México, 2006. 223 p.
- Villanueva, Ernesto. "Derecho de la Información". Miguel Ángel Porrúa. 1ª edición. México, 2006. 398p.

Leyes y Ordenamientos

- Diario Oficial de la Federación. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". México. Miguel Ángel Porrúa. 2005.
- Diario Oficial de la Federación. "Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006". México, 2001. 157 p.
- Diario Oficial de la Federación. "Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental". México. 2003.
- Diario Oficial de la Federación. "Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente". Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. México, 1997.

- Diario Oficial de la Federación. "*Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001 – 2006*". México. Diario Oficial de la Federación. 2001. 170 p.

Páginas Web

www.accessinitiative.org *The Access Initiative*

www.aceproject.org *Administration and Cost of Elections Project (ACE)*

www.article19.org *Article 19*

www.bibliojuridica.org *Biblioteca Jurídica Virtual*

www.cajpe.org.pe *Comisión Andina de Juristas*

www.diputados.gob.mx *Cámara de Diputados*

www.eumed.net *Enciclopedia y Biblioteca Virtual de Economía*

www.ifai.org.mx *Instituto Federal de Acceso a la Información Pública*

www.ine.gob.mx *Instituto Nacional de Ecología*

www.inegi.gob.mx *Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática*

www.lse.ac.uk *The London School of Economics and Political Sciences*

www.pp10.org *Partnership for Principle 10*

www.presenciaciudadana.org.mx *Presencia Ciudadana Mexicana AC*

www.semarnat.gob.mx *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*

www.unep.org *United Nations Environment Programme*

www.wikipedia.org *Enciclopedia virtual Wikipedia*

www.paot.org.mx *Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial*