



El Colegio  
de la Frontera  
Norte



**Justicia Ambiental: Participación Pública en los  
Procesos de Toma de Decisiones.**

Tesis presentada por

**Clemente Santos Martínez**

Para obtener el grado de

**Maestro en Administración Integral del Ambiente**

Tijuana, B. C.

2004

## CONSTANCIA DE APROBACION

Director de Tesis: \_\_\_\_\_

**Dr. Vicente Sánchez Munguía**

Aprobada por el Jurado Examinador:

1. \_\_\_\_\_

**Dr. Vicente Sánchez Munguía.**

2. \_\_\_\_\_

**Dr. Sergio Reyes Coca.**

3. \_\_\_\_\_

**M. L. Carla García Zendejas.**

*Para Carmen, Ernesto Atl y Miguel de Jesús,  
para mis Hermanas y Sobrinos,  
para mis Tíos y Primos,  
para José*

*y*

*para todos aquellos que con solidaridad  
contribuyeron a edificar  
instituciones de  
Educación  
Pública*

## Reconocimientos

En primer lugar, reconozco el esfuerzo de quienes tuvieron la idea y arrojo para dar vida a un centro de docencia e investigación como EL COLEF. En mi opinión, gracias a su esfuerzo y dedicación muchos otros hemos tenido la oportunidad de adquirir una mejor formación académica. Hago extensivo ese reconocimiento a los trabajadores, docentes y directivos actuales de EL COLEF y el CICESE, quienes —reconociendo la complejidad de la realidad, terca de por sí— tuvieron el acierto de ampliar el ámbito del conocimiento, apoyando el Programa de la Maestría en Administración Integral del Ambiente.

De manera particular, agradezco el apoyo y dirección del Doctor Vicente Sánchez Munguía, quien con paciencia y generosidad siempre estuvo dispuesto a escucharme y guiar el curso de este trabajo, a pesar de sus muchas y múltiples actividades. El Doctor Vicente Sánchez debe saber que le pedí que aceptara ser mi director de tesis por la riqueza extraordinaria de las lecturas que compartió con nosotros durante la maestría. Al Doctor Sergio Reyes Coca, le agradezco su apertura intelectual para aceptar ser parte de este trabajo; con ello se demuestra que el dialogo de saberes es posible, a partir del respeto mutuo. A Carla García Zendejas (Master in Law), reconocida y respetada Abogada ambientalista, le agradezco la confianza y atención que me dispensó desde el momento en que aceptó ser parte de este trabajo final; por cierto, la congruencia con la cual ejerce su profesión ensalza el rol social de los Abogados.

No quiero omitir agradecer a todos y cada uno de los profesores que tuve a lo largo de esta maestría. Gracias por su esfuerzo y dedicación.

Bueno, tenía que llegar a este punto. De mis compañeros de generación quiero empezar por aquellos que son oriundos de Baja California, por nacimiento o adopción, Alfonso, Marco, René, Benjamín, Mayra, Julieta y Clemen, todos ellos son muestra de lo fértil y generosa que es esta tierra del Norte del país, por si alguien lo dudaba. A Juan, Paco, Lucy, Carlinortiz, Arenka, Rosy, Yunia y Sergio, les agradezco todos los momentos que compartimos, dentro y fuera de las aulas de clase.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, por la Beca que me otorgó para realizar este postgrado.

A la Fundación COMPTON, agradezco la Beca que me concedió y espero haber correspondido a su ayuda desinteresada. A los Doctores Lina Ojeda y Carlos De la Parra, artífices de este apoyo, gracias.



## INDICE.

|                                                                                                                                                          |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Introducción.                                                                                                                                            | i  |
| Capítulo 1. Marco conceptual .....                                                                                                                       | 1  |
| Introducción                                                                                                                                             |    |
| 1. Desarrollo Sustentable                                                                                                                                |    |
| 2. Justicia Ambiental                                                                                                                                    |    |
| 2.1. <i>La Justicia y el Ambiente</i>                                                                                                                    |    |
| 2.2. <i>La Justicia Ambiental como respuesta a prácticas, políticas y condiciones discriminatorias</i>                                                   |    |
| 2.3. <i>La Justicia Ambiental como la reivindicación de los derechos del ser colectivo</i>                                                               |    |
| 2.4. <i>Consideraciones sobre el concepto de Justicia Ambiental</i>                                                                                      |    |
| 3. Participación pública                                                                                                                                 |    |
| 3.1. <i>Definición y Tipos de participación</i>                                                                                                          |    |
| 3.2. <i>Teoría de la participación Auténtica</i>                                                                                                         |    |
| 3.3. <i>Nivel de apertura</i>                                                                                                                            |    |
| Capítulo 2. Marco jurídico de la Participación Pública en materia ambiental. ....                                                                        | 30 |
| Introducción                                                                                                                                             |    |
| 1. Marco Constitucional                                                                                                                                  |    |
| 2. Marco Internacional                                                                                                                                   |    |
| 2.1. <i>Declaración de Río</i>                                                                                                                           |    |
| 2.2. <i>Plan de Acción o Agenda 21</i>                                                                                                                   |    |
| 3. Marco Legal                                                                                                                                           |    |
| 3.1. <i>Ley General del Equilibrio Ecológico y de la Protección al Ambiente</i>                                                                          |    |
| 3.1.1. <i>Planeación Ambiental</i>                                                                                                                       |    |
| 3.1.2. <i>Ordenamiento Ecológico del Territorio</i>                                                                                                      |    |
| 3.1.3. <i>Áreas Naturales Protegidas</i>                                                                                                                 |    |
| 3.1.4. <i>Normas Oficiales Mexicanas</i>                                                                                                                 |    |
| 4. Derecho a la Información Ambiental                                                                                                                    |    |
| 4.1. <i>Ley General del Equilibrio Ecológico y de la Protección al Ambiente</i>                                                                          |    |
| 4.2. <i>Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental</i>                                                                 |    |
| Capítulo 3. Marco jurídico de la Evaluación del Impacto Ambiental y el Proceso de Certificación de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza. .... | 64 |
| Introducción                                                                                                                                             |    |
| I. Marco Jurídico de la Evaluación del Impacto Ambiental                                                                                                 |    |
| 1. Antecedentes                                                                                                                                          |    |
| 2. Definición                                                                                                                                            |    |
| 3. Ley General del equilibrio Ecológico y de la Protección al Ambiente                                                                                   |    |
| 4. Procedimiento                                                                                                                                         |    |
| 4.1. <i>Manifestación de Impacto Ambiental</i>                                                                                                           |    |

|                                                                                                           |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.2. Informe Preventivo                                                                                   |     |
| 4.3. Proceso de Consulta Pública                                                                          |     |
| II. Procedimiento de Certificación de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza. ....               | 87  |
| 1. Antecedentes                                                                                           |     |
| 2. Proceso de Certificación                                                                               |     |
| 3. Participación Pública                                                                                  |     |
| 4. Momentos previstos para la participación                                                               |     |
| 5. Niveles de participación pública (apertura)                                                            |     |
| 6. Mecanismos de validación social                                                                        |     |
| III. Análisis comparativo de la participación pública en el diseño. ....                                  | 100 |
| de dos procesos de adopción de decisiones                                                                 |     |
| 1. Anotaciones previas                                                                                    |     |
| 2. Elementos de comparación                                                                               |     |
| 3. Conducción del proceso de consulta                                                                     |     |
| 4. Nivel de apertura previsto                                                                             |     |
| 5. Mecanismo de validación social                                                                         |     |
| Capítulo 4. Análisis de casos de estudio. ....                                                            | 107 |
| Introducción                                                                                              |     |
| I. Terminal de recibo, almacenamiento y regasificación de gas natural licuado                             |     |
| 1. Aspectos generales del proyecto                                                                        |     |
| 2. Expediente de acceso público                                                                           |     |
| 3. Supuestos jurídicos en los se enmarca el proyecto                                                      |     |
| 4. Inclusión de la participación en la autorización del 8 de abril de 2003                                |     |
| 4.1. Uso de suelo                                                                                         |     |
| 4.2. Segmentación del proyecto                                                                            |     |
| 4.3. Sitios alternativos para instalar el proyecto                                                        |     |
| 4.4. Baja California "El Paraíso de la Contaminación"                                                     |     |
| 4.5. Opinión técnica de las autoridades locales                                                           |     |
| 4.6. Problemática asociada a la neutralidad de los procesos de adopción de decisiones públicas            |     |
| 4.7. Problemática asociada a la sectorización de la gestión ambiental                                     |     |
| 4.8. Plazos jurídicos previstos en el proceso de consulta pública                                         |     |
| 4.9. Equidad en el procedimiento de evaluación                                                            |     |
| II. Análisis de la participación pública en el procedimiento de la ..... Evaluación del Impacto Ambiental | 141 |
| 1. Actores                                                                                                |     |
| 2. Tipos de participación                                                                                 |     |
| 3. Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable                                                      |     |
| 4. Reunión Pública de Información                                                                         |     |
| 4.1. Participación antes y después de la reunión pública de información                                   |     |
| 4.2. Reunión Pública de Información (voluntaria)                                                          |     |

|             |                                                                |     |
|-------------|----------------------------------------------------------------|-----|
| 5.          | Percepción de los actores sobre el proceso de consulta pública |     |
| 5.1.        | <i>Aspectos metodológicos básicos</i>                          |     |
| 5.2.        | <i>descripción de variables</i>                                |     |
| 5.3.        | <i>Presentación de resultados y discusión</i>                  |     |
| III.        | Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Mexicali II. ....    | 161 |
| 1.          | Antecedentes del proyecto                                      |     |
| 2.          | Aspectos generales del proyecto                                |     |
| 3.          | Justificación del proyecto                                     |     |
| 4.          | Procedimiento de consulta pública                              |     |
| 4.1.        | <i>Integración del Comité Ciudadano</i>                        |     |
| 4.2.        | <i>Plan Integral de Participación Comunitaria</i>              |     |
| 4.3.        | <i>Reuniones de consulta pública</i>                           |     |
| 4.4.        | <i>Ubicación alternativa del proyecto</i>                      |     |
| 4.5.        | <i>Origen del problema de las aguas residuales sin tratar</i>  |     |
| 4.6.        | <i>Evaluación del Impacto Ambiental</i>                        |     |
| Capítulo 5. | Conclusiones. ....                                             | 178 |
|             | Bibliografía. ....                                             | 187 |
|             | Anexo I. ....                                                  | 195 |
|             | Anexo II. ....                                                 | 198 |

## Breviario

| <b>Sigla</b> | <b>Descripción</b>                                                                                          |
|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| BANDAN       | Banco De Desarrollo de América del Norte                                                                    |
| CANACINTRA   | Cámara Nacional de la Industria de la Transformación                                                        |
| CANACO       | Cámara Nacional de Comercio                                                                                 |
| CC           | Comité Ciudadano                                                                                            |
| CCDS         | Consejo Consultivo de Desarrollo Sustentable                                                                |
| CCNN         | Comité Consultivo Nacional de Normalización                                                                 |
| CESPM        | Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali                                                          |
| CICESE       | Centro de Investigación Científica y Enseñanza Superior de Ensenada                                         |
| CILA         | Comisión Internacional de Límites y Aguas                                                                   |
| CFE          | Comisión Federal de Electricidad                                                                            |
| COCEF        | Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza                                                                |
| COCOTREN     | Programa Regional de Desarrollo Urbano, Turístico y Ecológico del Corredor Costero Tijuana-Rosario-Ensenada |
| COLEF        | El Colegio de la Frontera Norte                                                                             |
| COPARMEX     | Confederación Patronal de la república Mexicana                                                             |
| CRE          | Comisión Reguladora de Energía                                                                              |
| DGIRA        | Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental                                                             |
| DOF          | Diario Oficial de la Federación                                                                             |
| EIA          | Evaluación de Impacto Ambiental                                                                             |
| EPA          | Environmental Protection Agency                                                                             |
| IAPP         | International Association for Public Participation                                                          |
| IDEA         | Instituto de Derecho Ambiental                                                                              |
| IFAIP        | Instituto Federal de Acceso a la Información Pública                                                        |
| GTE-AN       | Grupo de Trabajo sobre Energía de América del Norte                                                         |
| LGEEPA       | Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente                                            |
| LFMN         | Ley Federal sobre Metrología y Normalización                                                                |
| LFTAI        | Ley Federal de Transparencia y acceso a la Información Pública Gubernamental                                |
| LOAPF        | Ley Orgánica de la Administración Pública Federal                                                           |
| LP           | Ley de Planeación                                                                                           |
| MIA          | Manifestación de Impacto Ambiental                                                                          |
| NEPD         | National Environmental Policy Act                                                                           |
| NOM          | Norma Oficial mexicana                                                                                      |
| OCDE         | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico                                                  |
| ONG          | Organismo No Gubernamental                                                                                  |
| ONU          | Organización de las Naciones Unidas                                                                         |
| PIPC         | Plan Integral de Participación Comunitaria                                                                  |
| PTAR         | Planta de Tratamiento de Aguas Residuales                                                                   |
| SCREP        | Southwest Center for Environmental Research and Policy                                                      |
| SEMARNAT     | Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales                                                           |
| TLC          | Tratado de Libre Comercio de América del Norte                                                              |
| UGA          | Unidad de gestión Ambiental                                                                                 |

## **Prefacio**

Este trabajo parte de una preocupación social y del desenlace que puede tener la misma. Me explico, la preocupación a la que aludo se refiere a la creciente separación entre gobernantes y gobernados en las sociedades contemporáneas: donde los gobiernos electos toman decisiones en nombre de la sociedad, alejados de la percepción u opinión de esa sociedad; a su vez, los ciudadanos, decepcionados de lo político, se alejan de los asuntos públicos. La segunda tiene que ver con la esperanza de que es posible transformar la brecha entre gobernantes y gobernados en un diálogo constructivo tendiente a resolver los problemas de nuestro tiempo, para detener la “espiral ascendente de pobreza y deterioro ecológico crecientes” (Brundtland Report, 1987).

Las consecuencias sociales del alejamiento entre gobernantes y gobernados se refleja en la evidente incapacidad social de solucionar los grandes problemas de la época contemporánea: la creciente desigualdad económica -desigualdad que a su vez define patrones de consumo y estilos de vida- y el riesgo ecológico. Esa brecha ya se expresa en “la exclusión de la mayor parte de la población mundial de un mínimo de bienestar, con el 62 % de la población de América Latina en 1990 sumido en la pobreza” (Maier, 1998).

El diálogo puede expresarse en espacios deliberativos, que propicien la participación pública en los procesos de toma de decisiones. La participación sólo puede ser efectiva si los gobernados y gobernantes se implican en un proceso de aprendizaje social. Este aprendizaje parte del supuesto siguiente: todos los agentes sociales tienen capacidad para conocer y valorar todos los intereses y puntos de vista que puedan existir sobre una cuestión determinada y alcanzar de esa manera acuerdos colectivos.

## Introducción.

Desde la década de los años sesenta, pero de manera significativa durante los años setenta del siglo veinte, el modo de producción industrial predominante en las economías del mundo occidental avanzado fue severamente cuestionado, debido a las contradicciones económicas y sociales que se generaban entre los factores de la producción, y a la creciente degradación de los recursos naturales.

La crítica surgió de los movimientos ecologistas y ambientalistas quienes rápidamente colocaron el discurso ambiental en la arena política como un tema ineludible (Togerson, 1992).<sup>1</sup> Así, en el año de 1987 cobró fuerza el concepto de desarrollo sustentable, enunciado esencialmente como “el modelo de crecimiento que satisface las necesidades de la generación actual sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (Brundtland Report, 1987). Hasta ahora el desarrollo ha sido asociado únicamente al crecimiento económico, en lugar de ser considerado como “un proceso de transformación de las estructuras económicas, dirigidas a garantizar oportunidades a todas las personas para alcanzar la felicidad y el bienestar social” (Sachs, 1991).

En los países en desarrollo, el modelo de producción industrial ha sido aún más adverso social y ambientalmente, debido a la apropiación e intercambio desigual de bienes y servicios que impera en la sociedad globalizada (González, 2003; Giddens, 2000; Maier, 1998; Saxe-Fernández, 2003),<sup>2</sup> y al hecho de que los países en desarrollo carecen de la tecnología que les

---

<sup>1</sup> “La entrada del ambientalismo (en los espacios de discusión públicos) alteró el discurso de la sociedad industrial avanzada. La imagen de la finitud de la tierra, puso en duda la premisa central del discurso público: la asunción de que el gerencialismo, como parte de la conquista de la naturaleza, no tenía límites para el avance de la industrialización”. *Cfr.* Togerson, Douglas (1992).

<sup>2</sup> De acuerdo con Giddens, en el contexto de la globalización, “la porción de renta global de la quinta parte más pobre de la población mundial se ha reducido del 2.3 % al 1.4 % entre 1989 y 1998. La proporción que se lleva la quinta parte más rica, en cambio, ha aumentado”.

Maier proporciona datos contundentes al respecto: “la calidad de vida de los países altamente industrializados se ha sustentando en la apropiación y empleo de cantidades desproporcionadas de recursos naturales, además del sobreconsumo y la consiguiente producción excesiva de desechos tóxicos y no



permita implementar mecanismos que mitiguen la degradación ambiental. De ahí que, junto a la creciente desigualdad económica -que a su vez define patrones de consumo y estilos de vida-, el riesgo ecológico sea uno de los mayores problemas que enfrenta la humanidad (Giddens, 2000).

Ante la finitud de los recursos naturales y el creciente deterioro del ambiente, la preservación, acceso y aprovechamiento de los recursos naturales –cada vez con mayor frecuencia- se convierte en motivo de conflictos sociales en diversas partes del mundo; nuestro país no es ajeno a esa problemática. Una de las medidas más importantes, recomendada para encaminarnos hacia un desarrollo sustentable y prevenir los conflictos ambientales, es la participación de la sociedad en el proceso de todas aquellas decisiones de gobierno que pudieran afectarla.

La justicia ambiental, concepto inscrito en el discurso ambiental, se basa en principios éticos que promueven una sociedad basada en una democracia participativa y en una descentralización del poder hacia las comunidades, para alcanzar un desarrollo sustentable y equitativo (Leff, 1986). Los defensores de la participación pública persiguen el fin de asegurar que los grupos sociales menos favorecidos tengan la oportunidad de participar efectivamente en los procesos de toma de decisiones, para asegurar que sus opiniones sean consideradas en las decisiones finales (Bryner, 2002).

En este orden de ideas, en este trabajo se desarrolla una de las cuatro áreas integradoras de la justicia ambiental, el de la participación pública en los procesos de adopción de decisiones (Liu, 2001). Se parte de la premisa de que es posible –además de necesario- la construcción de espacios deliberativos para restablecer el diálogo entre gobernantes y gobernados, en aras de la

---

biodegradables... Mientras que el Norte cuenta con únicamente el 20 % de la población mundial, concentra el 80 % de los ingresos y consume el 75 % de los metales y el 85 % de la madera (UNDP, 1993)”.

Por su lado Roberto Gonzáles reportea que, según un estudio del Banco Mundial, “la décima parte más rica de la población de Latinoamérica percibe 48 % del ingreso total, mientras la décima parte más pobre sólo recibe 1.6...”, *Cfr.* González, R (2003).

Según Saxe-Fernández, la sangría de recursos económicos de los países latinoamericanos a los centros de poder económico de las naciones desarrolladas, durante las últimas dos décadas, asciende a dos billones quinientos cuarenta mil millones de dólares. *Cfr.* Saxe-Fernández, John (2003).

consecución del Desarrollo Sustentable. Para que estos espacios de discusión sean fructíferos - socialmente hablando- es necesario que tanto los gobernantes como los gobernados mejoremos nuestras capacidades argumentativas al momento de expresarnos respecto de alguna decisión pública (Majone, 1997).

En nuestro orden jurídico se prevén distintos tipos y momentos de participación en los procesos de adopción de decisiones, considerando las circunstancias objetivas en que se realizó este trabajo, el análisis se centró en el procedimiento de Evaluación del Impacto Ambiental (p-EIA), previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente. Para ello, este trabajo se da ordenado en cinco capítulos.

En el primer capítulo se presentan los aspectos teóricos que posteriormente permitirán desarrollar el trabajo. De manera breve se aborda el concepto de Desarrollo Sustentable, a partir de la definición *supra* citada, realizando al efecto algunas observaciones relacionadas con su contenido –por demás controvertido y debatible-, específicamente en cuanto a la importancia de la participación pública en los procesos de toma de decisiones. Enseguida, se aborda el concepto de la Justicia Ambiental, a partir de las dos vertientes conceptuales más acabadas: a) Aquellos que la consideran un mecanismo para evitar ser discriminados por algún acto de gobierno, materializado en la creación, instrumentación, aplicación o evaluación de una decisión pública, y b) Aquellos que la consideran como una manera de reivindicar el derecho mismo a existir (los derechos del *ser*). Posteriormente, se define la participación pública, los tipos de participación que existen, sus implicaciones en la consecución y definición misma del desarrollo, resaltando su importancia y señalando sus limitaciones. Lo anterior permite sentar las bases para abordar el meollo de este trabajo: la participación pública en los procesos de toma de decisiones en materia ambiental.

En el capítulo 2 se analizó el marco jurídico de la participación pública en materia ambiental. Inicia con el marco jurídico constitucional e internacional, seguido del marco legal y



posteriormente el reglamentario. El capítulo incluye los instrumentos de la política ambiental más relevantes, el ordenamiento ecológico del territorio, la planeación ambiental, las áreas naturales protegidas y las normas oficiales mexicanas. Además, como parte intrínseca del derecho a la participación en los procesos de adopción de decisiones, se incluye un apartado sobre el derecho a la información, a partir de una revisión de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

El capítulo 3 se conforma de tres secciones: la primera dedicada precisamente a analizar el diseño del procedimiento de la evaluación del impacto ambiental, particularizando en el proceso de consulta inserto en dicho procedimiento. En la segunda sección se analiza el diseño del proceso de certificación de la COCEF, con un marco contextual, descripción del proceso de certificación y pormenores del proceso de consulta pública prevista en el diseño. Finalmente, en la tercera sección, se realiza un análisis comparativo entre el diseño de ambos procesos de consulta pública, señalando sus coincidencia y rasgos distintivos, para prever los resultados que se pueden esperar de ambos, esto es, el nivel de apertura a la participación previsto en el diseño.

El capítulo 4 está integrado por tres secciones, donde se realiza el análisis de dos expedientes (caso de estudio), para conocer en qué medida los resultados contenidos en las resoluciones finales se corresponden con los diseños. En la primera sección se realizó el análisis del caso de estudio desarrollado bajo el procedimiento de evaluación del impacto ambiental. Incluye los datos generales del proyecto y del promotor, los supuestos jurídicos aplicables al caso concreto, el marco contextual en el cual se propone la construcción y operación del proyecto, los aspectos más relevantes de la participación pública habida en el proceso de consulta pública y las limitaciones prácticas observadas para incorporar la participación pública. En la segunda sección se analiza de manera detenida el tipo de participación habida a lo largo del proceso de consulta, los actores que acudieron al proceso y los momentos en que participaron, entre otros aspectos relacionados. Asimismo, se integró los resultados de una encuesta electrónica, elaborada para conocer la percepción de las personas que acudieron a la reunión pública de información,

precisamente sobre el diseño del proceso de consulta. En la tercera sección, se aborda el análisis del caso de estudio de desarrollado bajo los lineamientos del proceso de certificación de la COCEF. De manera similar, se elaboró un marco contextual sobre el cual se propuso el proyecto, destacando los aspectos generales más relevantes y las actividades desarrolladas para integrar el documento que acredita que se cumplieron los requisitos del proceso de certificación. Este capítulo es importante, dado que nos permitirá conocer cuáles son los avances logrados en la inclusión de la sociedad en los procesos de adopción de decisiones públicas.

En el capítulo 5 se hace un recuento de las conclusiones halladas a lo largo de este trabajo. Se discute los resultados de la investigación propuesta, tratando de resumir los puntos más importantes, señalando los avances y limitaciones encontradas.

### **Planteamiento del problema.**

El procedimiento de Evaluación del Impacto Ambiental (EIA) es uno de los *instrumentos de política ambiental* contenidos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), para alcanzar los objetivos de política ambiental señalados en la misma ley. Fue diseñado para evaluar y predecir los efectos que pudiera generar una acción -llámese política, plan, programa o proyecto- sobre el ambiente o la salud humana (Therivel, 1992). En el procedimiento de EIA se prevé un proceso de consulta para incorporar la participación pública de la comunidad en la decisión final, respecto de la información que integra el expediente administrativo y sobre la cual la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) decidirá si otorga la autorización para realizar alguna de las obras o actividades señaladas en el artículo 28 de la LGEEPA.

Tal como se encuentra diseñado dicho procedimiento, la decisión final se basa decididamente en un cúmulo de estudios y datos técnicos sobre aspectos biofísicos y de contaminación, sin reconocer la complejidad social, política y ética en la cual están inmersos los

recursos naturales. La participación pública durante el proceso de formulación de los estudios y en la evaluación de los mismos es casi nula, en cuanto a la información de las acciones que existen al alcance de la comunidad y al derecho de ésta para contribuir al desarrollo. Además, los términos y formas previstos en el diseño para incorporar la participación pública, en sí mismos, son confusos, rígidos y contradictorios.

Lo anterior limita severamente el derecho de las personas a participar en los procesos de adopción de decisiones y, por ende, el derecho a contribuir al desarrollo y a participar de sus beneficios. Esta circunstancia redundante en la escasa viabilidad social de los proyectos de desarrollo y en el logro de los objetivos de la política ambiental.

### **Objetivos Generales.**

a). Entender cuáles son las barreras para el desarrollo de una cultura de participación pública, como un elemento fundamental de los procesos de toma de decisiones públicas en materia ambiental.

b). Analizar cuáles aspectos del diseño del marco jurídico mexicano inhiben o facilitan la participación pública en los procesos de toma de decisiones en materia ambiental.

### **Objetivos Particulares.**

a). Analizar en qué medida las opiniones, objeciones o propuestas ciudadanas son consideradas en el procedimiento de evaluación del impacto ambiental, incluyendo la decisión con la cual culmina dicho procedimiento.

b). Determinar el nivel de impacto público previsto en el procedimiento de evaluación del impacto ambiental: informar, consultar, involucrar, colaborar o dar poder de decisión a los

ciudadanos. El nivel de impacto previsto está en relación directa con el diseño e instrumentación jurídica del procedimiento.

c). Determinar si el procedimiento de evaluación del impacto ambiental es congruente con el derecho de las personas a participar en el proceso de toma de decisiones en materia ambiental.

### **Hipótesis.**

a). La opinión, objeción o propuestas de los ciudadanos no son consideradas en la decisión con la cual culmina el Procedimiento de Evaluación del Impacto Ambiental, debido a que el procedimiento no fue diseñado para incluir una participación pública efectiva en el proceso de toma de decisiones. El diseño del procedimiento refleja el grado de participación que se desea obtener, no es algo que ocurre espontáneamente

b). La apertura a la participación pública –su institucionalización- en el procedimiento de evaluación del impacto ambiental es incongruente con el derecho de las personas a participar en el proceso de toma de decisiones. La apertura se relaciona con los factores político, social y económico que existen en el entorno donde se diseñan las políticas públicas.

c). Los avances en el diseño de los procedimientos de participación ciudadana, en el proceso de toma de decisiones públicas en materia ambiental, producen resultados diferenciados en función de las variables sociales y organizacionales. En general se espera que a mayor grado de participación ciudadana mayor equidad en los resultados; viceversa, a menor nivel de participación ciudadana, menor equidad en los resultados.

## Desarrollo

El desarrollo de la investigación se dividió en tres etapas, básicamente, como se muestra en la siguiente tabla.

| Proceso de Investigación |                                                                                                                                                                                    |                                                                                                             |
|--------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Etapas                   | Descripción                                                                                                                                                                        | Objetivo                                                                                                    |
| Primera                  | Selección y recolección de dos procesos de toma de decisiones en materia ambiental.                                                                                                | Determinación de la unidad de análisis y recolección de documentos base del análisis                        |
| Segunda                  | Análisis del diseño de dos procesos de toma de decisiones en materia ambiental, tal como están previstos en la LGEEPA y en el RLGEEPA-MIA, y en el PPPCFPP-COCEF, respectivamente. | Analizar el nivel de impacto de la participación pública previsto, respectivamente.                         |
| Tercera                  | Análisis lógico jurídico de dos expedientes integrados bajo los procedimientos de consulta pública seleccionados.                                                                  | Analizar la congruencia entre el diseño y su aplicación material, por parte de los tomadores de decisiones. |

Tabla 1. Fuente: Elaboración Propia

En la primera etapa se seleccionó y analizó el Procedimiento de Evaluación del Impacto Ambiental, previsto en la LGEEPA y en el reglamento en la materia, así como el Procedimiento de Participación Pública para Comunidades Fronterizas y Promotores de Proyectos de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF). El expediente integrado bajo el Procedimiento de Evaluación del Impacto Ambiental se recabó físicamente de la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia y de la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental, ambas adscritas a la SEMARNAT. A su vez, el expediente integrado bajo el Procedimiento de Participación Pública para Comunidades Fronterizas y Promotores de Proyectos

se recabó físicamente de la COCEF, en Ciudad Juárez, Chihuahua. Para recolección de los expedientes se realizó trabajo de campo en los meses de marzo, abril y mayo de dos mil cuatro.

En la segunda etapa se analizó el diseño de los dos procesos de consulta seleccionados, tal como están regulados jurídicamente en la ley y manual antes mencionados. El objetivo de esta etapa fue determinar el nivel de apertura previsto en el diseño correspondiente. Para determinar el *nivel de participación pública* prevista en el diseño del procedimiento de evaluación del impacto ambiental, o sea el *impacto potencial esperado* de la opinión pública en la decisión final, se siguió el siguiente orden:

- a). Descripción de las fases que integran el proceso de desarrollo de cada uno de los procedimientos seleccionados para su análisis, destacando los aspectos más relevantes.
- b). Análisis del modelo de participación, de acuerdo con el *Espectro de Participación Pública* desarrollado por la Asociación Internacional de Participación Pública (IAPP, 2000).
- c). Determinar el nivel de impacto público previsto, tanto en el Procedimiento de Evaluación del Impacto Ambiental como en el Procedimiento de Participación Pública para Comunidades Fronterizas y Promotores de Proyectos de la COCEF.

En la tercera etapa se analizó si el Procedimiento de Evaluación del Impacto Ambiental es congruente con el derecho de las personas a participar en el proceso de toma de decisiones. Primero se determinó el marco jurídico vigente para incorporar la participación pública en los procesos de decisiones públicas en materia ambiental, mediante una revisión y recopilación de diversos ordenamientos jurídicos, como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, instrumentos jurídicos internacionales en la materia (Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo; Convención de Aarhus y otros), la LGEEPA y el reglamento correspondiente, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Ley de Planeación, principalmente. Posteriormente, se confrontó la norma jurídica abstracta (el *deber ser*) con los hechos concretos que aquella pretende regular (el *ser*). El



método usado fue el de *subsunción*, el cual se basa en el *silogismo jurídico*, donde la norma jurídica (que prevé un derecho o dispone una conducta) es la premisa mayor, los hechos (expedientes sobre los procesos públicos) son la premisa menor y la adecuación de los hechos con la norma es la conclusión lógico jurídica resultante.

### **Alcance de la investigación.**

Como se ha mencionado, la Justicia Ambiental comprende al menos cuatro áreas integradoras, sin embargo, debido a limitaciones de recursos, el trabajo se enfocó únicamente en el derecho a la participación en el proceso de toma de decisiones en materia ambiental, incluyendo en éste el derecho a la información ambiental.

El procedimiento de evaluación del impacto ambiental no es el único que prevé la participación pública en su proceso de toma de decisiones, pero sí es el procedimiento bajo el cual se evalúan las obras o acciones con un efecto potencial más significativo sobre el ambiente y la vida de las personas, en el nivel nacional. Por esta razón, aunque el alcance de la investigación no es decisivo, se considera significativo para analizar la apertura a la participación pública en los procesos de adopción de decisiones en materia ambiental. La limitación principal deviene del hecho que solamente se analizó este instrumento y únicamente se consideró un caso de estudio, además de que el estudio no se extiende hasta el ámbito judicial (tribunales), donde se siguió el desenlace de este asunto.

Este estudio no agota el tema de la apertura a la participación pública en los procesos de toma de decisiones en materia ambiental. Además de los objetivos planteados, se requiere abordar otros aspectos relacionados con el tema, como la capacitación permanente de los sujetos –todos– que participan en los procesos de participación; las barreras del idioma y otros más.

En descargo de quienes promueven los principios de la Justicia Ambiental, aclaro lo siguiente: asegurar una participación pública auténtica en los procesos de decisiones -para ejercer



el derecho a contribuir al desarrollo y participar de sus beneficios- es sólo una de las metas de la Justicia Ambiental, pero no es la única; la Justicia Ambiental no se agota en el reclamo de una participación auténtica prevista en los márgenes del derecho positivo.

# Capítulo 1. Marco Conceptual.

## **Introducción.**

El objetivo de este capítulo es establecer los conceptos teóricos básicos para abordar el estudio y discusión de los capítulos subsiguientes, como parte del discurso ambiental que se generó en la segunda mitad del siglo veinte. Los conceptos considerados son el Desarrollo Sustentable, la Justicia Ambiental y la Participación Pública.

Se parte una premisa básica, el marco discursivo dentro del cual opera o se conduce una institución pública, está delineado por leyes, reglas y racionalidades establecidas en la creación de la institución misma. Estos elementos se definen en la deliberación que precede al proceso de institucionalización y se muestran en el diseño adoptado para alcanzar los objetivos de política pública, donde legitiman su existencia y operación.

Considerando que los conceptos nunca son unívocos, que el uso que de ellos hacen los actores sociales tiene siempre una intencionalidad (reflejo de sus intereses y motivaciones), se consideró conveniente abordar cada concepto a partir de origen y definición, profundizando en las vertientes teóricas que se han ocupado de ellos. De esta manera se pretende que el lector tenga una idea clara de la discusión teórica que envuelve a dichos conceptos, para posteriormente entender sus implicaciones y alcances prácticos.

## **1. Desarrollo Sustentable.**

La definición más conocida del Desarrollo Sustentable es la enunciada por la Comisión Brundtland (1987): el “desarrollo que satisfaga las necesidades presentes sin comprometer la habilidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. En términos

amplios, el argumento central del desarrollo sustentable es que el crecimiento económico, la protección ecológica (aire, suelo, agua) y el bienestar social (reducción de la pobreza, educación, promoción de salud pública, entre otros) pueden alcanzarse de manera perdurable o sostenible sólo cuando son logrados conjuntamente.

A pesar de su aparente simplicidad, el desarrollo sustentable ha sido debatido ampliamente, debido a la ambigüedad, laxitud y complejidad de su contenido. Por ejemplo: ¿qué se entiende por desarrollo?, ¿cómo determinar cuáles son las ‘necesidades’ de las generaciones presentes?, ¿quiénes y cómo se definen esas necesidades?, ¿cómo serán satisfechas esas necesidades?, ¿es posible satisfacerlas? y, aún más polémico, ¿cuáles serán las necesidades de las generaciones futuras? y ¿si nos es posible y corresponde determinarlas a nosotros? Dar respuesta a las preguntas planteadas no es sencillo, ni es el objeto de este trabajo; sin embargo, sí es conveniente revisar algunos antecedentes teóricos sobre el origen del termino y las vertientes teóricas de las cuales proviene su definición actual.

Teóricos del crecimiento económico de mediados del siglo veinte, adoptaron el término “desarrollo” de las ciencias naturales, para darle una interpretación *organicista* a los procesos económicos basados en la expansión de la producción de bienes y servicios. Este proceso -contabilizado de un año a otro para medir el crecimiento alcanzado- supone un patrón de vida rígido: germinación, crecimiento, maduración, declive y descomposición (Sachs, 1999), como un sistema de flujos de energía cerrado. W. Rostow, economista e historiador, fue quien usó por vez primera el concepto de “crecimiento auto-sostenido” (sin relacionarlo en absoluto con el ambiente), para sugerir a los países en desarrollo que implementaran un marco institucional que privilegiara la acumulación privada, lo cual los haría entrar en la “órbita de un proceso de continuo crecimiento”, como lo habían hecho los países desarrollados (Sachs, 1999). El crecimiento auto-sostenido supone *per se* una mayor cantidad de empleos y de bienestar social,

sin considerar cómo se distribuyen posteriormente los bienes y servicios generados y sin analizar los efectos de la producción sobre los recursos naturales (Quiroga, 1994).

En este orden de ideas, existen dos vertientes críticas de las que proviene el enfoque del desarrollo sustentable: la crítica al desarrollo económico y la crítica ambientalista (Provencio y Carabias, 1993). La vertiente citada en primer término sometió a revisión el concepto de desarrollo económico promovido desde fines de la segunda guerra mundial hasta los años setenta del siglo veinte, señalando que el modelo económico había sido incapaz de superar la pobreza, el desempleo, la concentración del ingreso y el atraso tecnológico entre otros (Cardoso, 1981, citado por Provencio y Carabias, 1993). La segunda vertiente se centró en advertir sobre el posible agotamiento de los recursos naturales, sobre todo de los energéticos y algunas materias primas, así como los efectos de la contaminación y la extinción de algunas especies.

Así, el antecedente conceptual más próximo del desarrollo sustentable se encuentra en el “ecodesarrollo”, que reconoce a la sociedad como el recurso más valioso en todo lugar y señala que la satisfacción de las necesidades de la población se debe hacer considerando el aprovechamiento de los recursos de cada *ecoregión*, en un marco institucional bajo tres principios: una autoridad horizontal que esté por encima de los particularismos sectoriales, que promueva la participación efectiva de la población en las estrategias de desarrollo y que considere a la educación como condición necesaria para establecer estructuras participativas de planificación y gestión de los recursos naturales (SEMARNAT, 1996).

El debate persiste actualmente, entre quienes -reconociendo la crisis ambiental- proponen la reconversión tecnológica, la internalización de los costos ambientales en la producción de un bien o servicio, el diseño de indicadores ambientales para calcular los costos ambientales y registrarlos en las cuentas ambientales y el establecimiento de instituciones y políticas ambientales (Espinosa, 2002). La premisa que subyace es que, mediante el conocimiento científico y algunos modelos matemáticos es posible calcular dichas externalidades, y, en

consecuencia, incluirlas en los costos de producción: una concepción *neoliberal* del desarrollo sustentable (Redclift, 1987, citado por Espinosa, 2002). Es el caso del Banco Mundial que insiste en la necesidad de determinar y asignar valores a los componentes del ambiente, pero sobre todo en “basar las políticas de desarrollo y medio ambiente en una comparación de costos y beneficios” y en un análisis macroeconómico (Provencio y Carabias, 1993).

Para otros, la crisis ambiental es el resultado de la racionalidad instrumental, basada en el fervor por el crecimiento económico como camino único al bienestar humano (Quiroga, 1994) y en la verticalidad de cómo se ejerce el poder en la sociedad, lo que se refleja en su modo de producir y de consumir (Espinosa, 2002). Martínez Alier y Sachs W, señalan que la pretensión de hacer compatible el crecimiento económico con la protección ecológica es una contradicción insalvable, una forma de seguir legitimando las intervenciones de desarrollo hegemónicas de los países altamente industrializados, basadas en el patrón de producción y consumo que ha puesto a la civilización en una crisis sin precedente.

Una posible solución a la crisis ambiental sería cambiar los patrones de producción y consumo, que no respetan las capacidades de los ecosistemas y el contexto social, político y cultural en el que están inmersos los recursos naturales (Leff, 2002). La solución al problema de la crisis ambiental no consiste en “insertar la dimensión ambiental en el viejo modelo (de desarrollo), sino en inventar uno nuevo... *hacer descender la planificación hasta la base social, desde el diagnóstico de los problemas hasta la evaluación de los resultados...* (en) un contexto democrático que asegure la participación pública en la toma de decisiones... en suma (en) una reestructuración de las relaciones Estado-Sociedad” (SEMARNAP, 1996: 173 y 174).

Considerando lo anterior, Provencio y Carabias (1993) concluyen que el desarrollo sustentable es “algo” inasible, una especie de “idea fuerza” articuladora de discursos, originada en la existencia de una crisis ambiental, económica y social, que obliga a *redefinir* las relaciones entre la sociedad humana-naturaleza. Acorde con ello, serán las circunstancias propias de cada

región, las que definen lo que el desarrollo sustentable es y la manera en la cual se puede acceder al mismo (Doughman, 1999).

Así, el desarrollo sustentable debe reflejar la visión de las personas e instituciones que lo promueven en el ámbito local y, sobre todo, de aquellas personas que pueden resultar afectadas por los proyectos de desarrollo e infraestructura. Finalmente, “el desarrollo no puede ser sustentable... en contextos caracterizados por la iniquidad y una toma de decisiones altamente concentrada” (Aguilar, 2003).

## **2. Justicia Ambiental.**

La justicia ambiental, inscrita en el discurso ambiental, es un concepto en gestación y en constante redefinición, como parte de un *movimiento social* que busca trascender los límites actuales del derecho positivo. Derivado de ello, las variaciones de su acepción reflejan las diferentes posiciones ideológicas de sus exponentes y determinan el grado de desarrollo, instrumentación y aplicación en una sociedad dada.

Las dos vertientes más claras se pueden distinguir -para efectos explicativos únicamente- entre quienes la consideran como parte del derecho a no ser discriminados por algún acto de autoridad en materia ambiental y aquellos que la consideran como la reivindicación de los derechos del ser colectivo. En el fondo, ambas posiciones observan coincidencias en su aspiración social, aunque existen características que las distinguen.

Antes de abordar cada posición en particular, se consideró conveniente elaborar un apartado para explicar qué se entiende por justicia como tal y qué se entiende por ambiente.<sup>1</sup> En seguida se presenta la primera de las dos vertientes teóricas, a partir de sus principios originales y

---

<sup>1</sup> Este ejercicio no tiene la pretensión de construir una definición propia de justicia ambiental, pues, como se ha indicado, la Justicia Ambiental, más que un concepto, es un movimiento social.

hasta su definición legal, señalando algunos aspectos relacionados con su aplicación práctica. Posteriormente, se aborda la segunda vertiente, a partir de su definición, se describe de manera breve los principios que la sustentan y sus características distintivas. Finalmente, se hacen algunos comentarios complementarios respecto de las dos posiciones abordadas, señalando coincidencias y rasgos distintivos.

## **2.1. La Justicia y el Ambiente.**

### **a). Justicia.**

Definir la justicia ha sido siempre una tarea apasionada e inacabada. El vocablo justicia procede del latín *Iustitia*, que a su vez se deriva de la raíz *Ius*, que en nuestra lengua significa *derecho o cosa que se puede reclamar en derecho*. (González, 1993).

Platón (428-347 a. C.) da cuenta de la dificultad que entraña definir a la justicia; “la justicia absoluta es *indeterminable*, está en algún sitio inaccesible, enmalezado... oscuro difícil de recorrer; pero nosotros tenemos no obstante que ir” (Borrero, 2002; 158). Siglos después, en coincidencia con Platón, Jacques Derrida señala que “el derecho no es la justicia: el derecho es el elemento del cálculo, la justicia es *incalculable*” (citado por Borrero, 2002; 158). Si el derecho no es la justicia, entonces ¿qué es la justicia?

Kelsen (2003), aclara que para Platón la justicia es una especie de *idea* asociada al *bien absoluto*, la cual está más allá de todo conocimiento racional. Más tarde, Aristóteles definió a la justicia como la *virtud* perfecta porque conjuga a todas las demás e implica un *bien* relacionado con los otros (Dieterlen, 2001). De acuerdo con Ulpiano, pretor del Imperio Romano, la justicia es la *virtud* que consiste en “la perpetua y constante voluntad de *dar a cada quien lo suyo*” (González, 1993). Dar a cada quien lo suyo remite al menos a dos tipos de justicia: la



conmutativa y la distributiva. La primera alude a las relaciones que se establecen entre iguales, se relaciona con el principio de *reciprocidad*: exige dar en contraprestación de aquello que se ha recibido; la segunda hace referencia al principio de *solidaridad*, mediante el cual se procurará una redistribución de cargas y ventajas en una sociedad, entre quienes han resultado mejor favorecidos y los menos desfavorecidos, con el objeto de disminuir las desigualdades que son independientes de los *méritos*. De acuerdo con Dieterlen (2001), los elementos de la justicia distributiva son tres:

1. Los *sujetos* recipientes de los bienes, servicios y oportunidades.
2. Los *objetos* que satisfacen los deseos y las necesidades, así como las oportunidades en las que los individuos manifiestan sus habilidades.
3. Los *principios* que regirán la asignación de los objetos a los sujetos.

La justicia distributiva parte de un estado escasez de bienes, razón por la cual es necesario establecerse *principios para la distribución*, es decir, bajo cuáles reglas o supuestos se re-asignarán los bienes o servicios. De acuerdo con Aristóteles el principio al que hay que recurrir es el *mérito*, es decir, las distribuciones de las riquezas comunes se hará de acuerdo con las aportaciones que hacen los individuos a la comunidad (Dieterlen, 2001); lo meritorio es definido por los arreglos sociales de cada sociedad.<sup>2</sup>

Según David Hume, la justicia es una *convención* humana para remediar los inconvenientes derivados del egoísmo (generosidad limitada) de los individuos y a la situación de los objetos externos (facilidad de cambio de bienes) (Dieterlen, 2001). Para Karl Marx (1818-1883), la escasez de los bienes en la sociedad capitalista es producto de la manera en que los hombres se apropian de esos bienes; por ello, una vez superado el egoísmo, el principio de justicia aplicado sería el de *solidaridad*: de cada quien según sus *capacidades*, a cada quien según sus *necesidades*.

---

<sup>2</sup> Debe advertirse que Aristóteles, al igual que Nozick, obvia las condiciones previas al momento de la distribución de bienes, mismas que condicionan las “aportaciones” a la comunidad.

Para Robert Nozick la justicia distributiva se define por el principio de la *titularidad*, definido como “de cada quien como escoja, a cada quien como es escogido”, no importa cómo alguien tiene algo, sino quién termina con qué; el único límite lo constituye la libertad de los otros. El principio de la titularidad se compone de tres elementos: el principio de la adquisición original, el principio de la transferencia de las pertenencias y el principio de la rectificación de las injusticias en el pasado. Cohen dice que Nozick sólo toma en cuenta el estado actual de las cosas y omite preguntar por qué están así, soslayando que la participación de una persona en una sociedad depende de lo que pueda hacer con los bienes que posee; esto no sólo depende de lo que él tiene, sino de los otros poseen y de la forma en que los bienes se apropian y distribuyen (Dieterlen, 2001).

Hay quienes, ante la imposibilidad de definir lo que la justicia es, la asocian a la libertad, la paz, la democracia y la tolerancia: “debo conformarme con la *justicia relativa*: tan sólo puedo decir lo que para mí es la justicia...” (Kelsen, 2003: 92). En *Una Teoría de la Justicia* John Rawls establece que la justicia es la primera *virtud* de las instituciones sociales, pero que las nociones del bien y de la justicia en una sociedad determinada no están dadas *a priori*: son una construcción social, no tienen un estatus ontológico (Rawls, 2002). La definición de la justicia es posible a partir de dos supuestos, una condición inicial de *ignorancia* de los sujetos y una *escasez moderada* de los bienes a distribuir. Los principios de justicia de Rawls se sintetizan en un esquema de libertades básicas y la aceptación de las desigualdades económicas y sociales bajo dos condiciones: sólo que resulten en un beneficio mayor de los miembros menos favorecidos y se garantice que las oportunidades serán accesibles a todos en condiciones de equidad e igualdad. El contrato social tiene como finalidad diseñar instituciones políticas y económicas que garanticen la libertad de los individuos y que reduzcan *lo más posible* la desigualdad. La idea de justicia de Rawls ha sido calificada como justicia *procedimental* (énfasis en los medios), en oposición a una justicia *sustantiva* basada en un orden *axiológico* (énfasis en los fines) (Borrero, 2002).

## **b). Ambiente.**

Hemos señalado que la justicia consiste en dar a cada quien lo que le corresponde, de acuerdo a alguno o algunos de los principios distributivos ya referidos. En nuestra Carta Magna, en el artículo 4º se reconoce el *derecho* de las personas a un *medio ambiente adecuado*.<sup>3</sup> Afirmar la existencia del derecho de las personas a un ambiente adecuado nos exige definir qué es el ambiente, lo cual no es sencillo; debido a la complejidad que encierra el término.

La definición legal la encontramos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), en los términos siguientes:

“Art. 3. Para efectos de esta Ley se entiende por:

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

Una definición que coincide sustancialmente con la anterior es la siguiente: el ambiente es “el conjunto de circunstancias físicas, que rodean a los seres vivos, y, por extensión, el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas, sociales, etc. que rodean a las personas” (Brañes, 2000). De las definiciones citadas advertimos que el ambiente puede ser casi “todo” —lo cual constituye una de sus críticas más severas, por lo que Brañes precisa que “algo” formará parte del ambiente sólo en la medida en que pertenezca al sistema ambiental de que se trate.

Dicho lo anterior y en el orden de exposición que se ha seguido, de manera preliminar, podemos decir que la conjunción de *la justicia y el ambiente tiene que ver con la defensa, preservación y exigibilidad del derecho a un medio ambiente adecuado, observando que el derecho estatuido va mucho más allá de los elementos físicos que existen en la naturaleza*.

---

<sup>3</sup> Reforma publicada el 28 de junio de 1999 en el Diario Oficial de la Federación.

## **2.2. La justicia ambiental como respuesta a prácticas, políticas y condiciones discriminatorias.**

En la noción de Justicia Ambiental convergen dos de los movimientos sociales más importantes de los siglos veinte y veintiuno: el movimiento de los derechos civiles y el del ambientalismo (Mutz *et al*, 2002). Entre estos dos tipos de movimientos sociales debemos buscar los orígenes de la Justicia Ambiental.

La vertiente de la justicia ambiental como un instrumento para “luchar contra la destrucción y la toma de sus tierras y comunidades”, tiene sus orígenes en los *principios* adoptados por parte del movimiento social de los Estados Unidos de Norteamérica, reunidos en PRIMERA CUMBRE NACIONAL DE LIDERAZGO AMBIENTAL DE LA GENTE DE COLOR, celebrada en Washington, D. C., del 24 al 27 de octubre de 1991. Como resultado de la reunión se emitió un documento que contiene 17 *principios*, que sintetizan su cosmovisión de la vida: una “interdependencia espiritual con la Tierra”, a la cual consideran sagrada. Los principios incluyen el respeto a su cultura, al mundo natural, la búsqueda de alternativas económicas para el desarrollo y la “liberación” política, económica y cultural:

“1. La justicia ambiental afirma lo sagrado de nuestra tierra, la unidad ecológica y la interdependencia de todas las especies, y el derecho de ser libres de la destrucción ecológica...

5. La justicia ambiental afirma el derecho fundamental a la autodeterminación económica, cultural y ambiental de todo pueblo...

7. La justicia ambiental exige el derecho de participar como socios equitativos en todo nivel del proceso de toma de decisiones, incluyendo la determinación de necesidades, diagnóstico, planificación, implementación, sanción y evaluación...

10. La justicia ambiental considera los actos gubernamentales de injusticia ambiental como una violación a la ley internacional, la Declaración Universal sobre Derechos Humanos y la Convención de las Naciones Unidas sobre el genocidio.

11. La justicia ambiental debe reconocer una relación especial, natural y legal, de los *Pueblos Indios* con el gobierno de los Estados Unidos, mediante Tratados, Acuerdos, pactos y convenios que afirman la soberanía y la autodeterminación...

13. la justicia ambiental hace un llamado para el cumplimiento estricto de los principios de consentimiento informado y el fin de las pruebas y experimentos de procedimientos reproductivos y médicos en la gente de color...

17. La justicia ambiental requiere que nosotros, como individuos, hagamos decisiones personales y como consumidores de consumir lo menos que se pueda de los recursos de la Madre Tierra, y de producir el menor desecho posible..."

(cursivas propias).

Los principios transcritos (así como los no citados) deben interpretarse como un todo, en atención a la interdependencia espiritual reconocida. Los principios indicados con los numerales 5, 7, 10 y 11, contienen el *derecho a la autodeterminación económica cultural y ambiental*, el *derecho a vivir en un medio ambiente sano*, el *derecho a la participación en la toma de decisiones como socios equitativos* en aquellos proyectos que les afecten, y de manera destacada el tipo de relación que reclamaron los *Pueblos Indios* del Gobierno Norteamericano. A su vez, los principios 13 y 17 se refieren —en parte— al derecho a la información y el principio de consentimiento informado, así como al compromiso de reconvertir los patrones de consumo y desperdicio.

Así entonces, se advierte que en un principio el concepto de la justicia ambiental se concibió como una idea integral y reivindicativa de la cultura, valores y derechos de todo pueblo, además de estar asociado de manera significativa por reivindicar el derecho a no ser *discriminado*. La característica reivindicativa deviene de las condiciones de deterioro ambiental en que se encontraban las minorías de los Estados Unidos —entre ellos la gente de color, y el objetivo de reducir los impactos económicos y de salud desproporcionados que sufrían, relacionados con la instalación de confinamientos de residuos peligrosos en las localidades donde residían.

La toma de conciencia de los efectos resentidos fue resultado del reporte titulado *Raza y Residuos Tóxicos en los Estados Unidos (de América)*, realizado en el año de 1987 por la Comisión para la Justicia Racial, de la Iglesia Unida de Cristo (UCC, por sus siglas en inglés) (Harvey, 1996; Liu, 2001). Las conclusiones del reporte fueron contundentes en relacionar en el nivel nacional la instalación de sitios destinados a confinar residuos peligrosos *en* los barrios de las comunidades minoritarias de bajos ingresos. La importancia del estudio radica en ser el primer estudio *técnico* que documentaba suficientemente la alta correlación entre las variables minorías étnicas (raza) e ingresos bajos (pobreza), con la ubicación de las instalaciones de residuos peligrosos. Esa circunstancia le permitió a las minorías étnicas —afectadas adversamente en su ambiente— romper la barrera de la denuncia pública y el reproche moral, para irrumpir en el ámbito del lenguaje *científico*, dominado ampliamente hasta ese entonces por los diseñadores de las políticas públicas, la *technical intelligentsia* (Fischer, 1993).

Posteriormente el estudio sería criticado severamente en cuanto a algunos aspectos de la metodología usada (unidades de análisis demasiado grandes), pero el efecto político y social ya había sido alcanzado: llevar la discusión sobre las políticas discriminatorias a niveles de alta resonancia social, en el seno mismo de las decisiones públicas, el congreso federal y las agencias del gobierno federal.

En febrero del año de 1994 el Presidente William Clinton expidió la Orden Ejecutiva 12898, denominada “Acciones Federales para la Justicia Ambiental en Poblaciones minoritarias de bajos ingresos” (Liu, 2001). La orden consistía sustancialmente en ordenar a las agencias de gobierno, la observancia de “alcanzar la justicia como parte de su misión, así como identificar los efectos adversamente desproporcionados de sus programas, políticas y actividades sobre las poblaciones minoritarias y de bajos ingresos en los Estados Unidos (de Norteamérica), incluyendo sus territorios y posesiones” (Liu, 2001; 5).



Actualmente el concepto más difundido en ese país es el adoptado por la Agencia de Protección Ambiental (EPA):

La justicia ambiental es el trato justo y el compromiso significativo de todas las personas sin importar el color, el origen nacional, o su situación económica con respecto al desarrollo, a la puesta en práctica y a la aplicación de leyes, regulaciones y políticas ambientales. El tratamiento justo significa que ningún grupo de personas, incluyendo los grupos étnicos o socioeconómicos (de bajos ingresos), deberán soportar una parte desproporcionada de las consecuencias ambientales negativas, resultantes de actividades industriales, gubernamentales o comerciales o la ejecución de programas y políticas federales, estatales, locales y tribales.

De la definición se advierte que se incluyen aspectos procesales y sobre los resultados esperados, pero lo más importante —para este trabajo— es que reconoce la participación de las comunidades en el proceso de adopción de decisiones públicas y la distribución resultados equitativos (Liu, 2001; 14).

De los principios de justicia y la definición citados se desprenden cuatro áreas integradoras de la justicia ambiental: el derecho a la participación pública en el proceso de toma de decisiones en asuntos ambientales, derecho de acceso a la información pública en materia ambiental, el derecho al desarrollo y la aplicación del principio precautorio (Liu, 2001; Stephens *et al*, 1999).

En resumen, desde esta perspectiva, podemos considerar a la justicia ambiental como la *relación justa y equitativa que debe prevalecer entre la sociedad y los órganos de gobierno*, sin discriminación alguna, en cuanto a la existencia, creación y aplicación de las normas ambientales. Por lo tanto, todo acto de gobierno que permita, propicie o violente esas características será injusto (por contravenir o no ajustarse a la norma) e ilegítimo (por no responder a los intereses de aquellos a quienes se encuentra dirigido), y, por ende, deben existir los mecanismos jurídicos



indispensables para impugnar y revocar dichos actos, ante los órganos jurisdiccionales competentes nacionales e internacionales.

De este último aspecto se ocupa lo que se ha denominado *acceso a la justicia ambiental*, entendida como “la posibilidad de obtener la solución expedita y completa por las autoridades judiciales de un conflicto jurídico de naturaleza ambiental, lo que supone que todas las personas están en igualdad de condiciones para acceder a la (administración de) justicia y para obtener resultados individual o socialmente justos” (Brañes, 2000).

### **Limitaciones principales.**

Debido a la visión reducida que prevalece en las agencias de gobierno -respecto de lo que en un principio se conceptuó como justicia ambiental- y al viejo andamiaje jurídico que persiste, las comunidades adversamente afectadas por actos de gobierno han tenido que encauzar sus reclamos como violaciones a sus derechos civiles, bajo el Título VI del Acta de los Derechos Civiles de 1964 (Getches and Pelow, 2002) (Liu, 2001). El marco jurídico de los derechos civiles es inadecuado para dar respuesta a los reclamos de justicia ambiental, debido a los principios de *estricto derecho* que prevalecen en los procesos jurídicos, adecuados para dirimir derechos individuales, pero no derechos colectivos o *difusos*. Por ejemplo, el concepto de *daño ambiental* adoptado por las agencias gubernamentales no ha cambiado los requisitos legales, como la obligación de demostrar que existe una *asociación directa* entre una obra o actividad y el impacto significativo en el ambiente físico o natural de las minorías étnicas de bajos ingresos. Se sigue exigiendo la *identificación* de efectos adversos *desproporcionados* sobre el ambiente o la salud humana, de otra manera la queja será desestimada. Además, el concepto de justicia ambiental esgrimido por motivos raciales presenta la necesidad de probar que el acto o actividad impugnado no sólo es un acto discriminatorio en sí mismo, sino que el acto ha sido cometido *intencionalmente* (Getches and Pelow, 2002): puede ser cierto que el acto de gobierno en sí

mismo es discriminatorio, pero mientras no se pruebe que la autoridad actúo de manera deliberada, la demanda de justicia no prospera.

### **2.3. La Justicia Ambiental como la reivindicación de los derechos del ser colectivo.**

Galano *et al* (2001) parten de la frase célebre de Derrida: “*el derecho no es la justicia*”, para expresar que la justicia ambiental no se agota en los márgenes del derecho positivo, incapaz de dar cabida a los *derechos del ser*. La justicia ambiental tiene sus propias reglas de distribución y acceso a los bienes ambientales (*públicos* por antonomasia), asignando derechos y responsabilidades: se ubica en “el escenario consensual-conflictivo de la sociedad como sistema de distribución, fuente de consensos, disensos y conflictos inherentes a la valoración de los bienes ambientales, modos de distribución y reglas de acceso a sus beneficios” (Borrero, 2002; 159).<sup>4</sup>

Los derechos del ser pueden ser desglosados —conceptualmente— en el derecho a la existencia misma, el derecho a afirmar una cultura, el derecho a la reapropiación social de la naturaleza y el derecho a un desarrollo sustentable. De esta manera, la justicia ambiental se transforma en un paradigma para la *acción* (Hurtado, 2002; Mora, 2001), con el propósito ulterior de cambiar radicalmente las relaciones de explotación y de injusticia social. Lejos de ser un derecho más, donde una relación de *costo-beneficio* pudiera *compensar* los problemas de exclusión social y deterioro del ambiente, la justicia ambiental es un imperativo ético y político de cómo emprender el desarrollo de los pueblos: esta visión es una responsabilidad colectiva que no se agota en el ejercicio y tutela de los derechos individuales, dado que los derechos ambientales no sólo buscan ajustar el orden jurídico preestablecido a las exigencias del desarrollo *sostenible* (Leff, 2001).

---

<sup>4</sup> Para un ejemplo sobre cómo operan los mecanismos basados en los derechos colectivos, ver “La Jornada Ecológica”. En Diario *La Jornada*, 2 de agosto de 2004.

Los Principios Éticos que orientan el desarrollo sustentable se encuentran contenidos en el “Manifiesto por la Vida. Por una Ética para la Sustentabilidad”, adoptado en el Simposio sobre Ética Ambiental y Desarrollo Sustentable, celebrado en Bogotá Colombia, del dos al cuatro de mayo de 2002.

1. Ética de una producción para la vida.
2. Ética del conocimiento y dialogo de saberes
3. Ética de la ciudadanía global, del espacio público y los movimientos sociales
4. Ética de la gobernabilidad global y la democracia participativa
5. Ética de los derechos, la justicia y la democracia
6. Ética de los bienes comunes y del Bien Común
7. Ética de la diversidad cultural y de una política de la diferencia
8. Ética de la paz y el diálogo para la resolución de conflictos
9. Ética del ser y el tiempo de a sustentabilidad.

Los postulados de la justicia ambiental sostienen que la crisis ambiental que recorre el planeta es una crisis de la civilización y del paradigma de desarrollo sostenible basado en un modelo económico, tecnológico y cultural hegemónico y totalizador que depreda la naturaleza y niega las culturas *locales* (Galano *et al*, 2002). En contraparte, el concepto de sustentabilidad se funda en el reconocimiento de los límites y potencialidades de la naturaleza, así como la complejidad ambiental, proponiendo una nueva economía que reoriente los potenciales de la ciencia y de la tecnología para construir una nueva cultura política, fundada en una ética sustentada en valores, creencias, sentimientos y saberes, que renuevan los sentidos existenciales, los mundos de vida y las formas de habitar el planeta.

En esta perspectiva se entremezclan algunas demandas de justicia social, como condición imprescindible de la sustentabilidad: sin equidad en la distribución de los bienes y servicios ambientales no será posible construir sociedades ecológicamente sostenibles y socialmente justas. La concepción moral de la modernidad ha tendido a favorecer las acciones regidas por la

racionalidad instrumental y el interés económico, al tiempo que ha diluido la sensibilidad que permite diferenciar un comportamiento utilitarista de otro fundado en valores sustantivos e intrínsecos (Leff, 2001; Leff, 2002).

Desde esta perspectiva se lanza la crítica sobre cómo el conocimiento científico ha sido usado para apoyar la ideología del *crecimiento económico* y del *dominio de la naturaleza*, privilegiando modelos mecanicistas y cuantitativos de la realidad que ignoran los saberes locales, no científicos. En cambio, la ética de la sustentabilidad conlleva un proceso de reapropiación social del conocimiento y la orientación de los esfuerzos científicos hacia la solución de los problemas más acuciantes de la humanidad: el riesgo ambiental y la desigualdad social.

A partir del reconocimiento de la *diversidad*, en su acepción más amplia, la justicia ambiental afirma el derecho de los pueblos a definir y legitimar el orden social, las formas de vida y las prácticas de la sustentabilidad, a través del establecimiento de un nuevo pacto ciudadano y de un debate democrático; la justicia ambiental es parte del movimiento ambientalista que demanda la inclusión en los procesos de toma de decisiones (Getches and Pellow, 2002).

Si la justicia ambiental es un paradigma para la acción transformadora, el “bien común” es asegurar la producción y procuración de justicia para todos, *respetando lo propio de cada quién y dando a cada cual lo suyo* (Galano et al, 2002). Se parte de que los bienes ambientales son una intrincada red de bienes comunales públicos, donde se confrontan los principios de la libertad del mercado, la soberanía de los Estados y la autonomía de los pueblos; luego entonces, los reclamos de justicia ambiental deben ser vistos en términos de comunidad (Getches and Pellow, 2002).

La justicia ambiental sustentada en la ética del bien común, plantea una ética para la resolución del conflicto de intereses entre lo común y lo universal, lo público y lo privado: los conflictos ambientales son situaciones en las que existen evidencias de conductas y acciones contrapuestas de distintos actores; se derivan de las percepciones distintas sobre los impactos adversos al ambiente (Verduzco, 2002). En síntesis, los conflictos ambientales son producto de la

lucha social por la apropiación y aprovechamiento de los recursos naturales, de las visiones diferenciadas sobre como acceder al desarrollo (Leff, 2001).

#### **2.4. Consideraciones sobre la Justicia Ambiental.**

Las dos posiciones teóricas expuestas muestran algunas coincidencias importantes, sobre todo si las consideramos a partir de sus principios básicos u originarios. Ambas reivindican una relación espiritual y ética entre naturaleza-cultura; el derecho a participar en los procesos de toma de decisiones que afecten el ambiente de las comunidades, como condición indispensable a definir un desarrollo propio, a partir de su autodeterminación económica, cultural y ambiental. También coinciden en la reivindicación del derecho al *ser* como pueblos, así como en el derecho de los pueblos a vivir en la paz (principios 15 y 8, respectivamente). En suma, ambas posiciones tienen el valor de fijar sus esfuerzos en revertir condiciones de marginación y exclusión social, y del deterioro del ambiente, sobre todo de los grupos históricamente marginados: minorías étnicas y grupos sociales de bajos ingresos.

Sin embargo, la justicia ambiental como un medio para no ser discriminados, al ser *codificada* fue limitada de su propósito original: establecer una relación naturaleza-cultura basada en el respeto a la naturaleza, a quien consideran sagrada. La discriminación como punto de partida, obvia que la justicia ambiental cubre un rango más amplio que el de raza: edad, étnicos, género y estatus económico (Liu, 2001; Mutz *et al*, 2002).

Entre la primera y segunda vertiente expuestas existe la divergencia sobre el hecho pedir el cese de la producción de productos tóxicos y radioactivos que dañan la tierra (principio 6), exigiendo una conducta responsable de quienes contaminan y la limpieza de los sitios contaminados; la segunda vertiente no considera que se trate de un problema de aplicación del principio a no ser contaminados o del que contamina paga, en sí, rechaza todo acto que no sea acorde con una ética que respete los límites de y potencialidades de la naturaleza (principio 1).



Habría que apuntar que este principio, aunque más profundo, es más difícil de alcanzar en el momento actual.

Los exponentes de la primer vertiente comentada, sostienen su derecho a no ser contaminados y discriminados, a partir de algunos aspectos procesales, como considerar la necesidad de políticas públicas *urbanas* ecológicas (principio 12), el cumplimiento del derecho a la información (principio 13), el derecho a ser compensados (principio 9) y se pronuncian en contra de actos de consumo que contaminen a la Madre Tierra (principio 17). La segunda vertiente rechaza que se trate de ser compensados mediante cálculos económicos, o de mejorar el diseño de los instrumentos de comando y control (Leff, 2001); no sólo se trata de nuevas normas para vigilar el uso y castigar el abuso de los recursos naturales, se trata de superar la imagen *cosificada* de la naturaleza, *desnaturalizada* para ser explotada bajo una racionalidad jurídica que desconoce sus límites; no se trata de ser *compensados* por daños sufridos o extracción de recursos, se trata de reconocer el derecho de los pueblos a poseer y usufructuar sus recursos conforme a sus propias estrategias de conservación y de manejo productivo (Leff, 2001).

Ahora bien, en cuanto a la segunda vertiente teórica, si bien se propone metas no solo reivindicativas y transformadoras de la realidad, hasta ahora, ha sido más una posición moral y ética que está fuera de los marcos jurídicos, por congruencia propia (debido a que los derechos del ser colectivo son irresumibles en los meros preceptos jurídicos). A pesar de que esta condición, la limita para traducir sus principios en preceptos que transformen una sociedad.

Su arma más efectiva, el cuestionamiento moral y ético del desarrollo sostenible, es a la vez su limitación más evidente. Sobre todo si se considera que se concibe como un proyecto para combatir la dominación económica, jurídica, cultural y ambiental; no obstante que asevere que los derechos del *ser* no se circunscriben a la codificación de los mismos (principio 5) (Galano *et al*, 2002).



### 3. Participación Pública.

El esquema tradicional de un Estado que todo lo puede, todo lo dirige y controla y un ciudadano que todo lo acepta, característica de la democracia representativa, está siendo redefinido por un nuevo esquema, en el cual los ciudadanos exigen y tienen mayor participación en la gestión de los asuntos públicos. Hoy se reconoce en el mundo que la gestión ambiental debe ser eminentemente participativa, involucrando a la sociedad en los procesos de decisiones públicas que la afectan (González Ballar, 2001; Vera, 2002).

Los procesos de toma de decisiones públicas, basados en procesos comunitarios (en *colaboración* con las autoridades), son un rechazo a los procesos donde frecuentemente los intereses privados prevalecen por encima de los intereses públicos y sobre el bien común (Foster, 2002).

De los principios y definiciones de la Justicia Ambiental mencionados en el apartado que antecede, se desprenden cuatro *áreas integradoras* (Liu, 2001; Stephens *et al*, 1999):

1. El derecho a la participación pública en el proceso de toma de decisiones públicas,
2. El derecho de acceso a la información pública en materia ambiental,
3. El derecho al desarrollo y
4. La aplicación del principio precautorio.

Para efectos de este trabajo se abunda sobre el primero de los derechos enunciados, dejando explícito que los cuatro se encuentran imbricados indisolublemente. Por ejemplo, para participar en algún proyecto de desarrollo se necesita estar bien informado, de esa manera se puede participar de mejor manera en los procesos públicos de toma de decisiones; para que el principio precautorio sea efectivo, se requiere acceder a información oportuna y completa, y así sucesivamente.

Desde que el concepto de Desarrollo Sustentable fue enunciado en el informe rendido por la Comisión Brundtland, se preveía a la participación pública como un elemento imprescindible en su consecución. Así, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio ambiente y Desarrollo (mejor conocida como *Cumbre de la Tierra*), celebrada en 1992 en la Ciudad de Río de Janeiro, Brasil, las organizaciones no gubernamentales por vez primera fueron invitadas – formalmente- a tomar parte en los trabajos de dicha cumbre, al lado de académicos, funcionarios y jefes de Estado de más de ciento veinte países (Guerra, 1994). Este hecho denotó el importante lugar que se habían ganado los ciudadanos organizados en la discusión de los asuntos públicos y, por ende, en la definición de las políticas públicas.

Se reconocía que los procesos de toma de decisiones participativos tienen ventajas indudables sobre los métodos jerárquicos tradicionales –llamados de “comando y control”- que imperan en la mayoría de las administraciones públicas. Estas estrategias tradicionales han fallado en resolver adecuadamente la generación actual de problemas ambientales, pues están basados en principios utilitaristas y el uso de herramientas técnicas y científicas basadas en una racionalidad que persigue “los beneficios más grandes, en el corto plazo, por el mayor tiempo posible” (Foster, 2002).

Para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, promover *procesos participativos activos* permite mejorar la calidad de las políticas, responder de mejor manera a los retos que plantea la nueva sociedad de la comunicación, responder acertadamente a las expectativas de los ciudadanos y fortalecer la confianza de la sociedad en los órganos de gobierno (OCDE, 2001).

No obstante las bondades enunciadas en el párrafo que antecede, el énfasis puesto en el proceso mismo más que en el resultado, es una de las críticas más severas a los procesos participativos. La premisa de que todos los grupos sociales pueden ser representados en el proceso de toma de decisiones es una aspiración bastante cuestionable, sobre todo cuando se trata

de los grupos sociales con escaso poder económico, debido a que generalmente están deficientemente representados en los ámbitos políticos, donde se toman las decisiones públicas (Bryner, 2002).

Por lo anterior, se debe tener presente dos aspectos: la participación pública -aunque es imprescindible en los espacios deliberativos- no es la panacea para la solución de los problemas contemporáneos más acuciantes, y; si no existen los mecanismos sociales para que los menos favorecidos participen activa o auténticamente en el proceso decisorio, deberán tomarse las medias necesarias para asegurar que la voz de esos segmentos sociales la adquieran.

### **3.1. Definición y tipos de participación.**

De acuerdo con el Gran Diccionario Usual de la Lengua Española (1998) la participación se define como “la acción o el hecho de tomar parte, tener parte o formar parte en”, de donde se colige que participar en alguna actividad, proceso o procedimiento, incluye tomar parte activa en el proceso, formando parte del mismo y contribuyendo en su definición. En este trabajo, se hace referencia a la participación que se da en los procesos de adopción de decisiones públicas, entendiendo por *decisiones públicas* la formulación de políticas, planes, programas, decisiones, acciones u omisiones provenientes de un órgano de gobierno, federal, estatal y municipal.

No existe una manera única de referirse a la participación de las personas en los procesos de adopción de decisiones públicas en materia ambiental, algunos la denominan participación ciudadana, participación comunitaria, participación social o participación pública. Así, por ejemplo, la Maestra Raquel Gutiérrez Nájera se refiere a la “participación ciudadana” como los espacios que los grupos ecologistas o ambientalistas han *ganado* a la acción del Estado (Gutiérrez, 2002); Rafael González Ballar habla de la importancia de la participación

“ciudadana”, como una manera de eliminar formas de exclusión de grupos sociales (González, 2001); coincidiendo con la denominación legal prevista en el Título Quinto de la LGEEPA, *Participación Social e Información Ambiental*, el Maestro Víctor Toledo se refiere a la participación “social” en la formación de la democracia ambiental. Luego entonces, resulta conveniente esclarecer las diferentes acepciones de la manera adoptada por las personas para incidir en los procesos de adopción de decisiones públicas.

La participación ciudadana se ha pretendido reducir a la participación de las personas en los procesos políticos electivos formales, reservados a los “ciudadanos” con derechos y obligaciones vigentes, pero la participación ciudadana va más allá de la mera emisión de votos (Martínez, 2002), además de que esta denominación excluye a las personas en minoría de edad como sujetos con derecho a participar en los procesos de adopción de decisiones públicas.<sup>5</sup>

La participación “social” se relaciona con el ejercicio libre y autónomo de los ciudadanos respecto de la acción gubernamental: los ciudadanos se organizan para hacer *frente* a la acción del gobierno (Martínez, 2002; Gutiérrez, 2002); es decir, es aquella participación que se da “fuera” de los espacios institucionales de adopción de decisiones públicas. En este trabajo se ha dejado asentado que para resolver los grandes problemas de nuestra época contemporánea (la creciente desigualdad económica y riesgo ecológico), es indispensable construir espacio de discusión y consenso amplios, incluyendo al gobierno y a los ciudadanos.

El concepto de participación “comunitaria” es empleado para referirse a la participación que se da en los grupos sociales con formas de vida comunitaria, donde prevalecen usos o costumbres locales para resolver los problemas “al interior” de la comunidad.

Por lo anterior, en este trabajo se ha decidido hablar de participación pública en razón de que se pretende analizar la participación regulada, alentada o fomentada “desde” la esfera

---

<sup>5</sup> De acuerdo con el contenido del artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son “ciudadanos”, quienes cuenten con la calidad de mexicanos (nacionalidad), además de haber alcanzado la mayoría de edad (18 años) y tener un modo honesto de vivir.

gubernamental con repercusiones sociales importantes, por estar prevista en un ordenamiento legal aplicable en el ámbito nacional; esto no significa preferencia para este tipo de participación, sólo se trata de denominar de alguna manera a la participación que se analiza. En realidad, en coincidencia con Álvarez —citada por Raquel Gutiérrez Nájera, sería mejor hablar de participación ciudadana, entendida como la participación individual o colectiva que realizan algunos miembros de la sociedad en relación con el Estado, en la búsqueda de fines colectivos, pero no se adoptó por las razones expuestas.

### **3.2. Teoría de la participación auténtica.**

El reconocimiento del derecho a participar en los asuntos públicos es relativamente reciente. En 1975 la Organización de las Naciones Unidas definió la participación pública como el involucramiento voluntario y democrático de las personas en:

- a). La contribución al desarrollo,
- b). La participación equitativa de beneficios derivados del desarrollo, y
- c). La participación en la toma de decisiones, respecto de los objetivos, planeación e implementación de los programas de desarrollo.

Sin embargo, esta participación no ha sido entendida de la misma manera, dando lugar a una variada gama de tipos de participación: la participación manipuladora y pasiva, la participación mediante consulta, la participación por incentivos de material, la participación funcional, la interactiva y aquella en la cual las comunidades toman sus propias iniciativas (James y Macqueen, 2002), entre otras.

De acuerdo con la Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales (Convención

de Aarhus<sup>6</sup>), existen tres características esenciales para considerar que un proceso de participación es *auténtico*:

a). Que la participación sea *temprana*, desde el inicio del procedimiento: cuando no se ha tomado la decisión final con la cual culmina el proceso de participación, cuando todas las opciones y soluciones son aún posibles y cuando el público puede ejercer una influencia real en el proceso y sus resultados.

b). Que exista la oportunidad de participar de manera *informada*: que a lo largo del proceso exista información disponible y de fácil acceso respecto del asunto del cual se va a adoptar una decisión y sobre el cual se expresarán las personas que van a participar.

c). *Democrática*: que las personas que toman parte en el proceso participativo puedan hacer observaciones, comentarios y propuestas, y que la decisión final se adopte considerando su participación.

Así, la noción que subyace en la Teoría de la Participación Auténtica es que la democratización debe estar presente en todo el proceso de decisiones, a través de los niveles más básicos de participación (Groenewald y Smith, 2002). La finalidad es evitar legitimar los procesos 3I que consideran pero no incorporan la decisión de las personas:

“Las agencias de gobierno siguen a menudo el *MODELO 3I*:

- a). Informar al público,
- b). Invitarlos a opinar e
- c). Ignorar las opiniones”

(Daniels, 1997, citado por James y Macqueen; 234)

Entre otros objetivos, la participación auténtica debe ayudar al *empoderamiento* de los ciudadanos, en contradicción con una interpretación débil de la participación, como un proceso diseñado para sostener una decisión. De acuerdo con Narayan (2002; xi) el empoderamiento es la

---

<sup>6</sup> Adoptada en la Conferencia Ministerial “Medio Ambiente para Europa”, celebrada en la Ciudad de Aarhus, Dinamarca, el 25 de junio de 1998.



expansión de la libertad de elección y de acción, lo cual significa incrementar la propia autoridad y el control sobre los recursos y las decisiones públicas que afectan la vida misma:

“Empoderamiento es la expansión de bienes y capacidades para participar en, negociar con, influir sobre, controlar, hacer responsables a la instituciones que afectan su vida...”

A continuación se presentan los indicadores propuestos para evaluar un proceso de participación pública auténtico (Tabla 2).

| Indicadores de la Teoría de la Participación Auténtica |                                                                                                         |
|--------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1                                                      | Empoderamiento para participar                                                                          |
| 2                                                      | Oportunidad para participar                                                                             |
| 3                                                      | Participación en el proceso de presupuesto (del proyecto o de la acción a evaluar)                      |
| 4                                                      | Participación por medio de grupos de interés                                                            |
| 5                                                      | Participación en la identificación de la necesidad del proyecto y en los beneficios derivados del mismo |
| 6                                                      | Contribución al esfuerzo desarrollado                                                                   |
| 7                                                      | Participación en la definición de metas (objetivos), planeación e implementación del proyecto           |
| 8                                                      | Cualidades de los cuerpos de decisión                                                                   |
| 9                                                      | La participación se prevé como una forma normal de conducir los procesos                                |
| 10                                                     | El proceso está bajo el control de la comunidad, no de los consultores o técnicos ni de las autoridades |
| 11                                                     | El interés del Estado es mejorar los procesos participativos                                            |

Tabla 2. Fuente: Tomada de Groenewalt y Smith (2002). Traducción propia.

En este caso el empoderamiento se entiende como las acciones encaminadas a hacer asquibles –facilitar la comprensión- a los ciudadanos todas las fases y contenidos del procedimiento de toma de decisiones.

La oportunidad para participar tiene que ver con el hecho de que el proceso sea abierto a todas las personas interesadas, sin distinciones. En el caso de obras públicas, se prevé la participación en la definición del presupuesto de la obra.

El indicador número cuatro sirve para preguntar si los intereses de los ciudadanos organizados tienen la oportunidad de participar.

El indicador cinco comprende la participación pública en la definición de las necesidades de la comunidad y si de las mismas considera que resulta beneficiada. La contribución al esfuerzo desarrollado se refiere a la percepción ciudadana de haber contribuido con su participación al proceso, incluida la decisión final.

El indicador número siete es explícito.

El indicador ocho cuestiona si los grupos que han participado en el proceso de toma de decisiones son representativos de la comunidad y si tienen la obligación de rendir cuentas de sus acciones. En este trabajo

El indicador nueve pregunta si el proceso permite una participación normal o extraordinaria.

El indicador diez es explícito y el indicador décimo primero está se plantea en forma interrogativa.

### **3.3. Nivel de apertura.**

La participación pública auténtica está relacionada con el nivel de apertura previsto en los diseños de los procesos de participación. La apertura prevista en los diseños de los procedimientos nos permite prever qué tipo de participación se espera en los procesos participativos y, por ende, cuáles pueden ser sus resultados; es decir, nos permite tener una perspectiva clara de la medida en que se incluirá a los ciudadanos en la definición de los problemas, necesidades, políticas, programas de gobierno, planes de desarrollo o de manejo de recursos, entre otros.

Para ello, se adoptó el espectro de participación pública elaborado por la Asociación Internacional para la Participación Pública (figura 1):

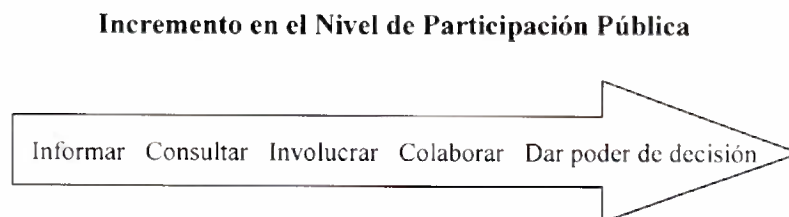


Figura 1. Fuente: Adaptada de IAPP (2000).

En la tabla 3 se indican los objetivos que se proponen en cada nivel de participación, así como cuál es la promesa implícita en el diseño y cuáles son los medios utilizados con más frecuencia para alcanzar el objetivo esperado. Se supone que entre más alto sea el nivel de participación previsto en el diseño del proceso de consulta, se obtendrán resultados más equitativos y viceversa.

| Nivel de Participación Pública |                                                   |                                         |                                                    |                                     |                                                      |
|--------------------------------|---------------------------------------------------|-----------------------------------------|----------------------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------------------------|
|                                | Informar                                          | Consultar                               | Involucrar                                         | Colaborar                           | Dar poder de decisión                                |
| Objetivo                       | Dar información para comprensión de una actividad | Retroalimentación del público           | Entender y tomar en cuenta inquietudes del público | Incluir al público en cada decisión | Dejar en manos del público la toma de decisión final |
| Promesa                        | Te mantendremos informado                         | Te informamos y escuchamos; sabrás cómo | Trabajaremos para que tus inquietudes se           | Incorporaremos tus recomendaciones  | Implementaremos la decisión de la comunidad          |

|                                 |                                                                             |                                                                                                      |                                  |                                                                               |                                                       |
|---------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
|                                 |                                                                             | influyo tu<br>participación en<br>la decisión final                                                  | reflejen en la<br>decisión final | ciones, tanto<br>como sea<br>posible                                          |                                                       |
| Herra-<br>mientas<br>utilizadas | Boletines<br>informativos,<br>internet, salas<br>de exhibición<br>y diálogo | Recibir<br>Comentarios,<br>grupos de<br>enfoque,<br>encuestas,<br>sondeos y<br>reuniones<br>públicas | Talleres y<br>debates            | Comités<br>ciudadanos,<br>decisiones<br>consensua-<br>das y<br>participativas | Jurados<br>ciudadanos,<br>votaciones y<br>plebiscitos |

Tabla 3. Fuente: IAPP (2000).

## Capítulo 2. Marco Jurídico de la Participación Pública en Materia Ambiental.

### Introducción.

El objetivo de este capítulo es dejar establecido el marco jurídico de la participación pública en materia ambiental -incluido el derecho a la información- como un derecho vigente, y las diversas ambigüedades, imprecisiones o contradicciones jurídicas que, en su caso, limiten ese derecho. Para ello, debemos de establecer el fundamento general de este derecho y su regulación, es decir, en dónde reside y cómo es asequible la *potestad* ciudadana para promover el funcionamiento del aparato coactivo del Estado para que otros -gobernados y gobernantes- actúen de una manera determinada (Carmona, 2001:4).

En atención al principio de *prelación de leyes*, se inicia con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el marco internacional relacionado con la participación pública en materia ambiental, seguido de la Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente y, para abordar el derecho a la información, además, se incluyen aspectos normativos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.<sup>1</sup>

El capítulo no comprende el marco jurídico aplicable al procedimiento de Evaluación del Impacto Ambiental (uno de los instrumentos de la política ambiental), por ser éste el instrumento donde se verificará más adelante el nivel de apertura a la participación pública previsto en la ley.

---

<sup>1</sup>En los casos necesarios, se incluyen referencias a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Planeación y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

## 1. Marco Constitucional.

De acuerdo con el contenido del artículo 133º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), “esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que de ella emanen y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma... serán la Ley Suprema de toda la Unión...”. De lo anterior se deduce que todas las demás disposiciones normativas que dicten tanto la legislatura federal como las legislaturas de los Estados y los tratados internacionales que se firmen, deberán ajustarse a la Carta Magna o Norma Fundamental, como también se le conoce a la Constitución General de la República, dado que ésta es la *Ley Suprema de toda la Unión*.

En el artículo 1º, párrafo primero, de la Carta Magna, se establece que “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta *Constitución*, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”. De lo anterior se advierte que las garantías previstas en la Carta Magna son otorgadas a *todos los individuos* que se encuentren en territorio nacional, sin distinción de nacionalidad, credo religioso, condición social, opinión u otra razón similar. También se advierte que esas garantías no pueden ser menoscabadas en manera alguna, a menos que en la misma Constitución así se establezca.

En este orden de ideas, si deseamos ubicar el derecho a la participación pública en los procesos de toma de decisiones, lo procedente sería revisar acuciosamente el Capítulo I de la Constitución misma (*De las Garantías Individuales*), para constatar dicha circunstancia.

Después de una primera revisión se nota que este derecho no está estatuido como tal; no, al menos, de manera explícita. A pesar de lo anterior, de una interpretación armónica y completa de las garantías individuales, advertimos que dicho derecho sí está contenido en dicho capítulo, en el artículo 4º de la Carta Magna, que en su párrafo cuarto señala:

“Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado  
para su desarrollo y bienestar”



Existe un debate recurrente sobre el alcance legal de este derecho, calificado conceptualmente como *dogmático* o *pragmático*,<sup>2</sup> por dos razones. La primera, en el texto constitucional no especifica cómo debe ser entendido el derecho en mención, ni señala quién es titular de ese derecho, en qué casos es exigible, ante qué autoridad es exigible, cuál es la conducta de *hacer* o *no hacer* de dicha autoridad para satisfacer el derecho estatuido, cuáles son los medios o mecanismos jurídicos que el gobernado puede accionar para exigir la preservación o cumplimiento del derecho, y, en caso de su inobservancia por la autoridad, cuáles serían las consecuencias legales específicas. La segunda, el término *adecuado* es por demás ambiguo, vago y laxo, lo que propicia incertidumbre en el gobernado para saber en qué momento se está trasgrediendo o menoscabando el derecho estatuido a su favor, dicho de otra manera, el gobernado no sabe cuál es el límite mínimo para considerar que su derecho a un medio ambiente adecuado no ha sido trasgredido.<sup>3</sup> Esta indefinición tiene consecuencias importantes en la gestión ambiental, sobre todo en la conducta de los gobernados, quienes —ante la incertidumbre y ambigüedad para actuar en la consecución del derecho en mención— son colocados en una situación pasiva, indefensa en términos jurídicos.

Por lo anterior, varios especialistas señalan que el derecho a un medio ambiente adecuado no es un derecho pleno (en términos jurídicos), dado que está previsto como un derecho *programático* y éstos “no dan lugar al surgimiento de derechos subjetivos” (Carmona, 2001; 13):

“Por más que estos principios rectores estén en la Constitución no son en realidad derechos en sentido pleno, sino hasta que son desarrollados por la ley... debe de haber una referencia expresa que establezca *quién y ante quién se ejercita (sic) este derecho...* se debe señalar

---

<sup>2</sup> Conceptualmente, las normas estatuidas en la Constitución se clasifican en preceptivas, organizativas o programáticas: las primeras “generan derechos y obligaciones”; las segundas señalan las reglas de operación de las instituciones constitucionales, y; las terceras, establecen “directivas de acción” para los órganos de gobierno constitucionales principalmente, pero también para los gobernados (Corral, 1998).

<sup>3</sup> Para un análisis más profundo sobre las implicaciones del término “adecuado”, se sugiere leer *Reflexiones jurídico sistemáticas sobre la incorporación expresa del derecho a un medio ambiente sano en la Constitución Mexicana*, de Eduardo J. Corral (1998).

claramente *¿Quién tiene el derecho subjetivo? y ¿Qué acciones puede emprender para su tutela?*” (cursivas propias)

Al respecto, se considera que este argumento se debe matizar, pues de una interpretación completa de la cita constitucional, correlacionada con el artículo 1º ya citado, podemos decir que el derecho a un medio ambiente adecuado está establecido en beneficio de *toda persona*, y, aunque es cierto que en el texto constitucional federal no se dispone expresamente respecto de los medios para su tutela, en la ley reglamentaria del artículo 4º supra citado (LGEEPA), sí se prevén diversos medios para preservar este derecho, así sea de manera insuficiente. Por ejemplo, entre los medios de tutela al alcance ciudadano se encuentra el *juicio de amparo*, oponible en contra de actos de autoridad violatorios de garantías, el cual se *ejerce* ante los Tribunales del Poder Judicial Federal. En lo que sí se coincide con la Doctora Carmona es en la conveniencia de que el Constituyente permanente hubiera sido explícito cuando instituyó este derecho en la Norma Fundamental, mediante normas preceptivas y organizativas tendientes a su tutela jurisdiccional, para evitar lo que ha sucedido hasta ahora:

“la intervención de los tribunales en los conflictos jurídico-ambientales se ha basado principalmente en las acciones constitucionales previstas para la defensa de los derechos fundamentales” (Brañes, 2000).

En realidad, el problema de fondo estriba en el hecho de que la defensa y preservación del ambiente generalmente implica un actuar colectivo, dado que involucra *intereses colectivos* (conceptuados erróneamente como *difusos*),<sup>4</sup> de lo cual surge un problema para su tutela: en nuestro sistema jurídico (sustantivo y procesal) prevalecen —en gran parte— las reglas de *estricto derecho*, adecuadas para la defensa de los intereses individualizados, bien definidos.

---

<sup>4</sup> La doctrina jurídica, tanto románica como anglosajona, califica a los derechos difusos como aquellos que no están *asignados* a una persona en forma *cierta*, es decir, existe duda sobre quién es su *titula*. Enrique Leff (2000) afirma que no existe tal *difusidad*, lo que existe es una limitación del orden jurídico positivo (incapaz de comprender los derechos colectivos), en su afán —totalizador— de ordenar-asignar la naturaleza, para dominarla.

Así, se tiene que el derecho a participar en los procesos de toma de decisiones en materia ambiental está intrínseco en el derecho a un medio ambiente adecuado. Al respecto, la Doctora María del Carmen Carmona señala con claridad que éste último se estructura en tres derechos (Carmona, 2001:3):

- “1. El derecho a la participación social en la toma de decisiones,
  2. El Derecho a la información ambiental, y
  3. El derecho a exigir la protección ambiental y la reparación del daño ambiental”
- (numeración y ordenación propia).

Esto es absolutamente lógico, pues el derecho a un medio ambiente adecuado sólo puede ser efectivamente exigible a otros (gobernantes y gobernados), cuando se tiene el derecho a participar en todos aquellos procesos donde se adoptarán decisiones que potencialmente lleguen a impactar de manera adversa el ambiente. En consonancia con lo anterior, una de las mejores maneras de participar es cuando los individuos cuentan con información veraz y oportuna, así fue reconocido en la conformación de la Agenda 21 (Principio 10), adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y el Desarrollo.

Como se señaló en el capítulo de antecedentes de este trabajo, el derecho a la participación pública en los procesos de toma de decisiones en materia ambiental y el derecho a la información están estrecha e indisolublemente imbricados. Lo anterior es relevante para este trabajo, pues -como se ha señalado- ambos derechos son considerados como dos de las cuatro *áreas integradoras de la Justicia Ambiental* (Liu, 2000).

El derecho a la información ambiental tiene sustento constitucional expreso en el artículo 6º Constitucional, que en la parte conducente señala: “*el derecho a la información será garantizado por el Estado*”.<sup>5</sup> La manera en la cual se dispuso garantizar éste derecho, fue mediante su regulación en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

---

<sup>5</sup> Obsérvese que en este caso sí se estableció expresamente a quién es exigible el cumplimiento y satisfacción de este derecho, como reclama con acierto la Doctora Carmona Lara, en el caso del derecho a medio ambiente adecuado: el Estado.

Gubernamental (LFTAI), publicada en el Diario Oficial de la federación el once de junio de 2002 (vigente a partir del día siguiente) y en el reglamento correspondiente.

A lo anterior debemos agregar que, respecto de las autoridades federales, estatales o municipales, en los artículos 8º y 35º Constitucionales federales se consagra el *derecho de petición*, con la precisión de que la garantía individual sólo es asequible a los mexicanos:

“Artículo 8º. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición,... 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...

Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:...

V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.”

El acuerdo al que se alude en el 8º precepto constitucional está estrechamente ligado al contenido de los artículos 14º y 16º constitucionales. El primero consagra la *garantía de legalidad*, consistente en la *exacta aplicación de la ley y de debido proceso legal*; el segundo, se refiere a la *garantía de seguridad jurídica*, mediante la cual se dispone que todo acto de autoridad deberá estar debidamente fundamentado y motivado; en otras palabras, el acuerdo que dicte la autoridad, debe tener un fundamento de ley aplicable al caso concreto de manera exacta, observando las formalidades legales de fondo y de forma, además de señalar los motivos, razones o circunstancias que la llevaron a dictar el acuerdo en el sentido que se haya hecho (acto de motivar). Señalamos que lo anterior reviste singular importancia para ejercer plenamente el derecho a participar en los procesos de toma de decisiones en materia ambiental, pues de esta manera se evitan actos arbitrarios o discrecionales de las autoridades. Si bien es cierto que el precepto constitucional (8º) sólo exige que se dé respuesta a la petición, esa respuesta debe estar exenta de arbitrariedad o discrecionalidad, para que el peticionario sepa a qué atenerse o a qué medios jurídicos recurrir.

Por la naturaleza del actuar colectivo de la sociedad en la preservación de un medio ambiente adecuado y, en particular, del derecho a participar en los procesos de toma de

decisiones en materia ambiental, resulta preciso citar el contenido del artículo 9º Constitucional, donde se estatuye el *derecho de asociación* de toda persona:

“Artículo 9. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito... No se considerará ilegal y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si o se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de la violencia o amenazas de intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee”.

De la lectura del artículo advertimos su importancia para este trabajo, pues difícilmente puede afirmarse que los problemas relacionados con el ambiente y su deterioro tienen implicaciones *individuales*. En todo caso, los individuos podrán decidir actuar de manera individual o colectiva en defensa de su derecho a un medio ambiente adecuado, pero las consecuencias de un acto o conducta que afecte adversamente al ambiente son para la colectividad indudablemente, en mayor o menor medida. Por ende, el derecho de asociarse libremente resulta fundamental para la participación pública en los procesos de toma de decisiones en materia ambiental. Al respecto, la Doctora María del Carmen Carmona (2001:5), indica que “*la forma de actuar que han asumido los sujetos frente a él –refiriéndose al medio ambiente- y que se traduce en las formas de aprovechamiento, intercambio y destino de los elementos naturales... (se despliegan) en un actuar colectivo... ”*.

Los derechos previstos en la parte primera del artículo 6º y en el diverso 7º, ambos de la Carta Magna, están intrínsecamente relacionados con el derecho a la participación pública en los procesos de toma de decisiones en materia ambiental. En el primer caso, se trata del derecho a la *libertad de pensamiento* (manifestación de las ideas) y, en el segundo, del derecho a la *libertad de imprenta* (escribir y publicar escritos) sobre cualquier materia. La relevancia se hace evidente cuando se disiente de una autoridad o un particular, respecto de los efectos atribuidos a un acto o conducta que incide sobre el ambiente. Es claro que al tiempo que se ejerce el derecho a participar en los procesos de toma de decisiones en materia ambiental, conjunto con el derecho a



la información se ejerce el derecho a la libre manifestación de las ideas y que muchas de éstas ideas se asientan de manera escrita para su difusión o interposición ante alguna autoridad. Así lo reconoce el maestro Ramón Martín Mateo (1994):

“El derecho de acceso a la información administrativa, se conecta con el derecho a la libertad de expresión y a la libre comunicación de las ideas y noticias...”

Ahora bien, en el capítulo de antecedentes de este trabajo, se ha dejado asentado que desde la década de los años sesenta surgieron diversos cuestionamientos de parte de la sociedad hacia los gobiernos, debido a los patrones o modelos de desarrollo adoptados para apropiarse o transformar los recursos naturales en el mundo contemporáneo. En estrecha relación con esta circunstancia advertimos que en el artículo 25° y 26° de la Constitución General de la República se establece:

“Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable...”

Artículo 26. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional...

La Planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo...

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática...”

Si los derechos aludidos con anterioridad para promover la participación pública están establecidos a favor de los gobernados (como una *potestad*), en los artículos 25° y 26° citados encontramos un *deber hacer (obligación)* para los gobernantes: organizar y definir de manera democrática el desarrollo nacional, de manera *integral y sustentable*. Al respecto, es significativo que en el artículo 26° se estatuya que el Plan Nacional de Desarrollo Sustentable (PNDS) *debe* incorporar las aspiraciones y demandas de la sociedad como un *imperativo*, y que no se haya dejado como un acto potestativo a favor de la autoridad. Obviamente, a pesar de que es una



obligación para los gobernantes, el que la organización y definición del PNDS se realice de manera *democrática* no está garantizado en absoluto; eso depende muchos otros factores, entre ellos, la participación informada y responsable de la sociedad en los procesos de decisiones públicos. Razón suficiente para analizar los niveles de apertura previstos para la participación pública en el desarrollo de los procesos de toma de decisiones, con la finalidad ulterior de, por un lado, constatar su observancia de parte de los gobernantes, y, por otro lado, analizar la manera en que la sociedad asume su corresponsabilidad en la consecución de un desarrollo sustentable.

## **2. Marco Internacional.**

Definitivamente fue en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, del 3 al 14 de junio del año 1992, cuando el concepto de *desarrollo sustentable* alcanzo un estatus universalmente aceptado, al menos en el discurso. En la *Cumbre de la Tierra*, como también se le conoce a esta reunión –reunión que contó con la presencia de más de 120 Jefes de Estado y Primeros Ministros de los cinco continentes (Glender y Lithinger, 1994)-, los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas adoptaron cinco documentos relevantes, a saber:

1. Declaración de Río,
2. Plan de Acción o Agenda 21,
3. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático,
4. Convenio sobre Diversidad Biológica, y
5. Principios no vinculantes sobre Bosques de todo tipo.

Para efectos de este trabajo únicamente se revisan los documentos indicados con los dígitos 1 y 2, en ese orden, de lo declarativo a lo programático.

## 2.1. Declaración de Río.

La Declaración de Río es un documento de naturaleza declarativa, fue emitido con el objetivo de “establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de *cooperación entre los Estados, los sectores claves (sic) de las sociedades y las personas*”. Está integrada por un total de 27 Principios, todos ellos interrelacionados. Los principios 10 y 3 tienen relación expresa con las cuatro áreas integradoras de la Justicia Ambiental:

“Principio 10. El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos al resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

Principio 3. El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presente y futuras”.

De los principios citados advertimos que la participación pública fue reconocida como un elemento imprescindible en la consecución de un desarrollo sustentable. Razón por la cual en el Principio 10 se incluyó el derecho de toda persona al acceso a la información ambiental, el derecho (oportunidad) a participar en los procesos de toma de decisiones y el derecho a ser resarcido por daño ambiental;<sup>6</sup> por su parte, el Principio 3 incluye el derecho al desarrollo. Estos

---

<sup>6</sup> Como hemos señalado, el derecho a acceder a procedimientos judiciales y administrativos es referido por diversos tratadistas como *Acceso a la Justicia Ambiental*, pero no debe confundirse con la *Justicia Ambiental*, dado que ésta es, sobre todo, un *movimiento reivindicador* en un sentido mucho más amplio: La Justicia Ambiental no se agota en el derecho (Leff, 2000).

cuatro aspectos coinciden sustancialmente con las cuatro áreas integradoras de la Justicia Ambiental, de acuerdo con Liu (2000).

## **2.2. Plan de Acción o Agenda 21.**

La Agenda 21, como se le conoce ampliamente, es un documento de carácter programático, mediante el cual se pretende vincular “los temas ambientales y los correspondientes al desarrollo”, para alcanzar un desarrollo sustentable para el *siglo 21*, a través de “las estrategias, planes, políticas y procesos nacionales”. El objetivo es superar “las disparidades entre las naciones y dentro de las naciones, con el agravamiento de la pobreza, el hambre, las enfermedades y el analfabetismo y con el continuo empeoramiento de los ecosistemas de los que depende nuestro bienestar” (Agenda 21, preámbulo).

La Agenda 21 consta de cuarenta capítulos –extensos- que comprenden los temas más diversos en materia ambiental, cada uno de ellos con varios programas a desarrollar. Este apartado se circunscribe de manera breve a tres de estos capítulos: *Integración del Medio Ambiente y el Desarrollo en la adopción de Decisiones*, *Fortalecimiento de los Grupos Principales e Información para la Adopción de Decisiones*.

El capítulo denominado Integración del Medio ambiente y el Desarrollo en la Adopción de Decisiones, señala con claridad que, ante la creciente desigualdad económica y el deterioro ambiental, se deben de *reestructurar los procesos de adopción de decisiones*, de manera que el medio ambiente y el desarrollo se sitúen en el centro de del proceso de adopción de decisiones y bajo *nuevas modalidades de diálogo* entre gobernantes y gobernados. En las *Bases para la Acción*, del programa A (Integración del medio ambiente y el desarrollo a nivel de políticas, planificación y gestión), señala:

“8.3. El objetivo general consiste en mejorar o reestructurar el proceso de adopción de decisiones, de manera que se integre plenamente en el examen de las cuestiones

socioeconómicas y relativas al medio ambiente y se logre una participación más amplia del público...

(Se propone) crear o mejorar mecanismos para facilitar la participación de organizaciones, grupos y particulares interesados, en todos los niveles del proceso de de adopción de decisiones”

Como se advierte de lo transcrito, en el documento se dejó expresamente asentada la necesidad de cambiar la forma vertical de tomar decisiones en los procesos de diseño de políticas públicas, en la planeación del desarrollo y en la gestión del medio ambiente, en todos los niveles de gobierno. La manera de lograr este objetivo sería mediante la participación adecuada de personas y grupos en la formulación, diseño y aplicación de las decisiones públicas.

La sección III, titulada Fortalecimiento de los Grupos Principales, se refiere a todos aquellos grupos sociales que se consideran importantes para el “cumplimiento eficaz de los objetivos, las políticas y los mecanismos acordados” (Agenda 21):

1. La mujer,
2. La infancia y la juventud,
3. Las poblaciones indígenas y sus comunidades,<sup>7</sup>
4. Las organizaciones no gubernamentales,
5. Las autoridades locales (en nuestro caso, los Ayuntamientos),
6. Los trabajadores y sus sindicatos,
7. Los comerciantes y empresarios,
8. La comunidad científica y tecnológica, y
9. Los agricultores.

La participación amplia de cada uno de estos grupos, en el proceso de adopción de decisiones, “es un requisito fundamental para alcanzar el desarrollo sustentable” (sección III, Agenda 21).

---

<sup>7</sup> Debe decir, Los Pueblos indígenas.

En el capítulo 40, denominado Información para la adopción de decisiones, se afirma que cada personas es usuario y portador de información, en sentido amplio, por tanto, existe la necesidad de acceder a la información generada en todos los niveles de gobierno y aún en el plano internacional. Los objetivos de sistematizar la información generada en los niveles de gobierno, son fomentar las capacidades de los gobiernos para adoptar decisiones, así como dar acceso a los ciudadanos a dicha información, con la pertinencia debida.

### **3. Marco legal**

A continuación se revisan las disposiciones *legales* relacionadas con la participación pública prevista en algunos de los instrumentos de política ambiental, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y de la Protección al Ambiente, además de otros ordenamientos legales vinculados estrechamente con la regulación de dichos instrumentos.

Asimismo, dado que desde un inicio se estableció que el derecho a la información está imbricado con el derecho a la participación en los procesos de adopción de decisiones en materia ambiental, en el numeral 3.2 que sigue se abordan los aspectos legales más relevantes del primero.

#### **3.1. Ley General del Equilibrio Ecológico y de la Protección al Ambiente.**

La Ley General del Equilibrio Ecológico y de la Protección del Ambiente (LGEEPA) se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 28 de enero de 1988, para entrar en vigor el primer día de marzo del mismo año. La LGEEPA fue reformada mediante decreto publicado en el DOF de fecha 13 de diciembre de 1999, cuando se incluyó un capítulo relacionados con los delitos ambientales, y se redistribuyeron las competencias entre los tres niveles de gobierno, además de regular la diversidad biológica y, muy importante, se ampliaron y reglamentaron “los espacios

para la participación social, el derecho a la información ambiental”, y se revisaron las disposiciones relacionadas con el recurso de revisión y la denuncia popular.

La LGEEPA es considerada como una *Ley Marco o Ley Paraguas*, dado que de la misma o bajo la misma se regulan o desprenden diversas disposiciones jurídicas previstas en otras leyes o reglamentos, existentes a la vigencia de esta ley: “las disposiciones de la “ley” marco” prevalecen sobre las leyes especiales... por su visión holística y sistémica” (Brañes, 2000; 115).

La LGEEPA es la “ley reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección del ambiente...”, de acuerdo con el contenido del artículo 1º de dicho ordenamiento legal.

De esta manera, es inconcuso que los derechos constitucionales previstos en el apartado 1 que antecede están correlacionados -en la parte conducente- con el contenido del artículo 1º apenas citado, donde se establecen las *bases* para:

“I. Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar”;...

VII. Garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente...

IX. El establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre éstas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental.”

En correspondencia con las bases citadas, en el artículo 5º de la misma ley se prevé como una *facultad* de la Federación:

“XVI. La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental, de conformidad en lo dispuesto en esta Ley;

XVII. La integración del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales y su puesta a disposición al público en los términos de la presente Ley.”



La atribución legal de la SEMARNAT para promover la participación social deviene de lo previsto en la de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF):

“Artículo 32. A la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales corresponde el despacho de los siguientes asuntos:...

XVII. Promover la participación social y de la comunidad científica en la formulación, aplicación y vigilancia de la política ambiental, y concertar acciones e inversiones con los sectores social y privado para la protección y restauración del ambiente”

Derivado de lo anterior, a lo largo de la LGEEPA se prevén diversos *momentos* mediante los cuales se pretende garantizar la participación pública, en la aspiración de alcanzar un desarrollo sustentable, incluyendo un Título expresamente denominado *Participación Social e Información*, desglosado en diez artículos (del 157° al 159° Bis6).

Se expone primero el contenido del título apenas mencionado, por sus características de generalidad, y en seguida se aborda la participación pública prevista de manera particular en cada uno de los *instrumentos* de la política ambiental.

El artículo 157° estatuye el alcance del Título de la *Participación Social e Información*, al correlacionar el imperativo constitucional previsto en los artículos 25° y 26° constitucionales federales: “El Gobierno Federal deberá promover la participación corresponsable de la sociedad en la planeación ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales”, a través de la Secretaría del Medio Ambiente y de Recursos Naturales (SEMARNAT).

El contenido del artículo 158° de la LGEEPA esta correlacionado con el artículo 26° constitucional citado, dado que aborda de manera más amplia lo concerniente al *Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD)*, previendo la convocatoria a los diversos actores de la sociedad para que participen expresando su *opinión y propuesta* en la integración y definición del SNPD. De igual manera, prevé la celebración de convenios con dichos actores sociales, incluyendo a los medios de comunicación, el reconocimiento de los esfuerzos destacados de los

integrantes de la sociedad en asuntos ambientales y el fomento de la *conciencia ecológica* de las diversas comunidades.

En cuanto a la participación social, en el artículo 159° de la LGEEPA se encuentra el fundamento jurídico para la integración de los *órganos de consulta* conjuntos, entre las autoridades, los académicos, el sector social y los empresarios.

“Artículo 159. La Secretaría integrará órganos de consulta en los que participen entidades y dependencias de la administración pública, instituciones académicas y organizaciones sociales y empresariales...

Cuando la Secretaría deba resolver un asunto sobre el cual los órganos a que se refiere el párrafo anterior hubiesen emitido una opinión, la misma deberá expresar las causas de aceptación o rechazo de dicha opinión”.

A pesar de que las funciones de estos órganos consultivos son muy importantes (asesoría, evaluación y seguimiento de los objetivos de la política ambiental), sus opiniones no son *vinculantes*, es decir, no son obligatorias para las autoridades. Circunstancia que en determinado momento llega a desalentar este tipo de participación pública. Por ello, Martha Delgado (1999), señala que:

“Estos mecanismos son sumamente insuficientes y además funcionan de manera deficiente: los consejos no resuelven casi nunca los problemas más importantes y difíciles, y sus integrantes no intervienen directamente en el diseño y ejecución de políticas ambientales...”

Lo afirmado por Delgado es cierto, la obligación de la autoridad de considerar la opinión del órgano consultivo -dentro del proceso de toma de decisiones- termina al momento de recibir las opiniones u observaciones del CCDS; si bien está obligada a expresar los motivos de su aceptación o rechazo, al momento de dictar la resolución final correspondiente.

“Los Consejos de la Secretaría son órganos consultivos que tienen a su cargo las funciones de asesoría, evaluación y seguimiento en materia de política ambiental y pueden emitir las opiniones y observaciones que estimen pertinentes.”

Al respecto debemos de recordar que –como todo acto de autoridad- la decisión que se adopte debe de estar debidamente fundamentada y motivada, de acuerdo con lo establecido en los artículos 14º y 16º constitucionales citados con anterioridad.

Hasta el momento se encuentran constituidos los siguientes consejos y comités, de acuerdo con la información proporcionada por la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia (UCPSyT) de la SEMARNAT:

| Consejos en la SEMARNAT |                                                                                                               |
|-------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1                       | Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable                                                           |
| 2                       | Comité Consultivo Nacional No Gubernamental del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) |
| 3                       | Consejo Técnico Consultivo Nacional                                                                           |
| 4                       | Consejo Consultivo del Agua (carácter de Nacional)                                                            |
| 5                       | Consejos de Cuenca                                                                                            |
| 6                       | Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas                                                                |
| 7                       | Consejos Asesores de Áreas Naturales Protegidas                                                               |
| 8                       | Comité Técnico Consultivo Nacional para la Recuperación de Especies Prioritarias                              |
| 9                       | Subcomités de Vida Silvestre                                                                                  |
| 10                      | Comité Consultivo Nacional de Normalización para la Protección Ambiental                                      |

Tabla 4. Fuente: Elaboración propia, con información de la UCPSyT.

Ahora bien, en el Capítulo IV de la LGEEPA, dedicado a los *Instrumentos de la Política Ambiental*, se encuentran varios artículos que disponen la obligación del Gobierno Federal de promover “la participación de los distintos grupos sociales en la elaboración de los programas que

tengan por objeto la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, según lo establecido en esta Ley y las demás aplicables.”

Los instrumentos de la Política Ambiental son aquellos mecanismos o instrumentos de protección ambiental que la legislación pone a disposición del estado y de la sociedad para la aplicación de la política ambiental (Brañes, 2000; IDEA *et al*, 1999). Los instrumentos regulados en la LGEEPA son: la planeación ambiental, el ordenamiento ecológico del territorio, la evaluación del impacto ambiental, las áreas naturales protegidas, los instrumentos económicos, la regulación de los asentamientos humanos, las normas oficiales mexicanas, la autorregulación y auditorías ambientales. En cada uno de los instrumentos citados se prevé algún grado de participación pública, sin embargo, por los alcances de este trabajo, únicamente se abordarán los cuatro primeros mencionados.

El artículo 157° estatuye el alcance del Título de la *Participación Social e Información*, al correlacionar el imperativo constitucional previsto en los artículos 25° y 26° constitucionales federales: “El Gobierno Federal deberá promover la participación corresponsable de la sociedad en la planeación ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales”, a través de la Secretaría del Medio Ambiente y de Recursos Naturales.

### **3.1.1. Planeación Ambiental.**

Como se dejó asentado en el *marco constitucional* que antecede, en el artículo 26° de la Carta Magna se prevé que el desarrollo nacional se llevará a cabo dentro de un sistema de *planeación democrática*, con la participación de los diversos sectores sociales.

El Maestro Raúl Brañes (2000) señala que la planeación es un concepto con raíces en la política económica, y, en general, “es un proceso de determinación de las acciones que deben realizarse y de los medios necesarios a ese efecto, para alcanzar un crecimiento económico que

sea socialmente adecuado”. Lo cual se confirma con la definición legal de la planeación nacional del desarrollo se encuentra en el artículo 3º de la ley reglamentaria, la Ley de Planeación (LP):

“Artículo 3º. Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la *ordenación racional y sistemática de acciones* que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, *tiene como propósito la transformación de la realidad del país*, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.”

(cursivas propias)

En el párrafo primero del artículo 17º de la LGEEPA, se dispone que en la planeación se observara los lineamientos de política ambiental que establezca el Plan Nacional de Desarrollo y los programas correspondientes. Y, en cuanto a la participación pública en la planeación ambiental, en el artículo 18º del mismo ordenamiento legal, se lee:

“Artículo 18. El Gobierno Federal promoverá la participación de los distintos grupos sociales en la elaboración de los programas que tengan por objeto la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, según lo establecido en esta Ley y las demás aplicables.”

A su vez, en el artículo 2º de la Ley de Planeación, la participación pública se prevé como un requisito para un Desarrollo Integral y Sustentable del País: “la consolidación de la democracia como un sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, *impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades de gobierno.*”

En el artículo 20º de la LP se prevé de manera más explícita el propósito del impulso de la participación pública esperada en la Planeación Nacional del Desarrollo y los medios a través de los cuales se obtendrá: con el “propósito de que la población exprese sus *opiniones* para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley”. Las

organizaciones sociales y los pueblos indios “participarán como *órganos de consulta permanente* en los aspectos de planeación democrática relacionados con su actividad, a través de los *foros de consulta popular* que al efecto se convocarán”.

Es importante señalar que el Artículo Cuarto Transitorio de la LP<sup>8</sup> establece como una *posibilidad* –sólo eso- que el Ejecutivo Federal observe las disposiciones de la LP, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo para el período presidencial 2000-2006, en cambio, hace la anotación de que “instruirá” a las secretarías de Estado y paraestatales, para que “en la elaboración de los programas sectoriales respectivos... apliquen *estrictamente* los criterios de sustentabilidad a que se refiere el presente decreto (LP)”.

### **3.1.2. Ordenamiento Ecológico del Territorio.**

El ordenamiento ecológico del territorio está definido en la fracción XXII del artículo 3º de la LGEEPA, como: “El instrumento de política ambiental cuyo objeto es *regular el uso de suelo y las actividades productivas*, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir de análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos”. Es conveniente precisar que de acuerdo con el artículo 19 BIS existen cuatro programas de ordenamiento ecológico del territorio, pues en la elaboración de dos de ellos se prevé algún tipo de participación pública, a saber: *general, regional, local y marino*.

La atribución legal de la SEMARNAT para promover el Ordenamiento Ecológico del Territorio (OET) está prevista en la de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF):

“Artículo 32. A la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales corresponde el despacho de los siguientes asuntos:...

---

<sup>8</sup> Reforma del 23 de mayo de dos mil dos, según publicación en el DOF del día 24 del mismo mes y año.



X. Promover el ordenamiento ecológico del territorio nacional, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, y con la participación de los particulares”

En relación con el ordenamiento ecológico *general* del territorio, en el artículo 20 BIS de la LGEEPA, se dispuso lo siguiente:

“Artículo 20 BIS. La formulación, expedición, ejecución y evaluación del ordenamiento ecológico general del territorio se llevará a cabo de conformidad con o dispuesto en la Ley de Planeación. Asimismo, *la Secretaría deberá promover la participación de grupos y organizaciones sociales y empresariales, instituciones académicas y de investigación, y demás personas interesadas*, de acuerdo con lo establecido en esta Ley, así como en las demás disposiciones que resulten aplicables.”

(cursivas propias)

La expedición del ordenamiento *local* del territorio compete a las autoridades municipales y, en su caso, al Gobierno del Distrito federal, según el artículo 20 BIS 4 del ordenamiento legal citado. Es decir, son éstas autoridades quienes tienen la capacidad legal para reglamentar el uso de suelo y las actividades productivas, que no estén expresamente conferidas a las autoridades estatales o federales. Dentro del procedimiento para la elaboración del ordenamiento local, establecido en el artículo 20 BIS 5 de la LGEEPA, de lee:

“VII. Para la elaboración de los programas de ordenamiento ecológico local, las leyes en la materia establecerán los mecanismo que garanticen la participación de los particulares, los grupos y organizaciones sociales, empresariales y demás interesados. Dichos mecanismos incluirán, por lo menos, procedimientos de difusión y consulta pública de los programas respectivos.”

Como se puede observar, en el ordenamiento local sí se expresan los mecanismos mínimos de participación en la elaboración del mismo, a diferencia del ordenamiento general, donde se fue omiso al respecto. En relación con la elaboración del ordenamiento ecológico del territorio regional y del marino -en la LGEEPA- no se encuentran disposiciones expresas para la participación pública.

### **3.1.3. Áreas Naturales Protegidas.**

La definición de las Áreas Naturales Protegidas (ANP) está contenida en el artículo 3° de la LGEEPA, como “Las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen previsto en la presente Ley”.

La atribución legal de la SEMARNAT para proponer el establecimiento de Áreas Naturales Protegidas está prevista en la de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF):

“Artículo 32. A la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales corresponde el despacho de los siguientes asuntos:...

VI. Proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de áreas naturales protegidas, y promover para su administración y vigilancia, la participación de autoridades federales o locales, y de universidades, centros de investigación y particulares”

De acuerdo con el contenido del artículo 46° de la LGEEPA, se reconocen ocho tipos de ANP: reservas de la biosfera, parques nacionales, monumentos naturales, áreas de protección de recursos naturales, áreas de protección de flora y fauna, santuarios, parques y reservas estatales y zonas de preservación ecológica en los centros de población. Las seis primeras son competencia de la Federación, la séptima es competencia de los Estados o del Distrito Federal y las últimas mencionadas competen a los municipios.

De manera general -para las ANP- en el artículo 47° del ordenamiento legal citado, se prevé la participación pública:

“Artículo 47. En el establecimiento, administración y manejo de las áreas naturales protegidas a que se refiere el artículo anterior, la Secretaría promoverá la participación de sus habitantes, propietarios o poseedores, gobiernos locales, pueblos indígenas, y demás

organizaciones sociales, públicas y privadas, con el objeto de propiciar el desarrollo integral de la comunidad y asegurar la protección y preservación de los ecosistemas y su biodiversidad.”

El artículo 56° BIS del mismo cuerpo normativo dispone que la SEMARNAT constituirá el Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas, con representantes de dicha Secretaría y de las “instituciones académicas y centros de investigación, agrupaciones productores y empresarios, organizaciones no gubernamentales y de otros organismos de carácter social o privado, así como personas físicas, con reconocido prestigio en la materia”.

A pesar de que en los artículos 47° y 56 BIS apenas citados se prevé una participación pública razonablemente amplia -desde antes del establecimiento de las ANP hasta el manejo de las mismas, incluyendo la elaboración del programa de manejo- en algunos casos la participación ha sido escasamente incorporada, generando conflictos sociales serios que en ocasiones han derivado en enfrentamientos entre las autoridades y los habitantes o poseedores de dichas ANP. Los desacuerdos derivan, principalmente, de las diversas limitaciones o prohibiciones de las actividades tradicionales desarrolladas con anterioridad al establecimiento de las ANP.

De manera significativa, debemos considerar que en el artículo 58° de la LGEEPA se prevé la participación pública *previa a la expedición de la declaratoria* correspondiente, mediante el acceso directo de los interesados a todos aquellos estudios que sustenten la idoneidad del espacio territorial para ser objeto de la protección legal propuesta. E incluso, en las fracciones III y IV del mismo artículo, se establece la obligación de la Secretaría para *solicitar la opinión* de las organizaciones sociales públicas o privadas, pueblos indígenas, personas físicas y morales interesadas, universidades y centros de investigación, “interesados en el establecimiento, administración y vigilancia de áreas naturales protegidas”.

Decimos que es importante que la Secretaría *deba* solicitar la opinión de las personas físicas y morales enunciadas, de manera previa a la declaratoria, pues eso obliga a que la autoridad recurra a todos aquellos que puedan llegar a ser afectados de alguna manera por el

establecimiento de un ANP, buscando el consenso social necesario para la viabilidad social del programa de manejo, mediante el cual se prevé alcanzar los objetivos ambientales perseguidos con la figura jurídica de las ANP. Después de todo, la preservación o restauración de sitios que no han sido significativamente alterados por el ser humano, será alcanzada de mejor manera si aquellos que pueden llegar a ser afectados con la declaratoria *hacen suyo* el programa de manejo, evitando las *ANP de papel*.

El programa de manejo de un ANP es un requisito a satisfacer dentro del año siguiente a la declaratoria, según el artículo 65° de la LGEEPA. La elaboración del programa debe contar con la participación de los habitantes, propietarios o poseedores de los predios inmersos en parte o en su totalidad en la ANP, de los gobiernos locales involucrados y de los demás interesados:

“Artículo 66. El programa de manejo de las áreas naturales protegidas deberá contener, por lo menos, lo siguiente:...

III. La forma en que se organizará la administración del área y los mecanismos de participación de los individuos y comunidades asentadas en la misma, así como de todas aquellas personas, instituciones, grupos y organizaciones sociales interesadas en su protección y aprovechamiento sustentable...”

Además, en el artículo 67° del mismo ordenamiento legal se establece la posibilidad de que una vez establecida un ANP y aprobado el programa de manejo correspondiente, se otorgue la administración del ANP a los gobiernos locales o a personas físicas o morales interesadas, mediante convenios enmarcados en la normatividad vigente.

Por último, en cuanto a este instrumento de política ambiental, en el párrafo segundo del artículo 74° de la LGEEPA, se establece la posibilidad para que cualquier persona pueda consultar el Registro Nacional de Áreas Naturales Protegidas, previsto para ser constituido por la SEMARNAT, según el mismo artículo.

### 3.1.4. Normas Oficiales Mexicanas.

Una Norma Oficial Mexicana (NOM) es una *regulación técnica de observancia obligatoria* que, de acuerdo con el artículo 3, fracción XI de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN), establece “reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetados y las que se refieran a su cumplimiento o aplicación”.

La atribución legal de la SEMARNAT para establecer Normas Oficiales Mexicanas (NOM) está prevista en la de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF):

“Artículo 32. A la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales corresponde el despacho de los siguientes asuntos:...

IV. Establecer, con la participación que corresponda a otras dependencias y a las autoridades estatales y municipales, normas oficiales mexicanas sobre la preservación y restauración de la calidad del medio ambiente; sobre los ecosistemas naturales; sobre e aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de la flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, sobre descargas de aguas residuales, y en materia minera; sobre materiales peligrosos y residuos sólidos peligrosos”

En la LGEEPA no se prevé disposición expresa para la participación pública en el proceso de elaboración de las NOM. Sin embargo, en el párrafo segundo del artículo 37° se establece la posibilidad legal de que “los interesados” u obligados a observar el cumplimiento de alguna NOM, en cuanto al equipo, proceso o tecnología a utilizar, podrán proponer *alternativas de equipos, procesos o tecnologías* a la Secretaría, justificándolas adecuadamente. En respuesta, la SEMARNAT emitirá una resolución, en un plazo no mayor a 30 días. Aunado a lo anterior, en párrafo quinto del artículo 44° de la LFMN, se prevé la posibilidad de que “las personas interesadas” presenten a las dependencias propuestas de nuevas NOM. La dependencia que haya

sido receptora de una propuesta, hará el análisis primario de la justificación de la NOM propuesta, y, en su caso, turnará el *anteproyecto* al Comité Consultivo Nacional de Normalización (CCNN).

En el artículo 47º de la LFMN, donde se prescribe el procedimiento para la elaboración de las NOM, se prevé la posibilidad de que las personas interesadas puedan hacer *comentarios* ante el CCNN, respecto de los *proyectos* de NOM, durante un plazo de sesenta días, contado a partir de que el proyecto sea publicado en el DOF. Durante este plazo (sesenta días) los interesados podrán acceder directamente (*consultar*, dice la ley) a la *manifestación de impacto regulatorio* que sustenta el proyecto de la NOM. Al fenecer el plazo de sesenta días, el CCNN dará respuesta por escrito a los interesados, mediante publicación que se insertará en el DOF, al menos 15 días antes de la publicación de la NOM.

Además de los instrumentos antes revisados, existen otros instrumentos de política ambiental mediante los cuales se puede tomar parte en los procesos de adopción de decisiones, como se muestra en la siguiente tabla.

| INSTRUMENTO                           | FUNDAMENTO                                                                                   |
|---------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| Planeación Ambiental                  | LGEEPA<br>Ley de Planeación<br>Ley Forestal                                                  |
| Ordenamiento Ecológico del Territorio | LGEEPA<br>RLGEEPA-Ordenamiento Ecológico del Territorio<br>Ley General Asentamientos Humanos |
| Evaluación del Impacto Ambiental      | LGEEPA<br>RLGEEPA-Impacto Ambiental<br>Ley Forestal                                          |
| Áreas Naturales Protegidas            | LGEEPA                                                                                       |



|                                                      |                                                                                                |
|------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                      | RLGEEPA-Áreas Naturales Protegidas<br>Ley de Aguas Nacionales<br>Reglamento de la Ley Forestal |
| Normas Oficiales Mexicanas                           | LGEEPA<br>Ley Federal sobre Metrología y Normalización                                         |
| Regulación Ambiental de los<br>Asentamientos humanos | LGEEPA<br>Ley General de Vivienda                                                              |
| Autorregulación y Auditorías Ambientales             | LGEEPA                                                                                         |

Tabla 5. Fuente: Adaptada de IDEA *et al* (1999).

### 3.2. Derecho a la Información Ambiental.

Bajo este numeral se aborda el marco *legal* del derecho a la información ambiental en materia ambiental. Para una exposición más completa, además de la Ley General del Equilibrio Ecológico y de la Protección al Ambiente, se abordan aspectos relevantes de la ley reglamentaria del derecho constitucional a la información: la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAI).

Según el Maestro Ramón Martín Mateo (1994), el derecho a la información administrativa, es “la habilitación legal ciudadana para conseguir que la Administración (Pública) les comunique o facilite las informaciones de que dispone, en sus registros y archivo, compartiendo con ellos, con ciertas limitaciones, sus disponibilidades y datos”. El Maestro Brañes (2000) señala que el derecho a la información es “un corolario” o “el indispensable correlato” del derecho de participación de la sociedad civil en la gestión ambiental. De su lado, la Maestra Raquel Gutiérrez Nájera (2002) señala que en el derecho a la participación en la toma de decisiones en materia ambiental, el derecho a la información es un “presupuesto” que permite “la acción misma”, es decir, la explicitación del primero. De nuestra parte, hemos dejado constancia

de nuestra coincidencia con el Maestro Martín Mateo, en la aseveración siguiente: “para ser eficiente, la participación social debe ser informada” (Martín, 1994).

El derecho de acceso a la información es un derecho de “segunda generación”, entendido así por su naturaleza de *derecho social*.<sup>9</sup> Está relacionado con el derecho a la libertad de expresión y a la libre comunicación de las ideas, con un matiz: “más que con la libertad de expresión en cuanto a derecho fundamental, el derecho aquí considerado se relaciona con el *control democrático de la Administración (Pública)*” (Martín, 1994).

En la Introducción de la LFTAI, se señala que la entrada en vigor de este ordenamiento legal, constituye un “salto cualitativo en la construcción democrática del país, pues su tema esencial ya no alude a la forma de acceso al poder y a la representación nacional, *sino a la calidad democrática del ejercicio del poder (político)*”. Efectivamente, en el fondo, ejercer el derecho a participar en la adopción de decisiones de manera informada, supone una participación de los ciudadanos en la definición de las necesidades y problemas sociales, y, en consecuencia, una limitación al abuso tentativo del ejercicio del poder público, materializado en aquellas decisiones tendientes a solucionar las necesidades o problemas sociales. De acuerdo con la Maestra Raquel Gutiérrez Nájera, la existencia de una ciudadanía informada es requisito para incitar en forma responsable una acción u omisión por parte de las agencias gubernamentales (Gutiérrez, 2002).

### **3.2.1. Ley General del Equilibrio Ecológico y de la Protección al Ambiente.**

El Capítulo II del Título Quinto de la LGEEPA regula el *Derecho a la Información Ambiental*. En el artículo 159 BIS 3 dispone que *toda persona* tendrá derecho a que las autoridades de los tres niveles de gobierno “pongan a su disposición la información que les soliciten”, en los

---

<sup>9</sup> Se consideran derechos de “primera generación” aquellos que tienen una connotación personal o individual, como la libertad, la propiedad o la privacidad del domicilio, entre otros.

términos previstos en la LGEEPA. A su vez, en el artículo 159 BIS, párrafo segundo, se define legalmente qué se debe entender por *información ambiental*:

“Artículo 159 BIS 3.

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

En el artículo 32 BIS de la LOAPF, fracción XIV, encontramos que corresponde a la SEMARNAT “promover el sistema de información ambiental”, con la participación de los tres niveles de gobierno y con las instituciones de educación superior e investigación.

La información ambiental a la que puede acceder la sociedad se registra, organiza, actualiza y difunde mediante el Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales, de acuerdo con el artículo 159 BIS. El acceso a esta información requiere satisfacer tres puntos: 1) Solicitud por escrito, 2) Señalar específicamente cuál es la información petitionada y, 3) Los motivos de la solicitud. De acuerdo con el artículo 8º constitucional, el punto 3 es un requisito *adicional*, dado que la norma constitucional no lo prevé; razón por la cual, se considera inconstitucional.

Una vez que la SEMARNAT recibe una solicitud de información ambiental, tiene la obligación de responder por escrito, en un plazo no mayor a veinte días (se entiende que son días *hábiles*, de acuerdo con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo), contados a partir de la fecha de recibir la petición. En caso el supuesto de que la información solicitada sea denegada, por alguna de las causales señaladas en el artículo 159 BIS 4 de la LGEEPA, la dependencia deberá *motivar* su respuesta.

### **3.2.2. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.**

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAI), fue publicada en el D.O.F. el once de junio de 2002, y entró en vigor a partir del día siguiente. Aunque en su articulado no se precisa, la LFTAI se puede considerar la *ley reglamentaria* del artículo 6º constitucional federal, en cuanto al derecho a la información. La finalidad de este ordenamiento legal es “proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información” en posesión del Poder Ejecutivo Federal, del Congreso de la Unión y del Poder Judicial Federal, así como de los demás órganos constitucionales autónomos administrativa o económicamente, y cualquier otra entidad federal.

En el artículo 3º, fracción V, se establece la definición legal del término *Información*: “la contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título”. Los *sujetos obligados* son:

“XIV. Sujetos obligados:

- a). El Poder Ejecutivo Federal y la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República;
- b). El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, La Cámara de senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos;
- c). El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- d). Los órganos constitucionales autónomos;
- e). Los tribunales administrativos federales, y
- f). Cualquier otro órgano federal.”

La LFTAI prevé la posibilidad de acceder a casi toda la información que posean los sujetos obligados citados, desde su estructura orgánica, facultades, remuneración mensual por puesto, metas y objetivos de las dependencias o entidades, requisitos y trámites o servicios que

prestan, concesiones y autorizaciones, información sobre el presupuesto asignado y la forma de su ejecución, resultados de auditorías, contratos de obra pública o servicios, entre otros.

La restricción para acceder a la información puede ser de dos tipos: la clasificada como *reservada* o *confidencial*. En el primer caso, se refiere a la información generada por las autoridades (artículos 13° y 14°) en el ejercicio de sus funciones o de la cual hayan tenido conocimiento por disposición de ley; en el segundo caso, se trata de aquella información que se encuentra en posesión de las autoridades, pero que fue recibida de parte de los particulares, y que no se encuentra en un registro público o en fuentes de acceso público (artículo 18°).

El procedimiento para acceder a la información pública se resume de la manera siguiente:

1. Se puede acceder a tres tipos de información: pública, datos personales o corrección de datos personales. En este trabajo únicamente se aborda lo concerniente al primer tipo de información señalada: la pública.
2. El o los interesados, de manera individual o colectiva, por su propio derecho o en representación de otra persona, presenta una solicitud por medio de las Unidades de Enlace habilitadas en la sede de los sujetos obligados o directamente en las oficinas del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. En el segundo caso, la solicitud es turnada a la entidad o dependencia administrativa u órgano de gobierno correspondiente, para su atención y resolución.
3. La solicitud puede ser mediante *escrito libre* o en alguno de los formatos diseñados expresamente por los sujetos obligados, incluidos medios electrónicos. Se debe indicar los datos generales del solicitante y la descripción *clara y precisa* de la información que se pretende y el lugar dónde se puede localizar, así como la modalidad en la cual se prefiere recibir la información.

Coincidiendo con el *exceso* señalado anteriormente, en cuanto a la exigencia de la LGEEPA para señalar los *motivos* por los cuales se requiere la información, en el párrafo último del artículo 40° de la LFTAI, se estableció que “en ningún caso la entrega de información estará condicionada a que se motive o justifique su utilización, *ni se requerirá demostrar interés*

*alguno*”. En otras palabras, el solicitante no está obligado a decir a la autoridad para qué fines requiere la información, ni señalar cuál es la calidad con la cual se ostenta para presentar su solicitud, tampoco indicar los *motivos* relacionados con su solicitud. En el presente caso, priva el criterio de que ante una contradicción de normas, prevalece la especializada (LFTAI) sobre la general (LGEEPA).

4. Recibida una solicitud, de la cual no se haya sido específico o claro, la autoridad puede requerir al solicitante –por única ocasión, dentro de un plazo de 10 días hábiles, para que aclare o corrija su solicitud (art. 40). En este caso, el plazo de veinte días indicado en el numeral que sigue, se extiende hasta en tanto el peticionario subsane o corrija la solicitud.
5. El plazo para dar respuesta, indicando la forma y medio para poner a disposición la información y, en su caso, el costo<sup>10</sup>, es de 20 días hábiles (art. 44). Si la autoridad no da respuesta a la petición dentro de este término, se actualiza la figura jurídica de la *positiva ficta*, o sea, se entiende que la respuesta es en sentido positivo y, entonces, la autoridad tiene un plazo de diez días para poner a disposición del interesado la información requerida.
6. En el caso de que la información solicitada no esté en la dependencia o entidad señalada por el solicitante, la autoridad ante la que se interpuso la solicitud dispone de un plazo de cinco días hábiles para hacérselo saber al peticionario.
7. Si la información solicitada no es susceptible de ser contestada en el plazo de veinte días indicado, la autoridad podrá duplicar dicho término, haciéndoselo saber al peticionario dentro del primer plazo. O sea, la autoridad dispone de un total de 40 días hábiles para dar respuesta.
8. Una vez que la autoridad indique el medio, forma de entrega y costo, dispone de diez días para hacer llegar la información, siempre y cuando el peticionario, en su caso,

---

<sup>10</sup> El costo de una copia simple asciende a \$ 1.00, la copia certificada a \$11.00 pesos; si es en disco compacto tiene un costo de \$10.00, y; si es en disco magnético de 3.5”, la cantidad asciende a \$ 7.00. En síntesis, lo que se cubre es el costo del material donde se imprime o contiene la información. Las cantidades están expresadas en moneda nacional.



haya cubierto el costo señalado. La información puede ser enviada hasta el domicilio del peticionario, con el costo de envío correspondiente.

9. Todas las notificaciones se harán en el domicilio señalado en la solicitud, si éste queda en la ciudad donde reside el sujeto obligado. En el caso de que la solicitud se haya hecho por medio electrónico, por el mismo medio surten efecto las notificaciones.

En el supuesto de que una petición haya sido denegada, en todo o en parte, el interesado tiene la posibilidad de inconformarse e interponer un *recurso de revisión*, ante la autoridad que haya *conocido* del asunto (artículo 49º), dentro de un plazo de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente de la notificación. El recurso debe señalar a la autoridad que denegó la información, el nombre del recurrente y del *tercero interesado*<sup>11</sup> (si lo hay), la fecha en que se le notificó la respuesta, cuál es el acto que recurre y qué es lo que solicita, además debe acompañar copia de la resolución (respuesta) que impugna y demás documentos que sirvan para apoyar su recurso. La autoridad turnará el recurso al IFAIP para su resolución. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAIP) resolverá el recurso de revisión, supliendo la deficiencia de la queja del recurrente, o sea, subsanando aquellos elementos que considere vulneraron el derecho del peticionario, aunque éste no los haya hecho valer en su recurso. El plazo para resolver el recurso es de hasta cincuenta días hábiles, treinta para que el Comisionado ponente presente su proyecto de resolución y veinte más para el Pleno del IFAIP resuelva en definitiva el recurso. Estos plazos son prorrogables, a juicio del Pleno del IFAIP.

La resolución definitiva podrá *desechar* el recurso (no entra a su estudio) por alguna causa de *improcedencia* (artículo 57º):

1. Presentación extemporánea,
2. Que el recurso ya haya sido resuelto una vez por el IFAIP,
3. Que se recurra una resolución no emitida por un Comité (autoridad que denegó la información) o

---

<sup>11</sup> Se denomina tercero interesado a la persona que puede resentir algún perjuicio o molestia, jurídicamente hablando, con motivo del acceso a la información solicitada.

4. Cuando, con motivo de los mismos hechos, se esté tramitando algún recurso ante los tribunales del Poder Judicial Federal.

También puede suceder que la resolución que recae al recuso de revisión confirme la decisión de la autoridad impugnada (artículo 56°), o bien, que se revoque o modifique la denegación combatida. En este último supuesto, se señalará los plazos y procedimientos para asegurar que se ponga a disposición del recurrente la información solicitada.

Existe una posibilidad más para resolver un recuso de revisión, cuando se actualiza la figura jurídica del *sobreseimiento* (artículo 58°), es decir, cuando habiendo sido admitido a trámite el recurso, durante el proceso para su resolución se actualiza alguno de los supuestos siguientes: el recurrente se desiste o fallece, cuando sobreviene alguna causa de improcedencia, o bien cuando la autoridad que denegó la información revoca su resolución, dejándola sin efectos jurídicos.

Como podemos observar, la LFTAI prevé una reglamentación mucho más amplia y precisa que la prevista en la LGEEPA; por esta, razón, fue preciso referirnos a su contenido de manera detenida.

## Capítulo 3. Marco Jurídico de la Evaluación del Impacto Ambiental y el Proceso de Certificación de la COCEF.

### **Introducción.**

Este capítulo tiene dos objetivos, desarrollados en tres secciones. El primero es dejar establecido el marco jurídico de uno de los instrumentos de la política ambiental, la Evaluación del Impacto Ambiental (EIA), regulada en la LGEEPA del artículo 28° al 35° BIS 3, destacando aquellos aspectos relacionados con la participación pública prevista en el procedimiento de evaluación. El segundo objetivo es analizar el diseño de la EIA, señalando las contradicciones, confusiones y vaguedades jurídicas intrínsecas en dicho instrumento, para dar cuenta de las limitaciones que el diseño impone al derecho de participar en los procesos de adopción de decisiones públicas.

Para ello, en la primera sección se analizó los diversos aspectos del procedimiento de evaluación del impacto ambiental (EIA) —especialmente en el diseño del proceso de consulta pública, a partir de sus antecedentes, su definición, disposiciones jurídicas del ámbito internacional relacionadas, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente y el Reglamento en la materia, señalando los aspectos más relevantes y las vicisitudes que definen el nivel de apertura previsto. Se consideró importante no sólo exponer y analizar el diseño de la EIA como tal, sino también presentar —así sea de manera breve- el marco contextual en el que cual se creó, para tener una perspectiva clara de la racionalidad que subyace en el diseño.

La razón por la cual no se abordó este instrumento en el capítulo que antecede -junto a los otros instrumentos señalados, es por que la EIA es el instrumento seleccionado para analizar de manera práctica el nivel de apertura a la participación pública en los procesos de adopción de decisiones en materia ambiental.

En la segunda sección se aborda el procedimiento de participación pública de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza, una institución creada en un contexto social diferente y que, se supone, debe producir resultados diferentes a los de la EIA, en cuanto a la incorporación de la participación pública. Finalmente, se incluye una sección donde se compara el diseño de ambos procesos de participación, distinguiendo sus rasgos comunes y distintivos.

## **I. Marco Jurídico de la Evaluación del Impacto Ambiental.**

### **1. Antecedentes.**

El marco operativo dentro del cual se conduce una institución está delineado por las leyes, reglas y racionalidades establecidas en la creación de la institución misma (Doughman, 1999). Para entender la manera en que el discurso ambiental es traducido operacionalmente, es necesario entender el contexto social existente en el momento de crear o definir una institución.

A finales de los años sesenta del siglo veinte, la sociedad norteamericana se podía explicar conceptualmente entre *totalists* (conservadores), quienes dominaron culturalmente los años cincuenta, y *tribalists* (liberales), quienes “surgieron” en los años sesenta del siglo veinte (Marty, 1997, citado por Grant, 2003). Los primeros sentían amenazado su estatus y estabilidad social alcanzado en el *boom* económico que siguió al fin de la segunda guerra mundial, por el “exceso” de regulación de las actividades económicas y limitaciones al derecho de propiedad, que atentaba contra sus derechos civiles originarios; los segundos, promovían espacios de participación más amplios en la elaboración de las políticas públicas, incluyendo la participación de la población “afro-americana, nativa, hispano-americana, los pobres, las mujeres, gay y lesbianas, y los desamparados” (Grant, 2003:74).

Con el ascenso de Richard Milhous Nixon a la presidencia de los Estados Unidos de América en 1969, se adoptó en la administración pública el *Nuevo Federalismo* sintetizado en la

frase “ley y orden” (Grant, 2003). El estilo de gobierno adoptado por Nixon fue una respuesta al estilo de gobierno del presidente demócrata Lyndon B. Johnson (1963-1969), quien se había rodeado de un grupo de expertos técnicos denominados *The Great Society*, en referencia al extenso programa legislativo impulsado por la administración demócrata para elevar el nivel de vida estadounidense. El proceso de adopción de decisiones, diseñado por la *technical intelligentsia*, tenía el objetivo de “controlar los procesos de decisiones públicas con un discurso técnico mejor informado, basado en técnicas científicas”, consistente en cinco fases (Fischer, 1993:22):

1. Un grupo de expertos, principalmente científicos, se reúnen en torno a una reforma legislativa ideada por quienes detentan del poder político;
2. Los expertos se abocan a definir y articular la problemática social y económica, y a indicar las reformas políticas necesarias;
3. Un grupo más amplio de líderes de opinión se reúnen para discutir el problema y para generar un consenso;
4. En seguida, se elabora un informe que argumenta el programa de reformas necesarias que serán diseñadas e implementadas; y
5. Finalmente, el reporte es comunicado a la sociedad vía los *mass media* desde “el púlpito” de la presidencia.

Las técnicas científicas privilegiadas por la Gran Sociedad —*thank thinkers*— se corresponden con la tradición liberal clásica, en la cual el gobierno es “neutral” ante los valores y derechos que preceden y constituyen el bien común. La neutralidad ansiada por los tecnócratas tenía el objeto de limitar el control que ejercían los grupos de presión política más y mejor organizados, en detrimento de los grupos sociales menos favorecidos por el *boom* económico de la posguerra. De esta manera, los nuevos intelectuales asumieron un rol central en la definición y deliberación de las políticas públicas, dado que eran quienes poseían el conocimiento *a-político* para seleccionar las mejores técnicas tendientes a lograr el bien común.

Jane Grant (2003) señala que, por un lado, Nixon necesitaba dar respuesta a los conservadores, quienes se quejaban del uso abusivo de las ciencias sociales en la elaboración de las políticas públicas, y, por el otro lado, debía dar respuesta a los grupos sociales que presionaban para incrementar los mecanismos de protección ambiental. En este contexto, en 1969 se creó la Ley Nacional de Política Ambiental (National Environmental Policy Act, NEPA) y en 1970 la Agencia de Protección Ambiental (Environmental Protection Agency, EPA). La respuesta a los *totalist* se sintetiza en que la EPA nunca fue integrada al gabinete federal con el rango de una secretaría de estado; Nixon ejerció un control absoluto sobre la política ambiental, limitando su margen de acción (Grant, 2003). La respuesta a los *tribalists* fue la promulgación de la NEPA, donde se mantuvo el proceso de adopción de decisiones utilizado por los tecnócratas, adicionando algunos mecanismos para la participación.

La Evaluación del Impacto Ambiental (EIA) tiene su origen en la NEPA, donde se regula el procedimiento de evaluación que las autoridades de las agencias federales deben observar cuando implementan las políticas públicas ambientales (IDEA *et al*, 1999; Brañes, 2000). En la NEPA se dispone como una obligación para las *Agencias Federales* elaborar una manifestación de impacto ambiental “para cualquier propuesta legislativa o cualquier acción de importancia a nivel federal, que pueda afectar el medio ambiente humano en forma significativa (s.4332 (c))” (IDEA *et al*, 1999). La NEPA prevé la participación de los ciudadanos en *todas* las etapas del procedimiento de evaluación, desde el momento en que el promovente comunica a la autoridad evaluadora la intención de preparar una manifestación de impacto ambiental (MIA), para que los ciudadanos interesados participen en la identificación de los impactos potenciales de la obra a evaluar y las alternativas que la autoridad debe evaluar, para evitarlos o mitigarlos (IDEA *et al*, 1999):

“Los ciudadanos también pueden participar en el proceso de identificación del campo de acción de la EIA, por lo que la agencia junto con los ciudadanos, identificarán cuáles son



relativa a una manifestación de impacto ambiental, consistente en las *medidas técnicas preventivas y correctivas* para minimizar los daños ambientales durante su ejecución o funcionamiento.”

La LGEEPA define a la EIA en el artículo 28º, párrafo primero,<sup>2</sup> como un procedimiento a disposición de la SEMARNAT para “establecer las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos” en la legislación ambiental, a fin de “evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el ambiente...”.

De acuerdo con Brañes (2000) y Vera (2003), en nuestro país la EIA es un instrumento de *segundo piso*,<sup>3</sup> pues la decisión de la autoridad evaluadora se adopta —al menos en teoría— después de una ordenación previa del territorio (como la evaluación ambiental estratégica y el ordenamiento ecológico del territorio), teniendo como base un “sistema reglado” de origen europeo (lista de obras o proyectos a evaluar).<sup>4</sup> Incluso Brañes subraya que la EIA es un instrumento de “excepción”, para indicar que no se debe pretender someter todo proyecto a este tipo de evaluación, dado que, por una parte, se debe poner énfasis en los instrumentos de primer piso, y, por otra parte, la EIA es un procedimiento “complejo y costoso”, tanto para los promoventes como para la autoridad evaluadora (Brañes, 2000).

De lo anterior se puede decir que la Evaluación del Impacto Ambiental es una herramienta o mecanismo de naturaleza *preventiva*, cuyo fin u objetivo es proveer a la autoridad de un conjunto de información de manera tal que —al finalizar el procedimiento de evaluación— le permita adoptar la mejor decisión, entre varias alternativas, respecto de una actividad u obra propuesta.

---

<sup>2</sup> Es importante anotar que la regulación de la EIA se efectuó hasta el año de 1988 (cuando se abrogó la LFPA y en su lugar se promulgó la LGEEPA), seis años después de su inclusión en la LFPA; el reglamento en la materia se publicó el 7 de julio de 1988 (Brañes, 2000).

<sup>3</sup> Vera (2003) distingue los instrumentos de *primer piso* en los siguientes términos: “Implican en todos los casos una toma de decisiones previa, sobre TODOS los recursos dentro de una demarcación territorial, para TODOS los fines lícitos, de TODOS los habitantes”.

<sup>4</sup> Vera (2003) aclara que en los Estados Unidos de América se aplica el sistema de “caso por caso”, dado que no existen los POETs (programas de ordenamiento ecológico del Territorio).

### 3. Ley General del Equilibrio Ecológico y de la Protección al Ambiente.

La atribución legal de la SEMARNAT para evaluar y dictaminar las Manifestaciones de Impacto Ambiental (MIA) está prevista en la de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) y en el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental (Reglamento):

*(LOAPF)*

“Artículo 32. A la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

XI. Evaluar y dictaminar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten los sectores público, social y privado; resolver sobre los estudios de riesgo ambiental, así como sobre los programas para la prevención de accidentes con incidencia ecológica;”

*(Reglamento)*

“Artículo 4. Compete a la Secretaría:

I. Evaluar el impacto ambiental y emitir las resoluciones correspondientes para la realización de proyectos de obras o actividades a que se refiere el presente reglamento.”

Las obras o actividades sujetas a obtener la autorización de la SEMARNAT -previa presentación de una Manifestación de Impacto Ambiental- están especificadas en el artículo 28° de la LGEEPA:<sup>5</sup>

“Artículo 28... quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente de autorización en materia de impacto ambiental de la Secretaría:

“I. Obras hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carbo ductos y poliductos;

---

<sup>5</sup> En el artículo 5° del Reglamento se precisa cada una de las fracciones citadas.

- II. Industria del petróleo, petroquímica, siderúrgica, papelera, azucarera, del cemento y eléctrica;
- III. Exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias reservadas a la federación, en los términos de las Leyes Minera y Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear;
- IV. Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos;
- V. Aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especiales de difícil reparación;
- VI. Plantaciones forestales;
- VII. Cambios de uso de suelo de áreas forestales, así como en selvas y zonas áridas;
- VIII. Parques industriales donde se prevea la realización de actividades altamente riesgosas;
- IX. Desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros;
- X. Obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados al mar, así como en sus litorales o zonas federales;
- XI. Obras en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación;
- XII. Actividades pesqueras, acuícolas o agropecuarias que puedan poner en peligro la preservación de una o más especies o causar daño a los ecosistemas; y
- XIII. Obras o actividades que correspondan a asuntos de competencia federal, que puedan ocasionar desequilibrios ecológicos graves e irreparables, daños a la salud pública o a los ecosistemas, o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas relativas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.”

El listado de actividades u obras —de alguna manera— es enunciativo, si atendemos a lo dispuesto en la fracción XIII citada, donde se refiere a cualquier otra obra o actividad que sea de *competencia federal*, que no haya sido listada expresamente.<sup>6</sup> De los tres supuestos que se prevén en esta fracción, los dos primeros son francamente difíciles de establecer, pues se requiere, en el primer caso, que el desequilibrio sea “grave e irreparable”. Ni en la LGEEPA ni en el Reglamento

---

<sup>6</sup> El contenido de esta fracción, establecida para no dejar “fuera” alguna obra o actividad del ámbito federal, ha sido fuente de diferentes críticas, debido a su potencial discrecionalidad.

se define un “desequilibrio grave e irreparable”, sólo se define “desequilibrio ecológico grave”, como la alteración resultante que provoque impactos *acumulativos, sinérgicos y residuales* (los tres en conjunto) (Artículo 3, VI, Reglamento). En el segundo caso, que la obra o actividad cause daños a la salud pública o a los ecosistemas, se presenta un problema de imprecisión de la norma, pues, en estricto sentido, es evidente que toda conducta humana, deliberada o involuntaria, causa algún daño o efecto adverso a la salud pública o a los ecosistemas (fenómeno conocido como *entropía*). Por lo tanto, en la práctica, la causal que se usa para incluir alguna obra o actividad diferente a las listadas, es la tercera prevista: que rebase los límites y condiciones establecidos en las leyes o su reglamento.

#### **4. Procedimiento.**

El procedimiento de EIA puede iniciar bajo dos modalidades, la *manifestación del impacto ambiental* (MIA) o un *informe preventivo* (IP), invariablemente por escrito (artículo 9º, Reglamento).

La definición de la MIA está definida en el artículo 3º, fracción XX, de la LGEEPA: el “documento mediante el cual se da a conocer, con base en estudios, el impacto ambiental, significativo y potencial que generaría una obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo”. A su vez, el informe preventivo se define en el artículo 3º, fracción XI, del reglamento en la materia: el “documento mediante el cual se dan a conocer los datos generales de una obra o actividad para efectos de determinar si se encuentra en los supuestos señalados por el artículo 31 de la Ley o requiere ser evaluada a través de una manifestación de impacto ambiental.”

#### 4.1. Manifestación de Impacto Ambiental.

Para que la Secretaría otorgue o no la autorización solicitada, primero “deberá evaluar los posibles efectos” de las obras o actividades, sobre el conjunto de elementos que integran los ecosistemas, observando el marco jurídico aplicable, los programas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico del territorio, así como las declaraciones de áreas naturales protegidas.

Cuando el procedimiento es instado mediante una MIA, el promovente debe especificar bajo cuál modalidad lo hace, *Regional* o *Particular* (artículo 10, Reglamento). Si lo hace en la modalidad Regional, la obra o actividad debe adecuarse a alguno de los supuestos previstos en el artículo 11 del Reglamento; en los demás casos procede la modalidad particular.

La información anexa a una solicitud de autorización debe incluir una impresión (en cuatro tantos y un disquete):

1. La manifestación de impacto ambiental,
2. Un resumen del proyecto,
3. Copia sellada del comprobante de pago de derechos, y
4. Un estudio de riesgo, cuando el proyecto trate de “actividades altamente riesgosas”

Una vez admitida a trámite la solicitud de autorización, de acuerdo con el artículo 35° de la LGEEPA y el artículo 21 del Reglamento, la Secretaría dispone de un plazo “no mayor de diez días” para *integrar* el expediente correspondiente. Integrado el expediente, la Secretaría publicará la solicitud de autorización en la Gaceta Ecológica, y, por su parte, el promovente debe publicar un *extracto* del proyecto en un periódico local de la entidad federativa, “dentro del plazo de cinco días”, contados a partir de la fecha de la recepción de la MIA en la Secretaría (artículo 34 de la Ley). Dentro de un plazo de veinte días, computado a partir de que se publique la solicitud de autorización en la Gaceta, cualquier ciudadano puede proponer medidas de prevención o mitigación -adicionales a las incluidas por el promovente en la MIA (34°, IV, Ley)- mismas que deberán ser consignadas en la resolución final del procedimiento (34°, V, Ley).



De conformidad con el artículo 35 BIS de la Ley, el plazo establecido para que la Secretaría emita la resolución final es de *sesenta días*, computados a partir de que se interpuso la solicitud de autorización. Sin embargo, en el supuesto de que la información integrada a la MIA no sea suficientemente clara, necesite rectificarse o ampliarse, la Secretaría dispone de un plazo de cuarenta días (contados a partir del día siguiente a la integración del expediente), para requerirle al promovente que aclare, complemente o corrija la información proporcionada (artículo 22, Reglamento). En el momento en que la Secretaría decide hacer este requerimiento, se *suspende* (interrumpe) el término que resta de los sesenta días indicados, hasta por un plazo de sesenta días (artículo 22, Reglamento).<sup>7</sup> Dentro de este plazo el promovente tiene la obligación de allegar, corregir o aclarar la información requerida por la autoridad.<sup>8</sup> Hecho lo anterior, se interrumpe la suspensión y se continúa contabilizando el término inicial de sesenta días, para que la Secretaría finalice su tarea evaluadora y emita su decisión final, que podrá ser en tres sentidos:

1. Autoriza la obra o actividad, en los términos de la MIA que le fue sometida a evaluación;
2. Autoriza la obra o actividad, en todo o en parte, de manera condicionada, o
3. Niega la autorización, porque la obra o actividad contravenga el marco jurídico aplicable, propicie que “una o más especies sean declaradas como amenazadas, en peligro de extinción o cuando se afecte a una de dichas especies, o cuando exista falsedad en la información proporcionada “respecto de los impactos ambientales de la obra o actividad de que se trate”

Siguiendo, existe la posibilidad de que el promovente decida realizar *modificaciones* al proyecto sometido a evaluación. Entonces, el Reglamento prevé dos supuestos: cuando la

---

<sup>7</sup> El tercer párrafo del artículo 35 BIS de la LGEEPA, prevé que en situaciones excepcionales, cuando por la complejidad de la obra o actividad a evaluar, el plazo de sesenta días inicialmente previsto puede ampliarse “hasta por sesenta días adicionales”.

<sup>8</sup> De otra manera se actualiza la figura jurídica de *caducidad del procedimiento*, prevista en el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. La caducidad se actualiza cuando, una vez iniciado el procedimiento, el promovente deja de impulsar –efectivamente– la secuela procesal durante un lapso de sesenta días. El resultado será que la autoridad haga la declaratoria correspondiente y ordene el archivo del trámite, dejando sin efecto jurídico alguno las actuaciones desahogadas hasta la fecha en que se suspendió el procedimiento.



modificación se realiza estando en curso el procedimiento de evaluación o cuando la evaluación ya ha concluido y se otorgó la autorización.

En el primer caso, cuando las modificaciones no son significativas, el promovente debe hacer del conocimiento de la Secretaría la modificación realizada, para que la autoridad esté en condiciones de “solicitar información adicional” o de requerir una “nueva manifestación de impacto ambiental” (artículo 27º, Reglamento). En el segundo caso, cuando la modificación se realiza una vez concluido el procedimiento de evaluación en sentido positivo, existe la obligación del promovente para que haga del conocimiento de la autoridad las modificaciones de que se trate. La autoridad, en un plazo no mayor de diez días, determinará si procede o no una nueva manifestación de impacto ambiental, o bien si es el caso de modificar la autorización concedida, incluyendo nuevas condicionantes.

Es conveniente señalar que, en ambos supuestos, ni la LGEEPA ni el Reglamento establecen algún término para que el promovente haga del conocimiento de la autoridad la modificación del proyecto. Por lo tanto, se debe recurrir a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) -supletoria de las diversas leyes administrativas federales- que en el artículo 32º, párrafo primero, dispone:

“Artículo 32. Para efectos de las notificaciones, citaciones, emplazamientos, *requerimientos*, visitas e *informes*, a falta de términos o plazos establecidos en las leyes administrativas para la realización de trámites, aquéllos no excederán de diez días. El órgano administrativo deberá hacer del conocimiento del interesado dicho plazo.”

(cursivas propias)

El artículo apenas transcrito resuelve el problema de la falta de precisión de la LGEEPA, para que el promovente haga llegar la información que le fue requerida por la Secretaría. Sin embargo, qué sucede cuando se está en los últimos diez días del plazo previsto en el artículo 35 BIS de la LGEEPA, ¿Con motivo de la *modificación*, se puede *suspender* el procedimiento? La suspensión prevista en el artículo 22 del Reglamento refiere que la suspensión podrá declararse

dentro de los “cuarenta días siguientes a la integración del expediente”, o sea del día “once” al día “cincuenta”; en los diez últimos días, del día “cincuenta y uno” al día “sesenta”, no se prevé suspensión alguna, por lo que, de darse el supuesto, la autoridad está imposibilitada –legalmente- de extender el plazo de sesenta días ya mencionado. En todo caso, debió establecerse que las modificaciones realizadas dentro de los últimos diez días del plazo previsto en el artículo 35 de la LGEEPA, se considerarán como realizadas después de concluido el proceso de evaluación. Con esto se evita suspender el procedimiento, en detrimento del previsible interés del promovente para obtener la autorización, y, por otro lado, subsiste la obligación para el promovente de enterar de la modificación realizada a la autoridad, en el plazo perentorio de diez días previsto en la LFPA.

#### **4.2. Informe Preventivo.**

La otra manera de dar inicio al procedimiento de EIA es mediante un informe preventivo, previsto en los artículos 30°, párrafo último, y 31°, ambos de la LGEEPA, y en el artículo 29° del Reglamento. Una vez presentada la solicitud ante la Secretaría, se insertará en un listado que se publicará en la Gaceta Ecológica, para que esté “a disposición del público” (Artículo 31, párrafo último).

El contenido del artículo 31° de la LGEEPA se refiere a aquellas obras o actividades que, aún cuando aparecen en alguna de las primeras doce fracciones del artículo 28° de la Ley, no es necesario seguir el procedimiento para una MIA, sino de un informe preventivo. La justificación está relacionada con el hecho de que, en el caso concreto, existe algún instrumento o mecanismo de *primer piso* aplicable a la obra o actividad de que se trate, como puede ser el caso de las normas oficiales mexicanas u otras disposiciones legales; también puede ser que la obra o actividad esté prevista en algún plan de desarrollo u ordenamiento ecológico del territorio, o bien; que la obra o actividad está contenida o forma parte de otra obra o actividad ya evaluada (artículo 31, LGEEPA y 29, Reglamento).

Además de los datos generales del promovente y del proyecto a evaluar, en la solicitud se debe señalar con cuál instrumento de primer piso o programa se relaciona el proyecto, así como la información precisa de la obra o actividad proyectada, como los productos o sustancias a emplearse, estimación de emisiones, descargas o residuos o la identificación de los diferentes impactos sobre el ambiente (artículo 30, Reglamento).

El procedimiento seguido para el informe preventivo es más sencillo y expedito que el de una MIA, razón por la cual el plazo dispuesto para realizar su análisis (o improcedencia) se reduce a no más de veinte días (artículo 31, párrafo segundo, LGEEPA y artículo 33, Reglamento). La resolución de la Secretaría puede ser en dos sentidos, que efectivamente se está en uno de los supuestos previstos en los artículos 28º y 31 de la Ley y en el artículo 29 del Reglamento, y, por lo tanto, es procedente la modalidad del informe preventivo, o bien; que, dadas las características del proyecto, es necesario que se presente una manifestación de impacto ambiental del mismo. En ambos casos, la Secretaría debe notificar su determinación al promovente dentro del plazo mencionado.

#### **4.3. Proceso de Consulta Pública.**

La participación de la opinión pública en los procesos de adopción de decisiones se estableció como un “requisito fundamental” en la Agenda 21:<sup>9</sup>

“Se trata de la necesidad de que las personas, los grupos y las organizaciones *participen* en los procedimientos de evaluación del impacto ambiental, *conozcan* los mecanismos de adopción de decisiones y *participen* en él, sobre todo cuando exista la posibilidad de que esas decisiones afecten a las comunidades donde viven y trabajan” (cursivas propias)

Acorde con ello, con anterioridad se ha indicado que la LGEEPA se reformó de manera importante en 1996, y que la reforma efectuada incluyó modificaciones relacionadas con la

---

<sup>9</sup> Sección III, Fortalecimiento de los Grupos Principales, punto 23.2.

participación pública en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, entre ellas la consulta pública, prevista en el artículo 34° de la LGEEPA y en el Capítulo Cuarto del Reglamento. Es importante esta observación, dado que, desde el punto de vista operativo —como veremos adelante, una de las limitantes para hacer efectiva la participación pública en los procesos de adopción de decisiones sigue siendo el perfeccionamiento de la consulta pública y el acceso a la información (Brañes, 2000; Gutiérrez, 2002).<sup>10</sup>

El momento en el cual inicia el proceso de consulta pública es poco preciso, ni la LGEEPA ni el Reglamento brindan claridad al respecto; sin embargo, podemos deducir dos momentos:

- 1). A partir de que se integra el expediente
- 2). A partir de que la solicitud de autorización se incluye en la Gaceta Ecológica y ésta se publica.

El primer supuesto se desprende del contenido del artículo 34 de la LGEEPA y del artículo 38 del Reglamento:

“Artículo 34. Una vez que la Secretaría reciba una manifestación de impacto ambiental e integre el expediente a que se refiere el artículo 35, pondrá ésta a disposición del público, con el fin de que pueda ser consultada por cualquier persona.”

“Artículo 38. Los expedientes de evaluación de las manifestaciones de impacto ambiental, una vez integrados en los términos del artículo 20 del presente reglamento, estarán a disposición de cualquier persona para su consulta.”

El segundo supuesto se deduce del contenido del artículo 34° citado y de los artículos 37° y 40°, ambos del Reglamento:

“Artículo 34. ...

La secretaria, a solicitud de cualquier persona de la comunidad de que se trate, podrá llevar a cabo una consulta pública, conforme a las siguientes bases:

---

<sup>10</sup> También es conveniente anotar que el desarrollo del proceso de consulta pública está sujeto a que el procedimiento de Evaluación del Impacto Ambiental se inicie con una MIA, únicamente.

I. La Secretaría publicará la solicitud de autorización en materia de impacto ambiental en su Gaceta Ecológica...”

“Artículo 37. La Secretaría publicará semanalmente en la Gaceta Ecológica un listado de las solicitudes de autorización, de los informes preventivos y de las manifestaciones de impacto ambiental que reciba...”

“Artículo 40. La Secretaría, a solicitud de cualquier persona de la comunidad de que se trate, podrá llevar a cabo una consulta pública, respecto de proyectos sometidos a su consideración a través de manifestaciones de impacto ambiental.

La solicitud a que se refiere el párrafo anterior deberá presentarse por escrito dentro del plazo de diez días, contados a partir de la publicación de los listados de las manifestaciones de impacto ambiental...”

De lo anterior se advierte que el artículo 34° citado dispone que el expediente estará a disposición del público a partir de que esté integrado (circunstancia que debe suceder dentro de un plazo no mayor de diez días), con lo cual se da inicio a la posibilidad de la participación pública en este proceso de adopción de decisiones. Pero por el otro lado, señala que la SEMARNAT publicará en la Gaceta Ecológica un listado con las solicitudes de autorización, semanalmente, de lo cual parece deducirse que es a partir de este momento que da inicio el proceso de participación pública; sin embargo, la publicación de la Gaceta Ecológica es cada tres meses.

Lo que si es claro es la “posibilidad”de que, ante la solicitud de cualquier persona, la SEMARNAT celebre una “consulta pública”, de acuerdo con el artículo 34° de la LGEEPA y del artículo 40° del Reglamento, siempre que la solicitud se presente dentro del “plazo de diez días”, contados a partir de la publicación de la solicitud en la Gaceta Ecológica, y cumpla con los siguientes requisitos:

- “a). Mencionar la obra o actividad respectiva.
- b). Las razones que motivan la petición.<sup>11</sup>
- c). El nombre o razón social y domicilio del solicitante, y
- d). La demás información que el particular desee agregar”.

En el supuesto que la autoridad decida llevar a cabo la consulta pública, surgen varias obligaciones (Artículo 34º, I, LGEEPA y Artículo 41º, I, Reglamento):

-Para la autoridad:

- a). Debe notificar su decisión al peticionario, dentro de los cinco días siguientes a la presentación de la petición, y
- b). Al día siguiente de su decisión, debe notificar su determinación al promovente

-Para el promovente del proyecto:

- a). Debe mandar publicar un *extracto de la obra o actividad*, en un periódico “de amplia circulación” en la entidad federativa correspondiente, “en un término no mayor de cinco días”, contados a partir de la fecha de la notificación respectiva (el día de la notificación también se cuenta)

Una vez que se publicó en el periódico local el extracto de la obra o actividad a evaluar, dentro del plazo de los diez días siguientes, cualquier ciudadano tiene la potestad de solicitar que el expediente integrado se ponga a disposición del público “en la entidad federativa que corresponda” (34º, II, LGEEPA y 41º, II, Reglamento). Es decir, lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 34º ya citado, debe entenderse como una obligación de la Secretaría para poner a disposición del público el expediente integrado, en un plazo no mayor de diez días, en las oficinas centrales de la SEMARNAT (Ciudad de México). Si ningún ciudadano —dentro del plazo de diez días apenas señalado— solicita que el proyecto sea puesto al escrutinio público en

---

<sup>11</sup> De los cuatro incisos, el indicado con la letra b es un exceso de la autoridad administrativa en la elaboración del Reglamento, pues ésta no puede ir más allá de lo que dispuso el Legislador cuando creó y reformó la LGEEPA: en el artículo 34º citado no se dispuso requisito adicional alguno al hecho de que se presente la solicitud. Además, en los artículos 8º y 35º Constitucionales tampoco se prevé este requisito.



la entidad federativa correspondiente, legalmente, la autoridad no está obligada a ello, circunstancia que es francamente ilógica.

Otra manera de tomar parte en el procedimiento de adopción de decisiones, es mediante la propuesta de “medidas de prevención y mitigación”, adicionales a las que obran en la MIA (34º, IV, LGEEPA y 41º, III, Reglamento). Aunque en este caso existe una contradicción de normas, por un lado, en el artículo 34º, fracción IV, de la LGEEPA, se prevé la posibilidad de proponer las medidas mencionadas, dentro del plazo de veinte días, “contados *a partir de* que la Secretaría ponga a disposición del público la manifestación del impacto ambiental, en los términos de la fracción I. En este caso se refiere al hecho de que la Secretaría publique la solicitud de autorización *en la Gaceta Ecológica*. Por el otro lado, en la fracción III del artículo 41º del Reglamento, se dispuso la posibilidad de proponer medidas preventivas y de mitigación, “dentro de los veinte días *siguientes a aquél* en que la manifestación de impacto ambiental haya sido puesta a disposición del público, conforme a la fracción anterior”. En este caso (“fracción anterior”), se refiere a la puesta a disposición del público (de la MIA) *en la entidad federativa que corresponda*”. Incluso la manera de contabilizar los plazos de veinte días es diferente, en el primer supuesto el computo incluye el día en que la MIA se pone a disposición del público; en el segundo, se cuenta a partir del día “siguiente” en que la MIA sea puesta a disposición del público. Si el Reglamento contradice a la Ley, prevalece ésta.

El contenido del artículo 34º, fracción III, de la LGEEPA y el del artículo 43º del Reglamento resultan de singular importancia para este trabajo, dado que prevén la “reunión pública de información”.

“Artículo 34. ...

La secretaria, a solicitud de cualquier persona de la comunidad de que se trate, podrá llevar a cabo una consulta pública, conforme a las siguientes bases:

III. Cuando se trate de obras o actividades que puedan generar desequilibrios ecológicos graves o daños a la salud pública o a los ecosistemas, de conformidad con lo que señale el

reglamento de la presente Ley, la Secretaría, en coordinación con las autoridades locales, podrá organizar una reunión pública de información en la que el promovente explicará los aspectos técnicos ambientales de la obra o actividad de que se trate”

De la fracción trascrita –que coincide casi textualmente con el párrafo primero del artículo 43° del Reglamento- se desprende que para que la autoridad evaluadora decida llevar a cabo la “reunión pública de información”, se debe actualizar al menos uno de los tres supuestos previstos:

“Cuando se trate de obras o actividades que puedan generar”

- a). *Desequilibrios graves*,<sup>12</sup>
- b). *Daños a la salud pública*,<sup>13</sup> o
- c). *Daños a los ecosistemas*.<sup>14</sup>

El vocablo “podrá” obliga a distinguir entre el proceso de “consulta pública” y la “reunión de información pública”, ambos previstos en artículo 34° de la LGEEPA, párrafo tercero y fracción III, respectivamente: la segunda está inserta en las bases de la primera. De hecho, existe la posibilidad jurídica de que la reunión pública de información no sea celebrada a pesar de que alguna persona de la comunidad lo solicite, de acuerdo con el contenido del artículo 34° apenas citado y de los artículos 41° y 43°, ambos del Reglamento, donde se lee, respectivamente:

“Artículo 34. ...

La secretaría, a solicitud de cualquier persona de la comunidad de que se trate, *podrá* llevar a cabo una consulta pública,...

“Artículo 41. La Secretaría, dentro de los cinco días siguientes a la presentación de la solicitud, notificará al interesado su *determinación de dar o no inicio a la consulta pública*.

---

<sup>12</sup> La definición de “desequilibrio (ecológico) grave” esta prevista en el artículo 3°, fracción VI, del Reglamento: Alteración significativa de las condiciones ambientales en las que se prevén impactos acumulativos, sinérgicos y residuales, que ocasionarían la destrucción, el aislamiento o la fragmentación de los ecosistemas.

<sup>13</sup> La definición de “daño a la salud pública”, puede interpretarse como una afectación negativa o menoscabo a la salud física y emocional de la población en general.

<sup>14</sup> El daño a los ecosistemas se define como “el resultado de uno o más impactos ambientales o procesos del ecosistema que desencadenan un desequilibrio ecológico”, de acuerdo al artículo 3°, fracción IV, del Reglamento.

*Cuando la Secretaría decida llevar a cabo una consulta pública, deberá hacerlo conforme a las bases que a continuación se mencionan...<sup>15</sup>.*

*“Artículo 43. Durante el proceso de consulta pública a que se refiere el artículo 40 de este reglamento, la Secretaría, en coordinación con las autoridades locales, podrá organizar una reunión pública de información...”*

(cursivas propias)

De lo anterior queda claro que autoridad tiene la potestad de celebrar o no dicha consulta. Si la decisión es en sentido negativo, aunque ni la Ley ni el Reglamento en la materia disponen algo más al respecto, se entiende que la negativa debe estar debidamente fundamentada y motivada.

Si la Secretaría acuerda llevar a cabo el proceso de consulta, al día siguiente en el que adoptó el acuerdo, le notificará al promovente dicha determinación, para que éste, en un término no mayor a cinco días hábiles, contados a partir de que reciba la notificación,<sup>15</sup> ordene a su costa la publicación de un “extracto” de la obra o actividad a evaluar, en un diario de “amplia circulación” en la entidad federativa correspondiente. El extracto debe contener, al menos:

- “a). Nombre de la persona responsable del proyecto;
- b). Breve descripción de la obra o actividad (que) se pretende ejecutar, ubicando el Estado y Municipio y haciendo referencia a los ecosistemas existentes y su condición al momento de realizar el estudio, y
- c). Indicaciones de los principales efectos ambientales que puede generar la obra o la actividad y las medidas de mitigación y reparación que se proponen.”

(Artículo 41º, I, Reglamento).

Una vez más, existe una contradicción entre la LGEEPA y el Reglamento, en cuanto al plazo o término de cinco días dentro del cual el promovente tiene la obligación de publicar el

---

<sup>15</sup> La notificación “surte efectos” el mismo día que es practicada, y el plazo empieza a correr “a partir del día siguiente”, de acuerdo con el artículo 38, párrafo primero, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA). Existen otros procedimientos donde la notificación surte efectos *al día siguiente* de su diligencia, pero no es el caso.

extracto de la obra o actividad. La LGEEPA, en el artículo 34, fracción I, indica que la publicación debe realizarse:

“... dentro del plazo de cinco días contados a partir de la fecha en que se presente la manifestación de impacto ambiental a la Secretaría”

Al respecto, el Reglamento, en el artículo 41º, fracción I, prescribe que la publicación deberá efectuarse:

“... en un término no mayor de cinco días contados a partir de que surta efectos la notificación... (mediante la cual la Secretaría notifica la decisión de llevar a cabo la consulta)”

En el primer caso, el “plazo” corre a partir del día en el cual el promovente interpuso la solicitud de autorización ante la Secretaría; en el segundo, el “término” inicia el día siguiente a aquél en que le fue notificada la decisión de la autoridad de celebrar la consulta. En estrictos términos jurídicos prevalece la disposición prevista en la LGEEPA, pero de un análisis lógico se deduce que lo correcto sería observar lo previsto en el Reglamento; dado que la disposición de la LGEEPA obliga al promovente a ordenar la publicación del extracto aún antes de que concluya el plazo de diez días para que el expediente esté siquiera integrado (artículo 35º, LGEEPA).

Las bases para celebrar la “reunión pública de información” prevista dentro del proceso de consulta, para que los interesados participen en el proceso de adopción de decisiones, están dispuestas en el artículo 43º del Reglamento:

1. Dentro del plazo de veinticinco días, contados a partir de que se acordó llevar a cabo la consulta pública, la Secretaría emitirá una “convocatoria” donde exprese “el día, la hora y el lugar en que la reunión deberá verificarse” (fracción I). El plazo incluye el día de la fecha del acuerdo.
2. La convocatoria debe publicarse tanto en la Gaceta Ecológica como en un periódico de “amplia circulación” en la entidad federativa de que se trate (fracción I).

3. Invariablemente, la reunión debe celebrarse dentro de los cinco días siguientes a la fecha de publicación de la convocatoria,<sup>16</sup> y se desahogará en un solo día (fracción II).

4. Durante la exposición por parte del promovente, se explicarán:

- a). Los aspectos “técnicos ambientales” de la obra o actividad (artículos 34º y 43º),<sup>17</sup>
- b). Los posibles impactos que ocasionará la obra o actividad (fracción III),<sup>18</sup>
- c). Las medidas de prevención y de mitigación propuestas para mitigar dichos impactos (fracción III),<sup>19</sup> y
- d). Las demás dudas que le sean planteadas (fracción III).

5. Al finalizar la reunión pública de información, se levantará un acta circunstanciada, consignando los nombres y domicilios de los asistentes “que hayan intervenido formulando propuestas y consideraciones”,<sup>20</sup> el contenido de éstas y los argumentos, aclaraciones o respuestas del promovente (fracción V).

6. Una vez concluida la reunión pública de información y hasta antes de que se resuelva en definitiva la solicitud de autorización, “los asistentes” podrán formular “observaciones” por escrito ante la Secretaría, mismas que serán anexadas al expediente (fracción V).<sup>21</sup>

---

<sup>16</sup> Nuevamente se presenta una ambigüedad, en el Reglamento no se especifica a cuál de las dos publicaciones se refiere: a la de la Gaceta Ecológica o a la del periódico local de amplia circulación.

<sup>17</sup> Se advierte que este supuesto no exige que el promovente haga una exposición “considerando el conjunto de los elementos que conforman” los ecosistemas susceptibles de ser impactados, como lo prevé el artículo 30, párrafo primero, de la LGEEPA. Lo cual sería plausible y armónico (como debe ser un ordenamiento jurídico), de esa manera la explicación sería integral y más comprensible.

<sup>18</sup> En el artículo 3º, fracción XIX, de la LGEEPA se define “impacto ambiental” como: la modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre o de la naturaleza. A su vez, en el artículo 3º, se definen los diversos tipos de “impacto” que previsiblemente puede ocasionar una obra o actividad: acumulativo (fracción VII), sinérgico (fracción VIII), significativo o relevante (fracción IX) y residual (fracción X).

<sup>19</sup> En el artículo 3º, fracciones XIII y XIV, del Reglamento se define a las medidas de prevención y de mitigación, respectivamente: las primeras son el “conjunto de acciones que deberá ejecutar el promovente para evitar efectos previsibles de deterioro del ambiente”, y, las segundas, son el “conjunto de acciones que deberá ejecutar el promovente para atenuar los impactos y restablecer o compensar las condiciones ambientales existentes antes de la perturbación que se causare con la realización de un proyecto en cualquiera de sus etapas”.

<sup>20</sup> Seguramente existe un error en la redacción, pues una acta circunstanciada es un documento en el cual se registra a los asistentes en su totalidad, independientemente de que hayan o no participado activamente en la reunión. En el documento se debe asentar el orden del día, que incluye la lista de asistentes, y todas y cada una de las “circunstancias” relevantes que sucedieron en la reunión.

<sup>21</sup> En estricto sentido, la redacción de la fracción V reserva la oportunidad de hacer “observaciones” a aquéllos asistentes a la reunión pública de información, excluyendo a quienes no hayan concurrido a dicha reunión.

Particularmente del contenido de ésta última fracción (V), se deduce que el proceso de consulta previsto —expresamente— en el procedimiento de Evaluación del Impacto Ambiental, se extiende hasta antes de que se dicte la resolución a que alude el artículo 35° y el artículo 45° de la LGEEPA y del Reglamento, respectivamente. Con el agregado de que la participación habida durante el proceso de consulta (incluida en la reunión pública de información) y la recabada a partir de que el expediente fue integrado, debe agregarse a dicho expediente y en la resolución final se consignarán “los resultados de las observaciones y propuestas formuladas” (artículo 41, párrafo último, del Reglamento).



## **II. Procedimiento de Certificación de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza.**

Esta sección tiene el objetivo de analizar el diseño del proceso de participación pública previsto en el procedimiento de certificación de la COCEF, con el propósito obtener elementos para realizar un análisis comparativo con el proceso de consulta inserto en el procedimiento de la evaluación del impacto ambiental (EIA). De esta manera, se pretende comparar el nivel de apertura a la participación previsto en cada uno de los dos modelos de participación pública, y, por ende, el impacto de la participación pública que se espera de los mismos.

Para lograr el objetivo indicado se elabora un marco contextual (antecedentes) en el cual se crea la COCEF, se describen sus objetivos, los rasgos distintivos del proceso de certificación, los sujetos que pueden tomar parte en el procedimiento; así mismo, se analiza de manera breve los momentos previstos para la participación, el nivel de apertura previsto y los mecanismos de validación establecidos para obtener la certificación del proyecto.

### **1. Antecedentes**

El marco operativo dentro del cual se conduce una institución está delineado por las leyes, reglas y racionalidades establecidas en la creación de la institución misma (Doughman, 1999). Para entender la manera en que el discurso ambiental es traducido operacionalmente, es necesario entender el contexto social existente en el momento de crear o definir una institución.

En el mes de noviembre de 1993 se suscribió el *Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (México) y el Gobierno de los Estados Unidos de América (EUA) Sobre el establecimiento de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) y del*

*Banco de Desarrollo de América del Norte (BANDAN)* (COCEF, 1996), dentro del marco de los acuerdos “paralelos” del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC).<sup>1</sup>

El antecedente de la COCEF se remonta al año de 1944,<sup>2</sup> cuando los gobiernos federales de los EUA y de México firmaron el Tratado de 1944 y acordaron que la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA)<sup>3</sup> fuera la instancia encargada de administrar y re-asignar los volúmenes de agua de las fuentes ubicadas a lo largo de la franja fronteriza.

Desde la firma del tratado de 1944 y hasta antes de la creación de la COCEF, diferentes actores criticaron los limitados recursos asignados a la institución para alcanzar los objetivos previstos, y, por ende, los exiguos resultados alcanzados. Sobre todo, en cuanto a los problemas derivados de la escasez de agua y a la contaminación de las fuentes de agua ubicadas en la franja fronteriza. Además, estos sectores sociales cuestionaban el proceso de adopción de decisiones utilizado por los “ingenieros” (*tank thinkers*) que administraban la CILA, en tres aspectos principalmente:

1. Las decisiones adoptadas obedecían más a negociaciones “diplomáticas” entre ambos gobiernos, que a las condiciones objetivas en las cuales se gestaban los problemas de la frontera,
2. El procedimiento de adopción de decisiones excluía la participación pública, con algunas excepciones: las sesiones de la CILA eran “cerradas” y la información se clasificaba como “confidencial”, por corresponder a información proveniente de otro gobierno, y
3. Los recursos de la CILA se habían concentrado en proyectos para unas cuantas ciudades fronterizas, excluyendo a regiones con escasa influencia política (inequidad).

---

<sup>1</sup>North American Free Trade Agreement (NAFTA), firmado el 17 de diciembre de 1992, cinco meses después de la Cumbre de Río.

<sup>2</sup> Casi al final de la Segunda Guerra Mundial, cuando los EUA requerían de consenso para establecer el nuevo orden internacional.

<sup>3</sup> International Boundary and Water Commission (IBWC).

Por ejemplo, el Texas Center for Policy Studies (1992, citado por Doughman, 1999: 147) señaló que los procedimientos de adopción de decisiones de la CILA violaba el derecho a la información –*right to know*– contenido en la Ley de Libre Información (Freedom to Information Act), además de que no aseguraban la inclusión de los intereses de las comunidades en los procesos de decisiones. De su lado, Roberto Sánchez (1993, citado por Doughman, 1999) argumentó que la participación de las comunidades en los procesos de decisiones públicas, serviría para mejorar y resolver los problemas ambientales de la frontera y para “defender las necesidades e intereses de esas comunidades en contra de las agencias de gobierno (incluida la CILA)”. Los argumentos del TCPS y de Roberto Sánchez están relacionados con dos de las cuatro áreas integradoras de la Justicia Ambiental, el derecho de las comunidades a decidir el desarrollo (definir necesidades e intereses) y el derecho a la participación en los procesos de adopción de decisiones públicas.

Así, cuando los gobiernos federales de los EUA, de México y de Canadá trataban de ratificar en sus respectivos órganos legislativos el TLC, diferentes sectores sociales de la frontera entre México y USA reclamaban la creación de nuevas instituciones, con características diferentes a las instituciones existentes. La administración del Presidente William Clinton (1993-1999) -quien tuvo como Vicepresidente a Al Gore<sup>4</sup>- logró la ratificación del TLC en el mes de noviembre de 1993, después de entender que “debía dar respuesta a las inquietudes de los grupos ambientalistas y del movimiento sindical” de los EUA (Bravo, 2000). Para que el tratado tuviera el sello de su administración, Clinton aceptó la firma de tres acuerdos paralelos:<sup>5</sup>

“Esto dio (lugar) a los llamados acuerdos paralelos laborales y ambientales. De estos últimos se crearon la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) y el Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN) y de los acuerdos paralelos laborales se creó la Comisión Laboral”.

---

<sup>4</sup> Al Gore, autor de *Heart in the Balance: Ecology and the Human Spirit* (1992)

<sup>5</sup> El hecho de que el tema ambiental se haya incluido en un acuerdo “paralelo” denota el interés concedido, al momento de la firma del acuerdo de libre comercio.

## **2. Proceso de certificación**

El proceso de certificación es la secuencia de acciones y procesos seguidos por el promotor del proyecto, para el análisis de los aspectos técnicos, económicos, ambientales y de participación pública que garantizan la sustentabilidad de dicho proyecto, como condición para acceder a fuentes de financiamiento o al otorgamiento de una calificación requerida (COCEF, 2002). El objetivo preponderante de la COCEF es “certificar” técnica y financieramente proyectos tendientes a resolver problemas de infraestructura ambiental (Balarezo, 2004), tales como:

1. Plantas de tratamiento de aguas residuales y plantas potabilizadoras,
2. Rellenos sanitarios y manejo de residuos industriales peligrosos,
3. Sistemas de drenaje y agua potable,
4. Sistemas alternativos de transporte urbano,
5. Fortalecimiento de organismos e instituciones de gobierno local, y
6. Proyectos para uso de energía alterna.

El proceso de certificación implica que los proyectos sean factibles técnica y financieramente, que cuentan con planes de operación y mantenimiento a largo plazo, que son entendidos y apoyados socialmente y que son sustentables. De acuerdo con Balarezo (2004), existen seis criterios de certificación:

1. Geográfico, el proyecto debe ubicarse no más allá de 100 kms. de la línea fronteriza de cada país;
2. Salud Humana, el proyecto debe tender a resolver un problema de salud humana;
3. Viabilidad técnica, no pueden ser proyectos “piloto”, sino tecnologías probadas, con estándares internacionales;
4. Viabilidad administrativa y financiera, la organización local debe contar con la capacidad para administrar el proyecto, así como para cubrir los intereses, el servicio y el capital del préstamo: “recuperar” los recursos invertidos;

5. Desarrollo sustentable, el proyecto debe promover el “mejoramiento ambiental”, con una visión que le permita permanecer en el tiempo, mejorando la calidad de la vida y promoviendo el uso racional de recursos;
6. Participación pública, implica asegurar que la comunidad fue informada adecuada y pertinentemente, acerca del proyecto, de sus beneficios, impactos y eventuales costos: la comunidad tiene la oportunidad de “opinar” acerca del proyecto, una vez que entiende los aspectos técnicos, financieros y ambientales.

De los seis criterios citados, Bravo y Balarezo señalan que la validación social es la parte medular de la certificación, entendida como la comprobación de que la mayoría de la población involucrada apoya el proyecto de manera explícita. El promotor es responsable de que el proceso de de “información” se desarrolle apropiadamente.

El proceso de certificación de la COCEF se puede esquematizar de la siguiente manera: comunicación previa, información básica (etapa I), información detallada (etapa II) y certificación por el Consejo Directivo de la COCEF (figura 2).

Diagrama de Flujo del Proceso de Certificación

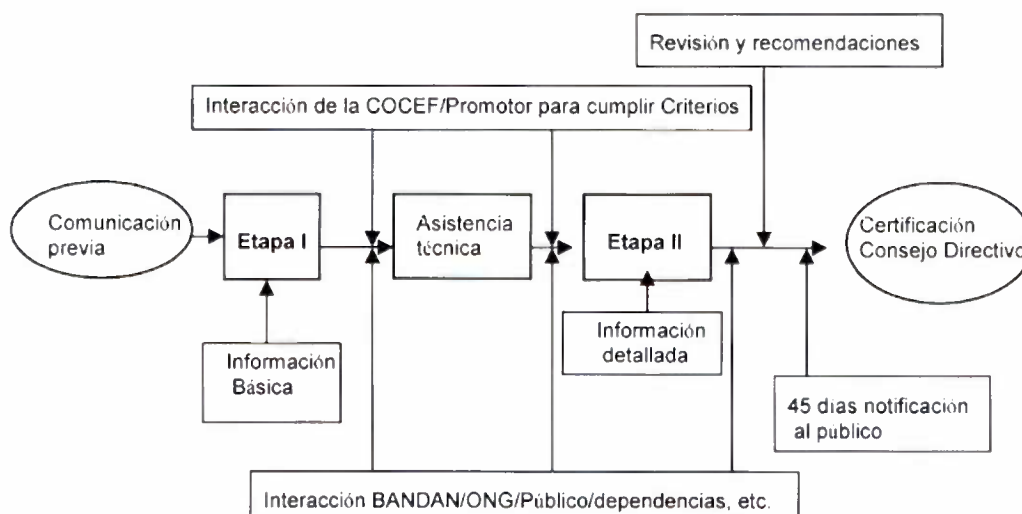


Figura 2. Adaptada de COCEF.

Comunicación Previa: la COCEF sugiere que el promotor (gobierno municipal, estatal o federal y organismos privados) solicite una opinión, para determinar si el proyecto es susceptible de ser considerado para ser certificado.

Información básica (etapa I): consiste en describir los datos básicos del proyecto, nombre y tipo del proyecto, ubicación, proceso de planeación propuesto, fuentes de financiamiento previstas, entre otras. Una vez que la COCEF recibe esta información -en un formulario expreso- dispone de treinta días para dar contestación al promotor, contados a partir de la fecha de recibido.

Información detallada (etapa II): inicia con la entrega de parte del promotor a la COCEF de la información detallada del proyecto, en las siguientes categorías: general, salud humana y medio ambiente, factibilidad financiera y administración del proyecto, participación comunitaria y desarrollo sustentable. Además, el promotor debe entregar un resumen ejecutivo que incluya: descripción del proyecto, cumplimiento de criterios de la COCEF, un diagrama que describa tareas a realizar, costos previstos, calendario de actividades y relación de documentos entregados a COCEF.

La etapa final corresponde a la Certificación por el Consejo Directivo de la COCEF, cuyos miembros se reúnen al menos cuatro ocasiones al año para considerar y decidir si se otorga la certificación al proyecto (Bravo, 2000). En caso afirmativo, se envía el proyecto al BANDAN, para el financiamiento correspondiente.



### 3. Participación pública.

En el mes de septiembre de 2002, la COCEF elaboró y publicó el Manual de Participación Pública para Comunidades Fronterizas y Promotores de Proyectos, que contiene una guía detallada de técnicas y métodos prácticos para propiciar, guiar y garantizar la información y consulta sociales sobre el proyecto sometido a certificación. La guía describe la secuencia que se debe observar para elaborar e implementar el Plan Integral de Participación Comunitaria (3).

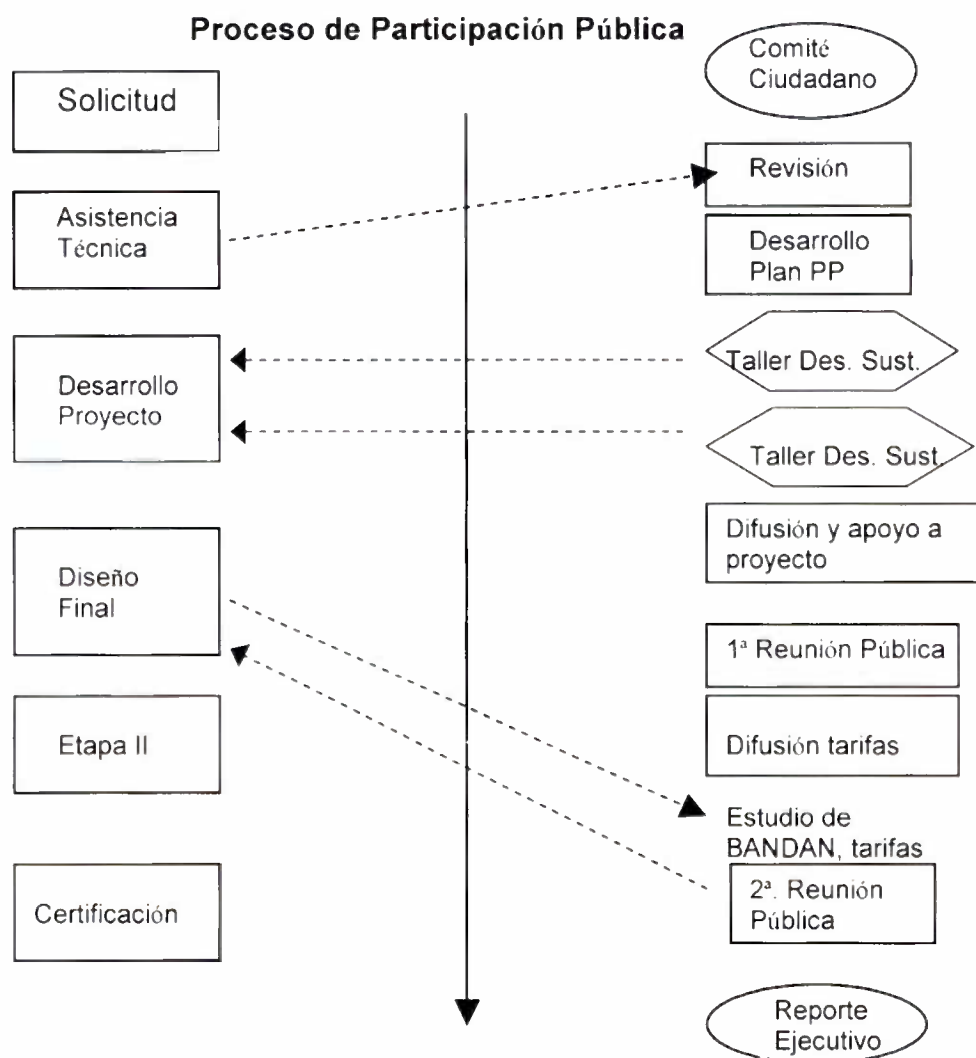


Figura 3. Adaptada de COCEF (1996).

Para la COCEF, la participación pública se define como “cualquier proceso que involucre las opiniones del público en la toma de decisiones”. Aún antes de dar inicio a la integración del Comité Ciudadano, el promotor signa una declaración en la cual establece su compromiso de “proporcionar información completa y honesta, así como de tomar en cuenta las opiniones vertidas por el público durante el proceso”.

Uno de los objetivos del manual de participación de la COCEF es “mejorar el proceso de toma de decisiones... (equilibrar) la toma de decisiones de un proyecto público o privado, al ponderar el peso de los aspectos técnicos, económicos y ambientales con el de las opiniones y sugerencias de los miembros de la comunidad”. Para ello se prevé las actividades siguientes:

Actividades previas,

1. Integración del Comité Ciudadano,
2. Desarrollo del Plan de Integral de Participación Pública,
3. Reuniones con Organizaciones Locales,
4. Acceso del Público a la Información del Proyecto,
5. Realización de Reuniones Públicas,
6. Documentación y Medición del Apoyo del Público, y
7. Preparación del Reporte Final.

En la fase previa se reúne el Equipo de Participación Pública (EPP), integrado por personal de la COCEF y el promotor del proyecto, para definir la estructura organizacional requerida para llevar a cabo el proceso consultivo. Asimismo, en esta fase se orienta a los integrantes del EPP en el tema de desarrollo sustentable, se identifica a los posibles integrantes del Comité Ciudadano y se evalúan los posibles impactos del proyecto y el nivel de controversia social previsible, ubicando a los actores, grupos e individuos involucrados en el proyecto.

El Comité Ciudadano (CC) se integra por representantes de diversas organizaciones sociales y del gobierno y tiene la responsabilidad de realizar las actividades específicas de participación, incluida su colaboración en el Plan de Participación. Parte de los miembros del CC

son seleccionados para integrar el Equipo Técnico (ET), quienes participarán en dos talleres de desarrollo sustentable.

El Plan Integral de Participación Pública incluye un diagnóstico de opinión, con la finalidad de identificar grupos de interés y líderes, enseguida se definen estrategias de comunicación e información y se realiza trabajo de cabildeo “caso por caso” (Bravo, 2000). Además, se define el problema social que será solucionado con el proyecto, el proceso de adopción de decisiones a utilizar, el nivel de participación pública que se espera (de acuerdo al “espectro” de la IAPP), las necesidades de información, el calendario de actividades a realizar y los recursos humanos y materiales necesarios para desarrollar el plan.

La fase con Organizaciones Locales inicia con la identificación de las organizaciones potencialmente afectadas o beneficiadas por el proyecto, posteriormente se programan reuniones con cada una de ellas para asegurarse que comprenden claramente el proyecto y el problema que se pretende solucionar con el mismo, proporcionándoles la información necesaria.

En la fase 4 se identifican las necesidades de información del público y se determina cuáles son las herramientas para facilitar el acceso a dicha información, considerando el mayor número posible de medios de comunicación. La información difundida debe ser clara y objetiva y asequible.

La fase cinco prevé la realización de al menos dos reuniones públicas de información y consulta. En la primera reunión, que será convocada con al menos treinta días de anticipación, el promotor informará al público los aspectos fundamentales del proyecto, la justificación del mismo, los requerimientos técnicos y financieros, el incremento –en su caso– de las tarifas por el servicio a mejorar o introducir y los beneficios sociales esperados. Además, el promotor escuchará los comentarios del público y hará saber a éste los mecanismos de que dispone para participar en el proceso. La COCEF sugiere que la segunda reunión pública se celebre casi al finalizar el proceso de certificación, para que abrir una segunda oportunidad de que el público se exprese, respecto del proyecto y sus implicaciones, sociales, ambientales y económicas.

En la fase de Documentación y Medición del Apoyo Público el promotor debe demostrar que la comunidad *entiende y apoya* los beneficios ambientales, de salud, sociales y económicos del proyecto, incluido el incremento de la tarifa pública que en su momento se vaya a generar.

La fase última está prevista para que el promotor elabore y entregue a la COCEF un reporte escrito, donde documente que el Plan Integral de Participación Comunitaria -diseñado al inicio del proceso consultivo- fue implementado de manera exitosa.

#### **4. Momentos previstos para la participación.**

De la descripción del proceso de consulta pública de la COCEF, se advierte que la primera posibilidad prevista en el diseño del proceso de consulta de la COCEF para tomar parte en el proceso de decisiones, es cuando se integra el Comité Ciudadano (fase 1). El CC, como ya se indicó, participa en la elaboración del Plan Integral de Participación Comunitaria y en el Equipo Técnico integrado para brindar asesoría a lo largo del proceso (fase 2), por lo cual su participación es relevante en las fases subsecuentes del proceso.

De manera más amplia, el segundo momento para tomar parte en el proceso de decisiones se presenta cuando se celebra la primera reunión de información pública (fase 5), dado que la reunión es convocada con al menos treinta días de anticipación, y no se requiere acreditar calidad alguna para acceder a la información que es puesta a disposición de la comunidad en diferentes recintos de acceso público (fase 4). En esta reunión, como también ya se indicó, se da a conocer a los asistentes los mecanismos que pueden ser utilizados para participar y las autoridades encargadas de recibir las observaciones, propuestas u objeciones.

Entre la primera y segunda reunión pública de información (fase 4 y 5), existe la posibilidad de que las personas interesadas en opinar u objetar el proyecto acudan a las instancias definidas en la primera reunión de información, para expresarse al respecto.

La siguiente oportunidad para participar se presenta cuando se celebra la segunda reunión pública de información (fase 4 y 5), donde se presenta nuevamente los aspectos fundamentales del proyecto, incluyendo las implicaciones inherentes al mismo. De nueva cuenta las personas interesadas pueden hacer uso de la palabra para expresar observaciones, propuestas y objeciones al proyecto.

De manera formal, de acuerdo al diseño del proceso de consulta de la COCEF, la segunda reunión pública de información es la última oportunidad para que las personas interesadas en hacerse escuchar lo hagan; sin embargo, *de facto*, existe una oportunidad más: en la reunión del Consejo Directivo de la COCEF. Esta reunión es pública y existe la posibilidad de que los asistentes tomen la palabra para expresar su parecer respecto del proyecto sometido a certificación.

## **5. Nivel de participación pública previsto (apertura).**

El nivel de apertura previsto en el diseño de los procesos de adopción de decisiones públicas está relacionado con el involucramiento *esperado*, por los diseñadores del proceso; el diseño del proceso está definido por las leyes y reglas establecidas en la creación de la institución misma, y; las leyes y reglas están definidas por la racionalidad dominante en una sociedad determinada. Así mismo, señalamos que es difícil que el diseño de algún proceso de participación pública se circunscriba a alguno de los niveles de apertura esquematizados en el Espectro de Participación Pública, de la Asociación Internacional para la Participación Pública (ver capítulo 1).

Ahora bien, aunque es importante que la COCEF exprese su propósito de “garantizar la voz de las comunidades y (que) no podrá certificar proyectos que no cuenten con la validación social” (Bravo, 2000), es menester señalar que el nivel de apertura previsto para involucrar a las personas en el proceso de toma de decisiones está

entre el de “información” y el de “consulta”,<sup>6</sup> dos de los niveles de apertura más bajos en el espectro de participación pública del IAPP. Lo anterior se deduce de la descripción del proceso efectuada y del criterio 6° indicado por Balarezo: “... asegurar que la comunidad fue *informada* adecuada y pertinentemente... que la población tiene la oportunidad de *opinar* acerca del proyecto a través de mecanismos plurales, abiertos e incluyentes...”.

Es cierto que en la integración del CC se incluye a diversos representantes de la sociedad, pero también es cierto que estos representantes son integrados a *propuesta* del promotor del proyecto, circunstancia que ya ha sido motivo de controversia. Si no existiera esta circunstancia, quizás el nivel de apertura previsto alcanzaría el nivel de “colaborar”, que persigue “involucrar al público en todas las etapas del proceso”, si bien a través del CC. De cualquier manera, se considera un avance que el diseño del proceso de consulta prevea que sea un órgano “externo” al promotor (autoridad estatal o municipal) quien sea el responsable de llevar a cabo el proceso consultivo.

## **6. Mecanismos de validación social del proceso de consulta.**

La fase última está prevista para que el promotor elabore y entregue a la COCEF un reporte escrito, donde documente que el Plan Integral de Participación Comunitaria -diseñado al inicio del proceso consultivo- fue implementado de manera exitosa.

Como se indicó en la descripción del proceso de consulta de la COCEF que antecede, en la fase de Documentación y Medición del Apoyo Público el promotor debe demostrar que la comunidad *entiende y apoya* el proyecto y sus implicaciones. Debe acreditar que el proceso de

---

<sup>6</sup> El objetivo previsto en el nivel de apertura correspondiente a la información es poner a disposición del público la información necesaria para entender las implicaciones del proyecto, con la “promesa” de que se mantendrá informadas a las personas interesadas, mediante boletines, salas de exhibición y diálogo. En el nivel de consulta el objetivo a alcanzar es “la retroalimentación” del público, de esa manera se “informa y escucha” al público, a través de la recepción de comentarios, opiniones, encuestas y sondeos.



consulta fue honesto en cuanto a la información proporcionada y abierto a la participación; no tiene que demostrar que el ciento por ciento de la población apoya el proyecto.

Para ello debe incluir la lista de los miembros del CC y copia de las minutas de trabajo de este órgano, copia de la convocatoria a las reuniones públicas de información, y demás documentos que acrediten que la comunidad entiende y apoya el proyecto.

Indudablemente, la validación final se obtiene en la reunión del Consejo Directivo de la COCEF, donde se discute y decide –en sesión pública- si el promotor cumplió con requisitos previstos en los criterios de certificación de la COCEF, incluido el de la participación pública.

### **III. Análisis comparativo de la participación pública en el diseño de dos procesos de adopción de decisiones.**

El objetivo de esta sección es comparar el nivel de apertura a la participación pública esperado en el procedimiento de Evaluación del Impacto Ambiental y en el procedimiento de la Comisión para la Cooperación Ecológica Fronteriza, o sea, el *impacto potencial esperado* de la opinión pública en la decisión final con la cual concluyen administrativamente cada procedimiento (autorización o certificación, respectivamente).

Se supone que los avances en el diseño de los procedimientos de participación ciudadana, producen resultados diferenciados en función del grado de apertura previsto. En general se espera que a mayor grado de apertura se obtenga mayor equidad en los resultados; viceversa, a menor nivel de participación ciudadana, menor equidad en los resultados.

Para lograr el objetivo indicado se revisan los momentos previstos para la participación, la (s) oportunidad (es) para participar, el lapso de tiempo para participar, quién está a cargo de conducir el proceso de consulta, periodo de tiempo entre la publicación de convocatoria y fecha de consulta, el nivel de apertura previsto y los mecanismos de validación establecidos, entre otros.

#### **1. Anotaciones previas.**

La apertura prevista en el diseño de los procesos de adopción de decisiones está relacionada con los factores político, social y económico que existen en el entorno donde se diseñan las políticas públicas.

Como se ha dejado asentado, la apertura en el diseño de los procesos de consulta permite prever el nivel de participación pública esperado por los diseñadores del proceso, y, por ende, cuáles pueden ser sus resultados; es decir, la apertura prevista permite tener una perspectiva clara

de la medida en que se incluirá a los ciudadanos en la definición de los problemas, necesidades, políticas, programas de gobierno, planes de desarrollo o de manejo de recursos, entre otros. El marco de referencia utilizado fue el espectro de participación pública elaborado por la Asociación Internacional de Participación Pública (ver capítulo 1).

Debido a la diversidad de circunstancias en las cuales se diseñan los procesos de participación pública, es poco probable que en la práctica se circunscriban a alguno de los niveles de apertura esquematizados en el espectro de participación pública propuesto por la IAPP.

## **2. Elementos de comparación.**

En ambos procesos de consulta las personas interesadas pueden acudir sin acreditar alguna calidad específica para participar. La participación puede ser en forma escrita u oral en las reuniones públicas de información.

Uno de los requisitos previstos para una participación efectiva o auténtica en los procesos de adopción de decisiones, es la oportunidad de tomar parte en el proceso desde las primeras etapas. Se recuerda que en la EIA norteamericana se prevé la participación aún antes de que se integren los estudios que conformarán la manifestación de impacto ambiental.

El primer momento previsto para la participación en el proceso de la EIA inicia con un acto informativo, cuando la autoridad publica la lista de solicitudes de autorización en la Gaceta Ecológica. Como se ha señalado, la Gaceta Ecológica se publica trimestralmente, circunstancia que limita significativamente el derecho a la información oportuna, aunado al hecho de que su circulación es bastante restringida. Al respecto un funcionario de la SEMARNAT me contestó que la gaceta se actualizaba regularmente “en la página de (la) internet”.

Como referimos en la sección anterior, el primer momento previsto para la participación pública en el proceso de certificación de la COCEF es cuando los integrantes del Comité Ciudadano (CC) son reunidos para elaborar el Plan de Participación Pública y cuando parte de

ellos son seleccionados para integrar el Equipo Técnico que participará en los dos talleres de desarrollo sustentable. A este respecto es necesario señalar que la finalidad de integrar el CC casi desde el inicio del proceso es *instrumental*: se espera que ayuden al promotor a “identificar grupos de interés y líderes” con ascendencia sobre la comunidad donde se va a instalar el proyecto u obra.

En cuanto a la participación *oportuna* en el proceso de consulta, se observa que en ninguno de los dos diseños se prevé la participación desde antes de que inicie el procedimiento de evaluación o de certificación, respectivamente, como se prevé en la evaluación del impacto ambiental de Norteamérica.

Ahora, en el diseño del proceso de consulta de la EIA se prevé una reunión pública de información únicamente, siempre que medie solicitud expresa de alguna persona interesada y la solicitud se presente dentro del término de diez días dispuesto en el artículo 40 del Reglamento (posteriores a la publicación del extracto en el periódico local). Como se dijo, la celebración de dicha reunión es *potestativa* de la autoridad evaluadora, es decir, si ésta considera que no se justifica celebrar la reunión pública de información puede denegar la solicitud planteada. A su vez, en el diseño del proceso consultivo de la COCEF se prevé la celebración *obligatoria* de dos reuniones públicas de información, una de ellas convocada con al menos treinta días de anticipación a la fecha de su celebración. De lo anterior, es posible observar que el procedimiento de certificación de la COCEF prevé una mayor oportunidad para la participación, de manera obligatoria, lo que supone un mayor grado de apertura en el diseño.

Los plazos que median entre la fecha de la convocatoria a la reunión pública de información y la fecha señalada para su celebración son significativamente distintos: dentro de cinco días en el caso del proceso de la EIA y treinta días en el proceso de la COCEF. Es de suponerse que entre más amplio sea el plazo que medie entre convocatoria y fecha de celebración de la reunión, existe una mayor posibilidad de que las personas interesadas en participar puedan hacerlo y que lo puedan hacer mejor informados.

En cuanto al acceso a la información en las entidades federativas, en el diseño del proceso de la EIA se tiene que solicitar por escrito dentro del plazo de diez días posteriores a la publicación de la solicitud en el la Gaceta Ecológica. En el diseño del proceso de certificación de la COCEF, es una obligación del promotor del proyecto y de los integrantes del CC asegurarse que la información relevante del proyecto esté disponible en espacios oficiales abiertos al público, sin mediar petición para ello. Nuevamente, el diseño del proceso de certificación de la COCEF denota una mayor apertura.

En el diseño del proceso de la EIA los plazos para hacer observaciones o proponer medidas de mitigación adicionales a las del promotor del proyecto son más rígidos, únicamente durante los veinte días posteriores a la fecha en la cual el expediente fue puesto a disposición del público. Además, es conveniente resaltar que únicamente las personas que acudieron a la reunión pública de información están habilitadas para hacer “observaciones”, desde el día posterior a dicha reunión y hasta antes de que se resuelva definitivamente sobre la autorización solicitada por el promotor. En el diseño del proceso de la COCEF no se establecen plazos a las personas interesadas en hacer observaciones o proponer medidas adicionales de mitigación, se supone la posibilidad de hacerlas desde que el expediente es puesto a la disposición del público y hasta antes de que se celebre la reunión donde se determinará si es procedente otorgar la certificación al proyecto. Por lo que el diseño del proceso de certificación de la COCEF observa una mayor apertura.

### **3. Conducción del proceso de consulta.**

En el diseño del proceso de consulta de la EIA la conducción está en manos de la autoridad evaluadora, la Unidad Técnica de Capacitación y Participación Social. A su vez, en el proceso de certificación de la COCEF la conducción del proceso de consulta está a cargo del Comité Ciudadano.

De lo anterior, se puede decir que formalmente el diseño del proceso de certificación de la COCEF permite un mayor involucramiento de los gobernados en el proceso decisorio. Ahora bien, aunque en ambos casos la conducción del proceso de consulta está formalmente “fuera” del control de los promotores del proyecto o actividad, en ambos casos existen varias circunstancias que no aseguran esa imparcialidad.

En cuanto al proceso de certificación de la COCEF los encargados de llevar a cabo el proceso de consulta son los integrantes del Comité Ciudadano. Este aspecto podría ser considerado un avance en la apertura a la participación, sin embargo existen algunos cuestionamientos al respecto, dado que los miembros del CC son seleccionados de acuerdo a la “propuesta” de la autoridad que promueve el proyecto. A pregunta expresa, un funcionario de la COCEF me contestó que él advertía a los promotores sobre las inconveniencias de seleccionar sólo a sus “compadres”, además de que él personalmente revisaba que el CC estuviera integrado pluralmente. Contrario a ello, un integrante del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Región Noreste, manifestó que los promotores del proyecto integran los CC con los “puros cuates”.

#### **4. Nivel de apertura previsto.**

De acuerdo con el espectro de participación pública elaborado por la IAPP (ver capítulo 1), el objetivo previsto en los procesos de participación con el nivel de *consulta* es el de obtener “retroalimentación” de la participación del público que acude a los procesos, con la promesa de informar y escuchar las propuestas y participaciones. La retroalimentación implica la disposición —mutua— a modificar la posición original sobre los aspectos que se han expresado quienes participaron el proceso de consulta, de tal manera que éstos tengan la certeza de que su participación influirá en la decisión con la cual culmina el proceso.



El objetivo de los procesos con el nivel de información, es precisamente “brindar información” para la comprensión de una actividad o proyecto. La comprensión se logra con el acceso oportuno a las fuentes de información y con la claridad y veracidad de la información que se expone.

En el procedimiento de evaluación del impacto ambiental el nivel de apertura esperado formalmente es el de *consulta*; sin embargo, del análisis efectuado sobre el diseño del proceso de consulta (capítulo 3) se deduce que el nivel de involucramiento que prevalece es el de información, el nivel más bajo de participación en el espectro de participación pública citado. La publicación en la Gaceta Ecológica de la lista de solicitudes de autorización de proyectos es un acto informativo, poner el expediente integrado a disposición del público en la Ciudad de México y en la entidad federativa correspondiente es un acto informativo y la exposición del proyecto en la reunión pública de información es un acto informativo.

Formalmente, tanto en la reunión pública de información como en la etapa previa y posterior a la misma, es posible generar el efecto de retroalimentación supuesto en el nivel de participación consultivo. Como se vera en el capítulo 4, durante el proceso de consulta la autoridad evaluadora recibió observaciones y propuestas de parte de diversas personas, pero ninguna de ellas fue adoptada por la autoridad, como parte del proceso de retroalimentación que implica el nivel de consulta, a pesar de que algunas participaciones eran conducentes.

Similarmente, el nivel de participación pública esperado en el procedimiento de certificación de la COCEF, está en el nivel de información, a pesar de que las reuniones se denominen como de “consulta” y de que Gonzalo Bravo mencione que el proceso persigue “garantizar la voz de las comunidades y no podrá certificar proyectos que no cuenten con la validación social” (Bravo, 2000). Incluso, a pesar de que en el diseño del proceso consultivo se prevé que los integrantes del CC participarán en el proceso de certificación desde la definición “del problema social que será solucionado con el proyecto” y en el “proceso de adopción de decisiones a utilizar”, su participación es sensiblemente menor, debido a que son convocados

cuando el promotor y las autoridades ya han determinado y consensuado la mayor parte del diseño técnico del proyecto.

#### **5. Mecanismos de validación social del proceso de consulta.**

Como se mostró en la descripción del proceso de consulta de la COCEF, el diseño exige al promotor demostrar que la comunidad *entiende y apoya* el proyecto y sus implicaciones. Además, debe demostrar que el proceso de consulta fue *honesto* en cuanto a la información proporcionada y abierto a la participación. El reporte escrito que elabora y entrega el promotor a la COCEF, documenta que el Plan Integral de Participación Comunitaria fue aplicado cumpliendo con todas las actividades. Para ello debe incluir la lista de los miembros del CC, copia de las minutas de trabajo de este órgano, copia de la convocatoria a las reuniones públicas de información, medios de difusión e información empleados para enterar a la comunidad de las implicaciones del proyecto, entre otros documentos.

El diseño del proceso de consulta de la EIA no prevé expresamente mecanismos de validación, aunque en términos laxos pudiera considerarse de esa manera la publicación de la lista de solicitudes de autorización en la Gaceta Ecológica, la publicación del extracto del proyecto en el diario de circulación estatal y la publicación de la convocatoria a la reunión pública de información.

## Capítulo 4. Análisis de Casos de Estudio.

### **Introducción.**

Este capítulo tiene tres secciones. En la sección I se analiza el proceso de consulta pública desarrollado sobre el proyecto de la Terminal de Recibo, Almacenamiento y Regasificación de Gas Natural Licuado, promovido por Energía Costa Azul, S. de R. L. de C. V., en el municipio de Ensenada, Baja California. Como complemento a la sección I, en la sección II se realiza un estudio de los actores que concurrieron al proceso de consulta pública, para analizar el tipo de participación habida, los actores que concurrieron al proceso, los momentos y modos de participar adoptados, entre otros aspectos. En la sección III se analiza el proceso de consulta pública desarrollado sobre el proyecto de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Mexicali II, promovido por la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali, en el Municipio de Mexicali, Baja California.

La sección I tiene dos objetivos intrínsecamente relacionados. El primero es analizar en qué medida la autoridad evaluadora (Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental, DGIRA) observó el marco jurídico aplicable en el procedimiento de Evaluación del Impacto ambiental, en relación con el proceso de consulta pública habida en el caso de estudio seleccionado. El segundo es analizar en qué medida se incorporó la participación pública en la autorización obtenida por Energía Costa Azul, S. de R. L. de C. V. (Energía Costa Azul o “la promovente”), con la cual culminó administrativamente el procedimiento de evaluación del impacto ambiental.

Para ello, se presentan los aspectos generales tanto del proyecto sometido a evaluación como de la empresa promovente, con el propósito de que el lector tenga una idea clara de ambos aspectos. Enseguida se elaboró una secuencia del proceso de consulta pública, de acuerdo con los supuestos previstos en el marco jurídico (*deber ser*), posteriormente se establece si durante el procedimiento se cumplió con dichos supuestos (*ser*), y, en consecuencia, hacer la conclusión

correspondiente. Además, se vierten algunas observaciones y conclusiones sobre el proceso de consulta pública y sobre el instrumento mismo analizado (EIA), indicando las limitaciones más importantes observadas para obtener una participación pública efectiva.

## **I. Evaluación del Impacto Ambiental, análisis de caso de estudio.**

### **1. Aspectos generales del proyecto.**

En la Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente (LGEEPA) y en el Reglamento en Materia de Impacto Ambiental (el Reglamento) se alude al “promovente” como aquella persona que pretende llevar a cabo alguna obra o actividad listada en el artículo 28° de la LGEEPA. En este caso, el “promovente” es la persona moral denominada Energía Costa Azul, S. de R. L. de C. V.,<sup>1</sup> constituida el 16 de enero del año 2002 ante el Corredor Público Número Dieciséis con sede en Tijuana, Baja California, según inscripción del día 31 del mismo mes y año en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio de la misma ciudad.

Energía Costa Azul es una filial de SEMPRA ENERGY GLOBAL INTERPRISES GROUP (SEMPRA) y se constituyó con la finalidad de operar el servicio de “recepción de GNL en un punto de sistema de almacenamiento, su depósito y posterior evaporación para la entrega de una cantidad equivalente de gas natural, en uno o varios actos, en un sistema diferente” (CRE, 2003:3).

La autorización solicitada por la promovente consiste en una “Terminal de Recibo, Almacenamiento y Regasificación de Gas Natural Licuado”, con capacidad para almacenar

---

<sup>1</sup> Las siglas R. L. de C. V. significan “Responsabilidad Limitada de Capital Variable”, y se refiere a aquella sociedad que es “responsable” por daños o perjuicios jurídicos ante terceros sólo hasta aquella cantidad de bienes equivalente a las partes sociales declaradas. Así, si la empresa causare –por sí o por otro- algún daño o perjuicio mayor al que constituye parte social declarada, sólo está obligada a responder hasta donde su capital le alcance, sin que el reclamo pueda extenderse a otros bienes que posean los accionistas que integran la sociedad. Como podrían ser los bienes de SEMPRA ENERGY, quien es propietaria “indirecta del 100% de las partes sociales” de la promovente (CRE, 2003:12).

330,000 m<sup>3</sup> de gas, en la etapa inicial, y una cantidad equivalente de gas en la segunda etapa. El gas sería almacenado temporalmente en cuatro tanques construidos en una aleación de acero inoxidable y níquel, dos de los tanques se instalarán en la primera etapa y los otros dos en el mediano plazo.

El sitio seleccionado por la promovente para instalar la terminal mencionada está ubicado a 28 kilómetros al Norte de la Ciudad de Ensenada, Baja California, según estudios presentados por la promovente ante la DGIRA; a 25 kilómetros al norte de Ensenada, según folleto distribuido por la promovente el 29 de enero de 2003 y; a 27 kilómetros al Norte de la misma ciudad, según información presentada ante la Comisión Reguladora de Energía. El sitio seleccionado es el área conocida como Costa Azul, correspondiente a las Unidades de Gestión Ambiental (UGAs) de La Salina Terraza y Salsipuedes (COCOTREN, 2001). La superficie total del predio asciende a 280,333 metros cuadrados (28 hectáreas, aproximadamente) adyacentes al océano pacífico, y comprende los lotes “24, 25, 26, 27, 28, 29 y SN”, de acuerdo al Estudio Técnico Justificativo para el Cambio de Utilización de Suelo Forestal, agregado al expediente administrativo como Información Adicional. Las instalaciones ocuparan directamente los lotes 24, 25, 26 y 27 mencionados, sin incluir las vías de acceso al predio (CRE, 2003).

El gas natural licuado será extraído del subsuelo de fuentes ubicadas en Asia (SEMPRA, 2003 ANUAL REPORT; Buchanan, 2004), de donde es canalizado a una terminal de licuefacción para ser enfriado a menos de 158° centígrados. Luego se embarca a buques tanque para ser transportado a terminales receptoras, donde es almacenado y convertido nuevamente a su estado gaseoso, mediante evaporadores de agua. Por último, es enviado hacia su destino final a través de un gasoducto.

De acuerdo información provista por la promovente, la terminal de regasificación representa una inversión económica estimada de entre \$550 y \$600 millones de dólares americanos, por lo cual se crearían más de 1,800 empleos directos, en la etapa de construcción,

con una derrama económica de 301 millones de dólares, aproximadamente (Fuentes y Godínez, 2002).

## **2. Expediente de Acceso Público.**

El proyecto inició —formalmente— el día 30 de agosto del año 2002, con la interposición de la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA), en su modalidad Regional, ante la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la SEMARNAT. Además, la promovente anexó a la MIA un Estudio de Riesgo (Nivel 3), por tratarse de una actividad altamente riesgosa.

El expediente del proyecto “Terminal de Recibo, Almacenamiento y Regasificación de Gas natural Licuado” promovido por Energía Costa Azul, S. de R. L. DE C. V., en su versión pública (disponible en la oficina de la DGIRA, Ciudad de México), consta de aproximadamente seis mil hojas,<sup>2</sup> contenidas en trece legajos referidos a estudios de agua, suelo, aire, flora, fauna, entre otras materias.

Uno de dichos legajos fue rotulado con plumón de tinta negra como CONSULTA PÚBLICA, y su contenido es de aproximadamente seiscientas fojas. Aunque pudiera parecer que el número de fojas dedicadas a la consulta pública asciende al 10% del total de las fojas del expediente, se advierte que existe información repetida en varias ocasiones; de ahí que la información útil estimada sea de trescientas fojas.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> No fue posible saber el número exacto de fojas que integran el expediente integrado, en su versión pública, debido a que no ha sido numerado. El expediente al cual se tuvo acceso no permite saber si existía alguna otra información que debió haber sido pública.

<sup>3</sup> En la fecha que se accedió al expediente, no se había incluido en el expediente público la resolución final con la cual culminó el procedimiento de evaluación (70 fojas), razón por la cual se obtuvo de la página electrónica de la SEMARNAT.



### 3. Supuestos jurídicos en los cuales se enmarca el proyecto.

La Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la SEMARNAT fundamentó la resolución del 08 de abril del 2003 en el artículo 28° (fracciones II y VII) de la LGEEPA, y en el artículo 5°, incisos *D* (fracciones II y IV) y *O* (fracción II) del Reglamento, entre otros artículos, por tratarse de la construcción y operación de un proyecto relacionado con la industria del petróleo y requerir de un cambio de uso de suelo en zonas áridas. A continuación se transcriben estos artículos, respectivamente, para una mejor exposición:

#### *LGEEPA*

“Artículo 28... quienes pretendan llevara a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente de autorización en materia de impacto ambiental de la Secretaría:

“II. Industria del petróleo...

VII. Cambios de uso de suelo de áreas forestales, así como en selvas y zonas áridas”

#### *Reglamento*

“Artículo 5. Quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente de la autorización de la Secretaría en materia de impacto ambiental:

D). Industria Petrolera:

...IV. Construcción de centros de almacenamiento o distribución de hidrocarburos que prevean actividades altamente riesgosas...

O). Cambios de uso del suelo de áreas forestales, así como en selvas y zonas áridas:

...II. Cambio de uso del suelo de áreas forestales a cualquier otro uso...”

El fundamento jurídico es inconsistente, en parte, debido a que la fracción II citada no es adecuada en el caso concreto. De hecho, en el inciso *O* citado, no existe un supuesto jurídico que prevea un “cambio de uso del suelo para zonas áridas”; la autoridad administrativa encargada de elaborar el reglamento (SEMARNAT) omitió regular este cambio de uso suelo; lo prevé como un

supuesto a regular, pero no lo hace. El inciso prevé tres supuestos a regular: cambios de uso del suelo de i) áreas forestales, ii) así como en selvas y iii) zonas áridas”.

Si se lee con cuidado la fracción II citada, se advierte que el cambio de uso de suelo previsto es el de “*áreas forestales a cualquier otro uso*”, pero se omitió regular el cambio de uso de suelo de *selvas y zonas áridas* a cualquier otro uso. Debió de haberse incluido una fracción que –a semejanza de la fracción II citada- dispusiera: “cambio de uso del suelo de *zonas áridas* a cualquier otro uso”, por ejemplo.

No obstante la falta de disposición jurídica adecuada al caso concreto, en la página 36 de la resolución S.G.P.A.-DGIRA.-DIA.-788/03 (emitida el 8 de abril de 2003), la autoridad evaluadora fundamentó la autorización en la fracción II mencionada, como se aprecia enseguida:

“Cambio de uso de suelo

La presente autorización comprende el *cambio de uso de suelo* de terrenos con vegetación de *zonas áridas a uso industrial* de 154, 662.17 m2 que corresponden a las áreas donde se ubicarán los tanques de almacenamiento...”

(cursivas propias)

#### **4. Inclusión de la participación pública en la autorización del 8 de abril de 2003.**

En el Resultando XXXIV<sup>4</sup> de la autorización condicionada, emitida el ocho de abril de dos mil tres, la autoridad evaluadora realiza un resumen de las “inconformidades” formuladas por la “comunidad” durante el proceso de consulta pública. En un listado de trece incisos se resumió la participación de las siguientes personas:

---

<sup>4</sup> De manera general y para una mejor exposición de este apartado, se señala que una resolución judicial o administrativa (como la autorización concedida a Energía Costa Azul) consta al menos de tres partes: *resultandos, considerandos y puntos resolutivos*. En los primeros se elabora una relación de los hechos relevantes habidos a lo largo del procedimiento, en los segundos se hacen consideraciones de derecho aplicables al caso concreto y en los puntos resolutivos se concluye si se concede la petición de la parte que inició el procedimiento

- a). Lic. Mónica Palafox Granados (Asesora del PVEM),
- b). M. C. Claudia Leyva (Coordinadora de Postgrado de Manejo de Ecosistemas de la Facultad de ciencias de la UABC),
- c). Ing. Rubén Ayub Martínez (Director de Desarrollo Urbano y Ecología del Municipio de Ensenada),
- d). Dr. Horacio de la Cueva (Director Ejecutivo de Terra Peninsular),
- e). Coalición Pro-Desarrollo Energético Sustentable de Baja California (Terra Peninsular, CUNA, Pro Esteros, Comisión NO a la Plantas de GNL en Playas de Tijuana, Grupo de Trabajo de Termoeléctricas Fronterizas, Fundación La Puerta),
- f). Jaime Martínez Veloz (Diputado Federal, PRD),
- g). Ing. Raúl Cortéz Alvarado (Presidente de la CANAINPESCA),
- h). M. C. Saúl Guzmán García (Coordinador de Trabajo en la Región Noroeste del Grupo de Trabajo de Termoeléctricas Fronterizas),
- i). M. C. Saúl Guzmán García (Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Región Noroeste),
- j). Arqueóloga Julia Bendímez Patterson (Directora INAH en B. C.),
- k). Lori Saldaña (Center for US Mexican Studies University of California, San Diego),
- l). Irma I. Castro Cruz y Roberto Valdés Castañeda (Propietarios Colindantes) y
- m). Lic. Leobardo Villela Silva (Inmuebles Baja Pacífico, Inmobiliaria Baja Bonita e Inmuebles Vista Golf).

Al finalizar el resumen de las participaciones o escritos presentados, en el resultando XXXV, la autoridad evaluadora anotó:

“Que no obstante a que (sic) dichas aseveraciones *no fueron presentadas con el debido sustento técnico para confirmar las inconformidades* descritas en el Resultando inmediato anterior, en apego a lo establecido en el artículo 34, fracción V, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, fueron *analizadas y consideradas*

durante el proceso de evaluación del proyecto “Terminal de Recibo, Almacenamiento y Regasificación de Gas natural Licuado”

(cursivas propias)

Lo primero que se advierte de la parte transcrita es que la autoridad evaluadora considera el proceso de consulta pública como una especie de *debate técnico*, entre lo aducido por la promovente en la MIA (incluido el Estudio de Riesgo y la información adicional) y las “inconformidades” de los participantes.<sup>5</sup>

La participación habida en el proceso de consulta es muy diversa. En este trabajo se agrupó de la siguiente manera:

1. Incompatibilidad de uso de suelo actual y el uso de suelo solicitado: industrial,
2. Segmentación del proyecto,
3. Inexistencia de propuestas de sitios alternativos para instalar el proyecto,
4. La afectación a los ecosistemas de la región, marino y terrestre,
5. El destino final del gas re-gasificado (California, preponderantemente).
6. Falta de información, veracidad y acceso a la misma,
7. Afectación al paisaje y sitios arqueológicos, y
8. Considerar al proyecto como una palanca para el desarrollo regional.

A continuación se abordan los puntos indicados con los numerales del 1 al 3 y el 5, señalando que los demás están insertos en éstos, de alguna manera. Se agregan tres puntos de análisis que están inmersos en todo el proceso de consulta pública, la participación de las autoridades locales, la sectorización de la gestión pública en nuestro país y los plazos previstos en el proceso de consulta.

---

<sup>5</sup> Al parecer la autoridad se coloca en un lugar “neutral”, como los tecnócratas norteamericanos de mediados del siglo veinte, circunstancia que adelante se aborda.

#### **4.1. Uso de suelo.**

La incompatibilidad de uso de suelo, entre el uso de suelo actual y el cambio a uso de suelo industrial obtenido por la promotora para instalar la Terminal de re-gasificación, fue una de las observaciones más recurrentes entre las personas y organizaciones que participaron en el proceso de consulta pública.

En la reunión pública de información, celebrada el 29 de enero de 2003, de manera específica, la Doctora Claudia Leyva Aguilera señaló que el uso de suelo industrial es incompatible con el uso de suelo turístico que actualmente prevalece en la región, por lo que se debe buscar una planeación que promueva el desarrollo regional; a su vez, la Doctora Nora L. Bringas Rábago (Investigadora de EL COLEF), expuso que le preocupaba que en la evaluación de impacto ambiental no se observara debidamente el uso de suelo recomendado en el COCOTREN;<sup>6</sup> de su lado, los señores Roberto Martínez Santos y Heladio Betancourt Robles (empresarios en el sector pesquero), expusieron la incompatibilidad del uso de suelo industrial y la actividad tradicional de los pescadores de la región; el señor Roberto Valdez, empresario del sector turístico, se refirió en términos similares a los anteriores.

En el proceso de consulta pública, mediante diversos escritos, los señores Rubén Ayub Martínez, Raúl Cortéz Alvarado, Mónica Palafox, Leobardo Villela Silva (apoderado legal de Inmobiliaria Baja Bonita, Inmuebles Baja pacífico, Inmuebles Vista Golg), Mark Hubka y Dora Wauman, así como la Coalición Pro-Desarrollo Energético Sustentable de Baja California y los Vecinos de Playas de Tijuana, también señalaron la incompatibilidad de uso de suelo actual y el propuesto por Energía Costa Azul.

Incluso, Leobardo Villela Silva, el 13 de marzo de 2003 adjuntó como prueba de la incompatibilidad de uso de suelo señalada, una copia impresa de la página electrónica de la SEMARNAT, donde se aprecia que el 19 de abril de 2002 la Dirección General de Impacto y

---

<sup>6</sup> La Doctora Bringas Rábago, junto con otros investigadores, es autora de dicho programa.

Riesgo Ambiental (DGIRA), denegó a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) la autorización para instalar una central termoeléctrica en la misma región, aduciendo la afectación a la fauna y flora de la región. A este respecto, en la autorización SGPA.-DGIRA.-DIA.-788/03 de fecha 8 de abril de 2003, otorgada a Energía Costa Azul, en el Considerando 3, párrafos primero y segundo (página 18), la autoridad evaluadora señaló:

“3. Que si bien es cierto que existe un antecedente negativo, por parte de esta Secretaría, con respecto al Proyecto de Central Termoeléctrica... en los terrenos aledaños a los considerados en este momento por la empresa Energía Costa Azul, S. de R. L. de C. V., es importante señalar que debido a la ubicación y uso de suelo que se tenía previsto por el entonces Programa Regional de Desarrollo Urbano, Turístico y Ecológico del Corredor Costero Tijuana-Ensenada (COCOTEN), el cual fue el instrumento normativo de planificación urbana y ambiental en el primer ejercicio de desarrollo regional realizado en la entidad en 1995.

Por lo anterior, el ordenamiento descrito en el párrafo inmediato anterior, actualmente es sustituido por el COCOTREN,...”

Esta consideración de derecho de la autoridad evaluadora es falaz contumaz. El día en el cual se dictó la resolución a la solicitud de autorización de la CFE, el 19 de abril del año 2002, el “instrumento normativo de planificación urbana y ambiental” vigente era el COCOTREN (no el COCOTEN, como aduce la autoridad). El COCOTREN fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el 16 de noviembre de 2001, y entró en *vigor* al día siguiente de su publicación, esto es, el 17 de noviembre del mismo año, de acuerdo al Transitorio Primero dispuesto en la página 5 de dicho periódico:

“TRANSITORIOS.

PRIMERO. El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.”



Luego entonces, la razón para obviar las observaciones de las personas y organizaciones antes indicadas no fue la vigencia actual del COCOTREN: las disposiciones de este instrumento planificador ya eran vigentes cuando se emitió la negativa al proyecto de la CFE.

En el Considerando 2 de la autorización otorgada a Energía Costa Azul, la autoridad analizó la congruencia respecto del uso del suelo donde se propone desarrollar el proyecto y las características de dicho proyecto. Señaló que en el COCOTREN la zona está considerada para “consolidación turística de baja densidad”, por lo cual resulta propicia para llevar a cabo actividades “primarias y terciarias, evitando las secundarias”, con el objetivo de prevenir los “impactos primarios y secundarios” resultantes de las actividades productivas. Agrega que, el proyecto se tipifica como una “industria” circunscrita dentro del sector terciario, de acuerdo con la desagregación de actividades económicas establecidas en la Clasificación Mexicana de Actividades Productivas y productos. En este tenor:

“la política de Aprovechamiento con Impulso no restringe el desarrollo de este tipo de actividades... Asimismo, dentro de la matriz de compatibilidad de usos por unidad de gestión ambiental, para las UGA’s de La Salina Terrazas y Salsipuedes, entre los usos actuales y potenciales se encuentra el depósito de energéticos, el cual se condiciona a sujetarse a un estudio de impacto Ambiental, tal y como se observa a continuación.”

(presenta una tabla donde se visualiza las dos zonas mencionadas y los usos por UGA)

Aunque es cierto el contenido de la matriz de compatibilidad de usos por Unidad de Gestión Ambiental (UGA), en cuanto a la posibilidad de aprovechar las UGA’s para el depósito de energéticos (como parte de la “infraestructura regional”), la información citada se presenta de manera incompleta: omite señalar que dentro del mismo COCOTREN se encuentra un apartado donde se previeron las “estrategias de desarrollo” recomendadas para cada UGA. Al respecto, en la página 106 del Diario Oficial de la Federación, de fecha 16 de noviembre del año dos mil uno, de manera específica, para las UGA’s “La Salina Terrazas” y “Salsipuedes” se prevé explícitamente las “estrategias” siguientes:

1. *Rescatar y aprovechar vistas, y*
2. *Central eléctrica (propuesta).*

El primer punto está relacionado con las “vistas panorámicas”, debido a la zona de acantilados que prevalece en esta zona; el segundo punto, se refiere a infraestructura para instalar una planta generadora de “energía eléctrica”, propuesta para abastecer de energía a la región. A ésta infraestructura regional es a la que se refiere el COCOTREN, como un “uso potencial” para las UGAs citadas. Los “depósitos de energéticos” se señalan expresamente para las instalaciones de PEMEX (“uso actual”, según la matriz de compatibilidad), al sureste de la meseta de San Miguel.

#### **4.2. Segmentación del Proyecto.**

Sin duda, la segmentación del proyecto fue una de las observaciones más reiteradas y argumentadas por quienes participaron en el proceso de consulta pública. De manera recurrente se señaló y cuestionó la pretensión de la promovente de no presentar los impactos adversos asociados al proyecto, en su magnitud real.

De acuerdo con Calderón (2003), experto en el procedimiento de evaluación del impacto ambiental, uno de los obstáculos principales para realizar una evaluación adecuada de los impactos que puede generar una obra o actividad es la “segmentación” de los proyectos. Esta práctica, consistente en presentar un “proyecto por partes”, con promotores “diferentes” para cada una de las partes del proyecto, presentadas en momentos diferentes, impide valorar en su justa dimensión los impactos adversos significativos, acumulados y sinérgicos<sup>7</sup> que pueden derivarse de una actividad u obra.

---

<sup>7</sup> Sinergia, según Fuller (1969, citado por Calderón, 2003), se define como el comportamiento del sistema que no puede ser predicho por la observación separada de las partes de un subsistema.

En un inicio, la promotora señaló que el proyecto incluía la actividad de *transportar* el gas natural una vez que se hubiera convertido a su estado gaseoso, razón por la cual el proyecto incluía un “gasoducto” que conectaría los cuatro tanques de almacenamiento hacia un gasoducto ya operante en la zona (propiedad de otra empresa filial de SEMPRA ENERGY). Sin embargo, en fecha 8 de febrero —una vez realizada la reunión pública de información— Energía Costa Azul presentó ante la DGIRA una “aclaración”, en el sentido de que no era su interés llevar a cabo el transporte de dicho combustible:

“El proyecto objeto de la presente MIA, es el recibo, almacenamiento y regasificación de gas natural licuado. En este sentido, no se trata de la distribución por ductos, ya que las instalaciones solamente recibirán el gas licuado y lo regasificarán para enviarlo a ductos propiedad de otras empresas”.

(Resumen Ejecutivo, [www.semarnat.gov](http://www.semarnat.gov)).

Es evidente que la operación de la Terminal regasificadora es inviable sin un gasoducto mediante el cual “entregue” el gas natural a sus destinatarios finales, o bien, que le permita conectar las instalaciones a un gasoducto existente en la región. Por esta razón, la promotora solicitó una autorización (bajo otra razón social y por separado) para construir y operar un gasoducto (C) que interconectará la terminal de re-gasificación (B) con el gasoducto que opera actualmente (A) bajo la razón social de Gasoducto Baja Norte, S. de R. L. de C. V.

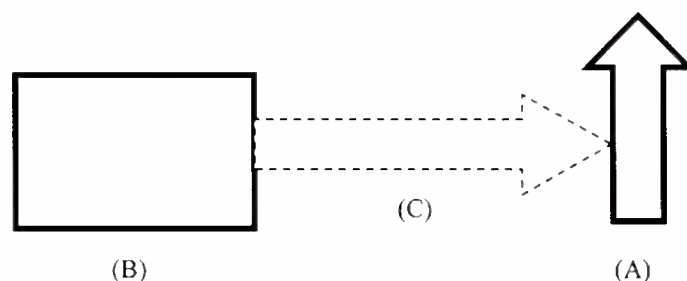


Figura 4. Elaboración propia.

Segmento (A). El 21 de mayo de 2001, a través del oficio D.O.O.DGOEIA.-002088, la Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental (hoy Dirección General de

impacto y Riesgo Ambiental, DGIRA), autorizó el proyecto denominado “Instalación del Gasoducto Bajanorte”, promovido por SEMPRA ENERGY DE MEXICO, S.A. DE C. V. Posteriormente, el día 29 de abril de 2002, la DGIRA acordó de conformidad la petición de SEMPRA para “transferir” sus derechos y obligaciones a la empresa Gasoducto Baja, S. de R. L. de C. V.

A su vez, de acuerdo con la resolución RES/107/2003, emitida por la Comisión Reguladora de Energía en fecha 7 de agosto de 2003, a favor de la empresa Gasoducto Baja Norte, S. de R. L. de C. V., ésta es una empresa filial de SEMPRA ENERGY GLOBAL ENTREPRISES GROUP (SEMPRA). Lo que se corrobora con el Reporte Anual 2003 entregado por SEMPRA a sus accionistas:

“Estimados accionistas,...

En el año 2003 recibimos los permisos para proceder con el desarrollo de dos terminales receptoras de gas natural licuado (GNL), Energía Costa azul en Baja California, México, y Cameron GNL cerca de Lake Charles, Luisiana...

En México, la empresa obtuvo contratos de 20 años por casi el 100 % de la capacidad de su tubería de gas natural Gasoducto Bajanorte...”

(2003 Anual Report)

Segmento (C). En la página 21 de la resolución SGPA/DGIRA.DEI.0675.04 de fecha 18 de mayo de 2004, emitida por la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental, el 22 de septiembre de 2003 la empresa Gasoducto Baja Norte, S. de R. L. de C. V. solicitó la autorización del proyecto denominado “Construcción y Operación de la Ampliación del Gasoducto Bajanorte”,<sup>8</sup> consistente en un gasoducto que permita la interconexión de la Terminal regasificadora (B) con el gasoducto que opera actualmente (A):

---

<sup>8</sup>El trazo del “nuevo” gasoducto recorre parte de los municipios de Ensenada (origen), Playas de Rosarito, Tijuana y Tecate.

“Tipificación del proyecto.

El proyecto consiste en la instalación y operación de un gasoducto de 78.043 Km de longitud y 42 pulgadas de diámetro de acero de 0.6 pulgadas de espesor que conectará en su origen la Terminal de Recibo, Almacenamiento y Regasificación de Gas Natural Licuado (TGNL) propiedad de Energía Costa Azul, S. de R. L. de C. V., localizada en el municipio de Ensenada, Estado de Baja California, autorizada en materia de Impacto y Riesgo Ambiental a través del oficio SGPA/DGIRA/DIA/0788/03 del 8 de abril de 2003, y como destino la interconexión con el gasoducto Bajanorte, que opera actualmente la Promovente en el mismo Estado, con el fin de incrementar la capacidad de transporte para el abastecimiento de dicho combustible en la región.”

Además, aunque en la reunión pública de información celebrada el 29 de enero de 2003, la presentación del proyecto —por parte de la promoverte— no consideró la “ampliación” de la capacidad de las instalaciones (para recibir, almacenar, regasificar y entregar gas natural), algunos de los asistentes cuestionaron la omisión de la promovente, para ampliar la capacidad de almacenamiento con dos tanques (B2) de igual capacidad a los señalados en la Manifestación de Impacto Ambiental (B1) (figura 5).

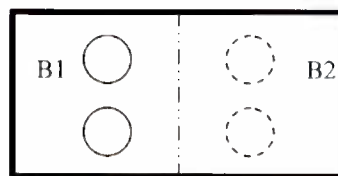


Figura 5. Elaboración propia.

Ante esta circunstancia, en la página 37 de la autorización del 8 de abril de 2003, la autoridad evaluadora sólo indicó:

“La presente resolución en materia de Impacto y Riesgo ambiental *no incluye la ampliación contemplada a futuro* por la empresa Energía Costa Azul, S. de R. L., para instalar dos

tanques de almacenamiento de 160,000 m<sup>3</sup> cada uno, adyacentes a los dos tanques de almacenamiento que autoriza el presente documento.”

(cursivas propias)

De un razonamiento lógico, ante la previsión de la promovente de instalar cuatro tanques de almacenamiento y no sólo dos, según el proyecto sometido a evaluación, la autoridad debió haber realizado la evaluación del proyecto de manera integral. Al no haber actuado de esa manera, por un lado, le es imposible evaluar en su magnitud real los impactos sobre el ambiente, asociados al proyecto, esencia del procedimiento de evaluación del impacto ambiental; por el otro lado, abre la posibilidad de que -llegado el momento- la promovente notifique a la autoridad la intención para “ampliar” la capacidad de almacenamiento de la terminal de re-gasificación, mediante un *informe preventivo* y no mediante una manifestación de impacto ambiental. Conducta carente de ética en la cual incurrió la promovente al solicitar la autorización para “ampliar” la capacidad del gasoducto que opera actualmente Baja Norte.<sup>9</sup>

Aunado a lo anterior, ante los problemas sociales asociados a la extracción e importación de gas natural de Bolivia —país del cual Shell importaría el gas natural— y a la oposición social local para que se ampliara la red del gasoducto existente en la zona, la promovente y la empresa Gas Natural Licuado, S. R. L. de C. V.,<sup>10</sup> han anunciado la intención de unir sus proyectos en uno solo: *joint venture*, al 50/50, para competir en mejores condiciones ante otras empresas que tienen previsto instalarse en la región. De acuerdo con el Reporte Anual 2003 de SEMPRA ([www.sempra.org](http://www.sempra.org)):

“La decisión para combinar y desarrollar exitosamente el proyecto en Baja California, incluye los permisos, experiencias técnicas y logística requeridas para echar a andar el proyecto”

---

<sup>9</sup> En efecto, la promovente, bajo la razón social Gasoducto Baja Norte, S. de R. L. de C. V., en fecha 27 de mayo de 2003, intentó obtener la “ampliación” del gasoducto que opera actualmente con la autorización D.O.O.DGOEIA.-002088, mediante un “informe preventivo” y no con una manifestación de impacto ambiental, como corresponde.

<sup>10</sup> Filial de SHELL INTERNATIONAL GAS LIMITED



De esta manera, la exigencia de algunos participantes en el proceso de consulta pública para que ambos proyectos fueran evaluados de manera conjunta, por estar localizados uno al lado del otro (B) y (D), tenía bases suficientes para ser atendida. Puesto que, como se ha mostrado, en este caso, no sólo se segmentó el proyecto en cuanto a la capacidad de operación realmente planeada por la promotora (B1 y B2), sino también mediante la segmentación del gasoducto asociado al proyecto (C) y, muy importante, la evaluación de “dos” proyectos ubicados en la misma área (el de SHELL y el de SEMPRA), sin considerar los impactos acumulativos y sinérgicos adversos asociados a ambos proyectos (figura 6).

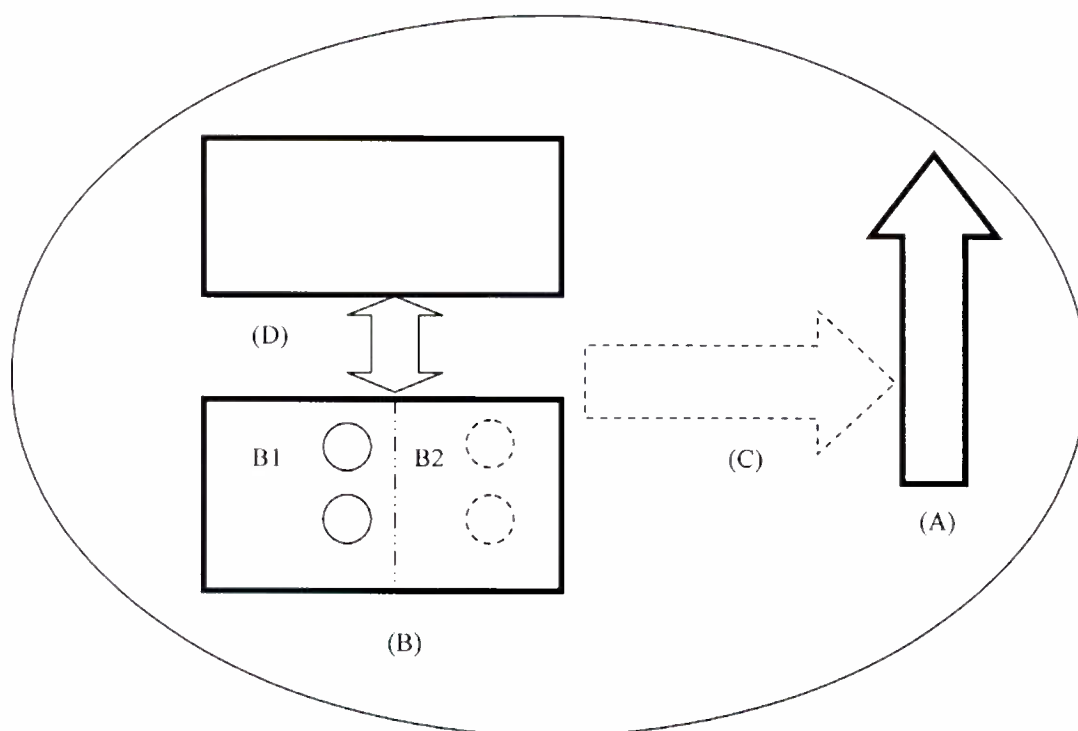


Figura 6. Segmentación del proyecto caso de estudio. Elaboración propia.

#### **4.3. Sitios alternativos para instalar el proyecto.**

Tanto la Coalición Pro Desarrollo Energético Sustentable de Baja California como Terra Peninsular, así como el representante legal de Inmobiliaria Baja Bonita, señalaron expresamente la inexistencia de propuestas de sitios alternativos de Energía Costa Azul para instalar la terminal de re-gasificación.

Ante esta omisión jurídica, propusieron que se evaluara la posibilidad de instalar la terminal mar adentro: en la resolución dictada por el DGIRA el 8 de abril de 2003, mediante la cual autorizó el proyecto de Energía Costa Azul, no se recogió ni tampoco se dio respuesta a esta cuestión.

En el caso de estudio, la manifestación de impacto ambiental sometida a evaluación por la promovente carece una propuesta de sitios alternativos para localizar la Terminal de re-gasificación, no obstante que en el artículo 13, fracción VI, del Reglamento en la materia (referido a la información que debe contener una manifestación de impacto ambiental, en su modalidad regional), se prevé como un requisito los “pronósticos ambientales regionales, y, en su caso, (la) evaluación de alternativas”. En relación con el contenido de este artículo, en la GUIA PARA MANIFIESTOS DE IMPACTO AMBIENTAL (elaborada por la SEMARNAT), se requiere:

##### “II. DESCRIPCION DE LA OBRA O ACTIVIDAD PROYECTADA.

1.1. Nombre del proyecto

1.2. Naturaleza del proyecto...

1.4. Ubicación física del proyecto...

1.11. *Sitios alternativos para el desarrollo de la obra o actividad*”

(cursivas propias)

Existen casos en los cuales no es posible satisfacer este requisito: cuando la actividad u obra no admite una propuesta alternativa para instalarse, por la “naturaleza” del proyecto. El Doctor Luís E. Calderón (2003), Investigador de CICESE, menciona algunos ejemplos: una mina, extracción de hidrocarburos una planta generadora de energía eléctrica a base de energía geotérmica.

El Maestro Luís R. Vera Morales (2003), ha señalado como un problema recurrente en el proceso de adopción de decisiones, la selección del sitio para realizar una actividad o desarrollar una obra que requiere ser evaluada. Menciona que este es el primer paso para que, por un lado, el promovente del proyecto pueda realizar un proceso de planeación exitoso y, por otra parte, para que la autoridad cuente con elementos suficientes para tomar la mejor decisión, respecto de los sitios propuestos por el promovente. Al mismo respecto, el Doctor Luís E. Calderón (2003), expone que la “selección del sitio” para desarrollar un proyecto es la primer etapa del procedimiento de evaluación de impacto ambiental; la selección del sitio está estrechamente relacionada con el “aptitud o vocación” del mismo (características topográficas y biofísicas, entre otras), con la “capacidad de carga y con la vinculación de normas y regulaciones sobre el uso del suelo”. Así, concluye el Doctor Calderón: “el estudio de la manifestación de impacto ambiental debería empezar por aquí, por la selección del sitio y las alternativas propuestas para desarrollar un proyecto”.

De acuerdo con Vera Morales, el promovente de una obra o actividad —que requiere ser evaluada— selecciona el sitio sin considerar todos los aspectos conceptuales que implica una decisión de tal naturaleza: económicos, laborales, fiscales, ambientales, culturales, sociales, políticos, entre otros. Este problema deviene de la “noción (de los promoventes) de que los permisos (y autorizaciones) son siempre obtenibles” y del hecho de que los factores económicos y fiscales prevalecen sobre el conjunto de las demás variables a considerar.

De su lado, el Doctor Luís E. Calderón (2003), señala que las alternativas para instalar el proyecto incluyen la alternativa de la “no instalación”, siendo conveniente que el promovente

exponga a la autoridad los beneficios que se dejarían de recibir en el supuesto de no autorizar el proyecto. De esa manera, la autoridad puede sopesar tanto los efectos positivos como negativos que causaría un proyecto en caso de autorizarlo y también en el supuesto de denegar su instalación.

La consecuencia de ésta falta de alternativas para desarrollar un proyecto, repercutirá todas las demás fases del proceso de planeación, pues en adelante el promovente —y quienes elaboran estudios técnicos y científicos para sustentar el proyecto— se ven impelidos a “justificar” y adecuar todos los estudios y decisiones que sustenten su solicitud de autorización a las características del sitio elegido, por los recursos invertidos en su adquisición del sitio. Todo ello, con la certeza de que la decisión final se basará fundamentalmente en el cúmulo de estudios elaborados por la “inteligencia técnica”.

Al respecto podemos decir que la segmentación de los proyectos, limita severamente la “esencia” del instrumento de evaluación del impacto ambiental: la identificación y evaluación de los impactos ambientales, positivos y negativos; los estudios que sustentan la manifestación de impacto ambiental deberían incluir la predicción de dichos impactos, no su justificación.

#### **4.4. Baja California “El Paraíso de la Contaminación”.**

En el capítulo I de este trabajo se indicó que la Justicia Ambiental está identificada con el rechazo de las prácticas discriminatorias de los gobiernos en la formulación, desarrollo, instrumentación y aplicación de las decisiones públicas en materia ambiental. Aunque también se dijo que sería un error reducirla a cuestiones de racismo o discriminación ambiental, dado que la Justicia Ambiental es un movimiento con reivindicaciones mucho más amplias, como el derecho de los pueblos o comunidades a decidir el uso, aprovechamiento y destino de sus recursos naturales.

En el caso de estudio hubo diversas manifestaciones que señalaban como una práctica discriminatoria o racista la instalación de la Terminal regasificadora de Energía Costa Azul en

Baja California, cuando la mayor parte del gas convertido a su estado natural tenía como destino final “el mercado del sur de California”. Luego entonces, la práctica se resumía en que los efectos ambientales adversos se quedarían y contabilizarían en la cuenta ambiental de nuestro país y que la energía “limpia” sería enviada al sur de los Estados Unidos de América.

Tanto los representantes de Energía Costa Azul como algunos representantes del gobierno federal, del gobierno del Estado y del municipio de Ensenada, justificaron la instalación del proyecto en la entidad, aduciendo la escasez de energía en la región –sin especificar a qué región se refieren- y la demanda creciente de la misma en el corto y mediano plazo. Incluso, citando diversas fuentes, entre ellas una del gobierno federal, la promovente integró al expediente un estudio de mercado específico, mediante el cual justificaba la instalación del proyecto en la entidad.<sup>11</sup>

La escasez y demanda de energéticos en el Estado de Baja California es cierta, pero no es suficiente para justificar la instalación de los proyectos citados. Actualmente Baja California importa de los Estados Unidos de América casi todo el gas natural que se consume en la entidad (SCREP, 2003); sin embargo, esa no es la única explicación a la decisión de instalar el proyecto del lado de la frontera mexicana. La explicación está en el entramado “tan complejo de relaciones políticas, económicas, culturales y sociales” que caracterizan a las regiones fronterizas, donde la brecha entre lo local y lo internacional tiende a disminuir (Verduzco, 2002), como se expone enseguida.

El proyecto de Energía Costa Azul forma parte de un plan energético denominado “Alianza Energética de América del Norte”, promovido por el gobierno federal de los Estados Unidos de América, con la anuencia del gobierno federal de los Estados Unidos Mexicanos (González, 2003). El plan energético de los Estados Unidos de América reconoce la escasez de

---

<sup>11</sup> Las filiales de Shell, Marathon y Chevron-Texaco también elaboraron un estudio respecto del mismo mercado, *basados en los mismos datos*, dado que es un requisito previsto a integrar en la solicitud presentada ante la SEMARNAT (GUÍA PARA MANIFIESTOS DE IMPACTO AMBIENTAL, fracción II, numeral 1.3) y la CRE, respectivamente.

energía eléctrica (y de gas natural para la operación de las plantas generadoras) en el sur del estado de California, por lo cual considera el suministro de energéticos para esta región como parte de su estrategia de seguridad energética nacional (U. S. Department of Energy. County Profile. Energy Information Agency).<sup>12</sup> En éste documento se reconoce que:

“varias conexiones eléctricas en la frontera están en marcha, existen múltiples proyectos en distintas etapas de maduración que pueden vincular a México con Estados Unidos. Mientras los potenciales proyectos se extienden a lo largo de la frontera, existen planes adicionales para conectar Baja California con California, así como el noroeste de México con Arizona”

(González, 2003).

Al inicio del año 2001, George W. Bush, Jean Chretien y Vicente Fox, acordaron impulsar el Grupo de Trabajo de Energía de América del Norte (GTE-AN), para intensificar la cooperación de los tres países en el sector energético (Perfil Energético de América del Norte, 2002). Posteriormente, el 8 de mayo de 2001, el Secretario de Energía, Ernesto Martens (integrante del GTE-AN), en su discurso ante la Décima Conferencia Anual sobre Energía en América Latina, dijo que “México aprobaría cualquier número de plantas en Baja California para abastecer a consumidores en los Estados Unidos” (San Diego Union-Tribune, citado por la Comisión NO a la Planta de GNL en Playas de Tijuana, 2003). A su vez, el 19 septiembre del 2003, Alberto Juárez Cárdenas, titular de la SEMARNAT, a pregunta expresa de un periodista, respecto de cuántas plantas regasificadoras autorizaría a establecerse en Baja California, dijo: “todas las que demande el mercado”.

Así entonces, las terminales de re-gasificación propuestas para instalarse en la frontera mexicana adyacente a California (SHELL, SEMPRA y CHEVRON TEXACO), tienen previsto suministrar el gas que requieren las plantas generadoras de energía que surten el Sur de California, preponderantemente. Lo que se deduce tanto del trazo del gasoducto al cual pretenden conectar las plantas de re-gasificación, como de diversos documentos y declaraciones.

---

<sup>12</sup> Documento citado por la Comisión NO a la Planta de GNL en Playas de Tijuana (2003).



Por ejemplo, las plantas de generación de energía eléctrica, que operan u operarán con gas natural o ciclo combinado, y suministran la energía al otro lado de la frontera, son cuatro (Sweedler *et al*, 2003):

1. Capacidad de 750 MW; 255 MW están destinados para exportarse al Sur de California; la empresa operadora es INTERGEN, ubicada en Mexicali, B.C.
2. Capacidad de 500 MW, de capital 100% extranjero; los 500 MW están destinados a California; la empresa operadora es SEMPRA, ubicada en Mexicali, B. C.
3. Capacidad de 269 MW; parte de los 269 MW están destinados al mercado de California; la empresa operadora es AMERICAN ELECTRIC POWER, ubicada en Mexicali, B. C.
4. Capacidad de 450 MW; una parte está destinada al mercado de California; la empresa operadora es AMERICAN ELECTRIC POWER, ubicada en Rosarito, B. C.

De acuerdo con las Conclusiones y Recomendaciones del III Instituto Fronterizo, la región fronteriza “mexicana es considerada (por los inversionistas) deseable para ubicar plantas de energía, debido a mercados adyacentes en los Estados Unidos, un proceso de permisos más sencillos y estándares ambientales más bajos en el lado mexicano de las cuencas atmosféricas binacionales” (Centro del Suroeste para la Investigación y Política Ambiental, SCREP, 2003).

En efecto, los permisos y autorizaciones para instalar y operar en México un proyecto como el de Energía Costa Azul en Ensenada, se obtienen en un plazo aproximado de seis meses; en cambio, en el estado de California el plazo previsto oscila entre los doce y dieciocho meses (Pasqualetti, 2003). Las ventajas para promover la instalación de proyectos de suministro de energía cercanos a la frontera con México, fueron resumidas por el Presidente de SEMPRA ENERGY, Donald E. Felsiger:

“Un sistema de permisos más rápido que en los Estados Unidos, empleos locales en México (con salarios más bajos), inversión extranjera, flujo de electricidad al norte (venta en dólares), y un mercado para el gas natural con estándares ambientales más baratos en el continente”

(Pasqualetti, 2003) (paréntesis agregados)

Las palabras de Donald E. Felsiger coinciden con quienes consideran que esta práctica es un caso típico de *racismo o injusticia ambiental*, como se advierte en seguida:

“J. P. Ross, encargado del proyecto de energía de Greenpeace, advierte... estamos asistiendo al surgimiento de una nueva oleada de maquiladoras... que buscan obtener beneficio de las endeble normas ambientales de México... Las plantas de generación como la de SEMPRA en Mexicali... venden la energía en los Estados Unidos mientras la contaminación se realiza en México. Este es un inaceptable ejemplo de racismo ambiental que no debería ser permitido”

(González, 2003)

Para corroborar lo anterior, en el sentido de que el gas natural no está destinado a la entidad de Baja California, por lo cual la población local no gozará de los beneficios de esta obra de infraestructura, uno de los requisitos del desarrollo sustentable, es conveniente revisar el contenido de la resolución SGPA/DGIRA.DEI.0675.04, emitida el 18 de mayo de 2004 por la DGIRA. Mediante esta resolución la SEMARNAT autorizó la “ampliación” del gasoducto que opera actualmente Bajanorte. En las páginas 15 y 16, a pregunta expresa sobre el destino final del gas natural transformado a su estado gaseoso por Energía Costa Azul, el representante (promoverte) esta empresa dijo:

| Pregunta o comentario                                                                                                                                                           | Respuesta del promovente (otro)                                                                                                                                           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 12. Abigail Corrales. Si se habla de satisfacer las necesidades energéticas de los Bajacalifornianos ¿En cuanto tiempo vamos los Ensenadenses a poder hacer uso de gas natural? | La zona geográfica de distribución en la zona Tijuana-Ensenada no tiene un distribuidor autorizado ya que este debe ser autorizado por la Comisión Reguladora de Energía. |
| 20. Claudia Leyva Aguilera. ¿Cómo nos garantizan la mejora de la calidad de vida                                                                                                | Bajanorte solo aporta el acercamiento de la infraestructura para una posible distribución de gas                                                                          |

|                                                                                                                                                                              |                                    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|
| (con) la instalación de un gasoducto, cuando no existe la infraestructura para dar servicio a las zonas urbanas como Ensenada y Tijuana? ¿De cuánto tiempo estamos hablando? | natural en la zona en el futuro... |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|

Tabla 6. Fuente: Resolución SGPA/DGIRA.DEI.0675.04, 18 de mayo de 2004.

De lo anterior se confirman las observaciones realizadas por algunas personas y organizaciones que tomaron parte en el proceso de consulta pública, en el sentido de que la energía que se generará con el gas natural almacenado y distribuido por la promovente está destinada al estado de California, preponderantemente, configurándose así una práctica *típica* de racismo ambiental.

Para prevenir que la frontera mexicano-norteamericana se convierta en el “paraíso de la contaminación”, el III Instituto Fronterizo recomendó que se instrumente un *proceso de evaluación de impacto ambiental transfronterizo*” (SCREP, 2003: 21). De esa manera se evaluarían y prevendrían los impactos acumulados y sinérgicos derivados de situar las plantas generadoras de energía en la misma región. Agregó que, del lado estadounidense, la “población rodeando estas plantas es predominantemente hispánica y tiene algunos de los índices más bajos de ingresos del Condado de san Diego, lo que provoca preocupaciones serias sobre la justicia ambiental”.

#### 4.5. Opinión técnica de autoridades locales.

De acuerdo con los postulados del desarrollo sustentable, la decisión de los proyectos destinados a satisfacer las necesidades de infraestructura de un lugar determinado, debe incluir la participación de las autoridades locales.

En este tenor, de acuerdo con el Considerando 1 de la autorización concedida a Energía Costa Azul el ocho de abril de dos mil tres, tanto la Delegación de la SEMARNAT en Baja California como el Titular del Ejecutivo del Estado fueron omisos al requerimiento del 30 de septiembre de 2002 para que emitieran una opinión técnica en cuanto a si el Proyecto era o no congruente con el Plan de Ordenamiento Ecológico Territorial del Estado de Baja California (POET-BC) y con el Programa Regional de Desarrollo Urbano, Turístico y Ecológico del Corredor Costero Tijuana-Rosarito-Ensenada (COCOTREN). A pesar de que se les hizo saber que su opinión era conveniente para que la DGIRA contara con los elementos técnicos necesarios para dictaminar el proyecto. Debido a esta omisión, la DGIRA determinó:

“transcurridos los plazos establecidos, y tomando en consideración que a la fecha no se han recibido las opiniones correspondientes, esta Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental determina que *no existe objeción alguna por parte de dichas Unidades Administrativas*, para el desarrollo del proyecto “Terminal de Recibo, Almacenamiento y Regasificación de Gas Natural Licuado”.

Mediante oficio de la misma fecha (30 de septiembre de 2002), la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental, solicitó la opinión “técnica” del Municipio de Ensenada, Baja California, respecto del proyecto sometido a evaluación. La DGIRA adjuntó la manifestación de impacto ambiental presentada por la promovente y le concedió a la autoridad municipal un plazo de quince días para recibir la respuesta correspondiente. La autoridad municipal, a través del titular de la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología, el 13 de noviembre de 2002, expresó la necesidad de disponer de mayor tiempo para analizar la información recibida, en “virtud de la magnitud e importancia del proyecto”.

El 6 de diciembre del mismo año, el Director de Desarrollo Urbano y Ecología de Ensenada, Ingeniero Rubén A. Ayub Martínez, emitió el oficio E/2271/02 mediante el cual hizo diversas observaciones, cuestionamiento y propuestas sobre la información contenida en la MIA. La autoridad evaluadora resumió el contenido del oficio citado como “observaciones” y una

“petición de mayor información”. Sin embargo, de la lectura del oficio E/2271/02, de manera resumida se desprende lo siguiente:

El Ingeniero Rubén A, Ayub Martínez argumentó que la manifestación de impacto ambiental recibida:

“... no refleja la realidad del área de estudio, ya que se toman (datos recabados de) regiones lejanas como el Condado de San Diego o las ciudades de Mexicali y Tijuana, ubicadas a más de 100 km de distancia de la zona de estudio y de ella emanan estudios y suposiciones que no son reales. Así mismo, mucha de la información y los planos del proyecto se presenta en el idioma inglés...”

También señaló que la información recibida carecía de detalles importantes para que la autoridad local tuviera elementos para formarse una opinión fundada, señalando expresamente que el municipio carece de sitios idóneos para confinar o depositar sustancias químicas, materiales de construcción y lodos de dragado, agregando que el ayuntamiento no tendría la capacidad para resolver esos problemas:

“... no existe (la) posibilidad por parte de este ayuntamiento para recibir en tierra el material de dragado, por lo que se deberá observar otras alternativas”.

De igual manera, señalaba la incompatibilidad de las actividades asociadas al proyecto y los usos de suelo y actividades tradicionales realizadas en la zona, como la pesca ribereña, el turismo de baja intensidad y la acuacultura. Señalo que dichas actividades proveían de empleos a un número considerable de habitantes del lugar, en comparación con los ochenta y dos empleos que preveía generar la promovente (Resumen Ejecutivo, [www.semarnat.gob](http://www.semarnat.gob)).

Citando diversos documentos y estudios, el Ingeniero Ayub Martínez expresó su preocupación por la supervivencia de la flora endémica de la región, cuestionando la viabilidad de que las medidas de prevención y mitigación propuestas por Energía Costa Azul, calificándolas como “teóricas y en el aire”. Propuso que se requiriera a la promovente estudios exitosos previos

de trasplante de flora característica de la región y que, una vez que se presentaran, se desarrollara un programa de manejo conjunto entre la promovente y las autoridades competentes.

Además, señaló que la manifestación de impacto ambiental era información agregada, que no preveía la “fragmentación y perforación del hábitat” en su conjunto. La información “agregada” se relaciona con el cúmulo de estudios integrados al expediente para justificar la MIA, en lugar de incluir estudios que muestren de forma predictiva los impactos potenciales que se generarán con la instalación y operación del proyecto. Al respecto es aplicable lo señalado por el Doctor Luís E. Calderón Aguilera y la Doctora Ana María Escofet:

“La predicción es lo esencial de la evaluación del impacto ambiental. Sin embargo, no se ha dado el debido énfasis a esta parte del proceso, sino que se le ha dado más peso a la parte *descriptiva* del proyecto”

(Calderón y Escofet, 1990, citado en Calderón, 2003)

Incluso, el Ing. Rubén A. Ayub reclamó que la autoridad evaluadora (DGIRA) no le hubiere dado a conocer el Estudio de Riesgo que la promovente dijo adjuntar a la manifestación de impacto ambiental, dejando a la autoridad municipal en la imposibilidad de conocer información básica para emitir una opinión fundada.

Así mismo, cuestionó la posibilidad de que el proyecto se evaluara sin considerar los “riesgos acumulativos” (impactos acumulados) que implicaba la autorización tanto del proyecto de SHELL como el de SEMPRA, conjuntamente y a poca distancia una de la otra. Precisó que el proyecto se presentaba en forma segmentada, sin incluir “la construcción y operación de los gasoductos que transportarían el gas hacia los consumidores”:

“esta administración considera que no se debe separar este proyecto de la instalación de los gasoductos, ya que estos serán forzosamente necesarios para el funcionamiento del proyecto en general, por lo que la evaluación de los impactos debe considerar los efectos que tendrá la instalación de los gasoductos... independientemente de que sean propiedad de otras empresas...”



Asimismo, observó que los estudios de mercado presentados por estas empresas para instalarse en la misma región no justificaban la autorización de ambos proyectos.

Finalmente, solicitó que le hicieran llegar información adicional y, consecuentemente, más tiempo para emitir la opinión técnica que se le había requerido.

#### **4.6. Problemática asociada a la “neutralidad” de los procesos de adopción de decisiones.**

De acuerdo con James y Macqueen (2002) el desarrollo sustentable es esencialmente un *proceso político*: el énfasis, orientación e instrumentación de la política ambiental establecida en los planes y programas de gobierno, no son sino consecuencia del debate público que precede a su elaboración. Esto es, la acepción y tratamiento posterior asociado al término, se relaciona con los factores político, social y económico que existen en el entorno donde se diseñan las políticas ambientales.

Desconociendo lo anterior, al inicio de la reunión pública de información celebrada el 29 de enero de 2003, la titular de la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia, la Lic. Regina Barba Pírez, dijo que:

“... ÚNICAMENTE SE DEBE ATENDER UNA REUNIÓN CONFORME A LAS REGLAS PARA EL TRABAJO, LEJOS DE CUALQUIER SITUACIÓN POLÍTICA...”

La racionalidad expuesta por la Licenciada Barba Pírez parece inscribirse en el enfoque “neutral” que promovieron los tecnócratas de la posguerra de mediados del siglo veinte (Fischer, 1993), según el cual, las conductas a-políticas debían de ser las únicas que guiaran la elaboración e instrumentación de las políticas públicas, en la definición y consecución del bien común.

De lo anterior se advierte el deseo de las autoridades de que el procedimiento de evaluación de impacto ambiental se desarrolle desprovisto de cualquier circunstancia “ajena” a la

ambiental, sin reconocer que el uso, aprovechamiento, protección y conservación de los recursos naturales –ineludiblemente- está inmerso en la realidad, mucho más amplia y compleja.

Para no dejar duda alguna al respecto, se anota que el proceso político electoral para elegir autoridades municipales y diputados locales en el 2004 en el Estado de Baja California, estuvo marcado por la discusión sobre la conveniencia o inconveniencia de permitir que se instalaran las terminales almacenadoras y distribuidoras de gas natural en la región. Los candidatos del Partido de la Revolución Democrática y del Partido Revolucionario Institucional propusieron reubicar el proyecto hacia el sur de la ciudad, alejadas lo más posible de los asentamientos humanos; de su lado, los candidatos del Partido Acción Nacional dijeron que el sitio para instalar el proyecto no se modificaría (Lindquist, 2004, The San Diego Union Tribune). Los resultados electorales del 1 de agosto de 2004 indican que el PAN obtuvo el gobierno municipal, pero también indican que un candidato a Diputado Local por parte del PRD (Jaime Palafox) obtendrá un escaño en el Congreso Local ([www.prepbc.org](http://www.prepbc.org)). Ambos personajes sostuvieron posiciones encontradas al respecto, de donde se sigue que la ubicación definitiva del proyecto no es un hecho consumado.

#### **4.7. Problemática asociada a la sectorización de la gestión ambiental.**

De acuerdo con Brañes (2000) una de las características de la gestión ambiental en nuestro país es la “transectorialidad”, consistente en que los principios e instrumentos de la política ambiental sean efectivamente aplicados y considerados en los procesos conjuntos de adopción de decisiones, por las diferentes dependencias, entidades y organismos centralizados y descentralizados de la administración pública federal.

Al inicio de la administración pública federal actual, se difundió en los medios de comunicación la instalación de la “mesa inter-secretarial” para que las diferentes dependencias, entidades y organismos federales consideraran la variable ambiental en los procesos de adopción

de sus decisiones. La mesa sería coordinada por el titular de la SEMARNAT. De esa manera se reconocía que –debido a su complejidad– la gestión ambiental no permite análisis aislados o fraccionados (por sector: salud, trabajo, comercio, energía, ambiental, etc.).

En el caso de estudio, la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental, en la página 38 de la autorización de fecha 8 de abril de 2003, señala:

“SEXTO. De conformidad con el artículo 35 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y 49 de su Reglamento en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental, la presente resolución sólo se refiere a los aspectos ambientales de las obras y actividades descritas...”

Como se advierte, la autorización obtenida por Energía Costa Azul de la SEMARNAT se refiere estrictamente a los aspectos “ambientales”; por otro lado, el permiso otorgado por la Comisión Reguladora de Energía (Secretaría de Energía) se refiere a los aspectos “técnicos, económicos y comerciales” de las instalaciones, y; la concesión para el acceso vial a la Terminal de re-gasificación fue otorgada por la Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT). De esa manera queda claro que, en la práctica, se sigue fomentando la práctica de otorgar autorizaciones y permisos por separado, sin considerar que los proyectos requieren una evaluación mas integrada.

Lo anterior tiene repercusiones en el derecho de las personas a participar en los procesos de adopción de decisiones. Cuando se toma parte en la consulta pública prevista en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, las personas y organizaciones no “deben” referirse a decisiones que se adoptan en *otras* dependencias federales (Secretaría de economía y Secretaría de Comunicaciones y Transportes); a su vez, en el proceso de adopción de decisiones de la SE y de la SCT no existen procesos de consulta o información abiertos a la sociedad.

El hecho es que no existe ninguna instancia donde se evalúe de manera integral un proyecto de las dimensiones de la terminal propuesta. La mesa intersecretarial mencionada anteriormente no tiene ninguna agenda ni plan de trabajo, es inexistente.

#### **4.7. Plazos jurídicos previstos en el proceso de consulta pública.**

El diseño del proceso de consulta pública no permite que los ciudadanos ejerzan su derecho a la participación en forma plena, debido a dos circunstancias relevantes:

- a). El lapso de tiempo tan breve que transcurre entre la fecha que el expediente integrado es puesto a disposición del público y la fecha en que se celebra la reunión pública de información.
- b). La complejidad de la información que se integra a una Manifestación del Impacto Ambiental y el Estudio de Riesgo correspondiente.

En efecto, si consideramos que el expediente integrado fue puesto a disposición de la comunidad en las oficinas de la SEMARNAT ubicadas en los Municipios de Ensenada, Mexicali y Tijuana hasta el 21 de enero de 2003,<sup>13</sup> es evidente que entre esta fecha y la prevista para celebrar la reunión pública de información (29 de enero de 2003), existe un lapso de tiempo sumamente limitado para analizar las más de seis mil hojas que conforman la Manifestación de Impacto Ambiental y en el Estudio de Riesgo.

Además, se debe señalar que la información integrada a la MIA y el Estudio de Riesgo es de una complejidad técnica y tecnológica extrema, pues involucra impactos en un área de transición sumamente frágil, entre el ecosistema marino y el terrestre. Si a esto se agrega el hecho de que parte de la información está expuesta en lengua extranjera (inglés) -como fue advertido por la Lic. Mónica F. Palafox G. y el Ing. Rubén A. Ayub Martínez, entonces la limitación temporal es más que evidente.

Lo anterior se corrobora con la ampliación del plazo para resolver en definitiva el proyecto sometido a evaluación, declarada el 11 de febrero de 2003 por la DGIRA, y con la ampliación del plazo solicitada por la Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología del Municipio de Ensenada, Baja California, para emitir una opinión técnica.

---

<sup>13</sup> A pesar de que el expediente debió haber sido integrado ¡desde 13 de septiembre del año 2002!

#### 4.8. Equidad en el procedimiento de EIA.

El vocablo equidad deviene del latín “*aequitas*” y significa la cualidad de tratar con imparcialidad a las personas que acuden ante un tercero. En este caso, la equidad se entiende como la nivelación de los intereses de los grupos sociales interesados en acudir al proceso de consulta pública, para expresar sus intereses o preocupaciones.

En el procedimiento de la EIA la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental es la autoridad ante la cual se tramita la solicitud de autorización del promotor y la conducción del proceso de consulta está a cargo de la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia. Tanto el procedimiento de EIA como la conducción del proceso de consulta están formalmente “fuera” del control del promotor del proyecto y de las personas que acuden ante la autoridad.

En el caso de estudio se encontró que ante alguna observación u objeción sobre el proyecto, proveniente de quienes tomaron parte en el proceso de consulta, la autoridad competente –Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental- hacía anotaciones sobre el texto como esta: “*acordar reunión con el promovente y nosotros*”, en otros casos anotaba “*reunión de coordinación (entre el) promovente y nosotros*”, o bien, sugerir al “*promovente estudios... seguros y garantías...*” En cambio, cuando la autoridad encontraba algunos cuestionamientos de parte de quienes cuestionaban el proyecto, en lugar de sugerir o acordar una “reunión de coordinación”, anotaba constantemente: “*no saben*” o “*no es cierto*”.

Asociado a esta circunstancia se encuentra el dicho de uno de los asesores del promotor de la planta de re-gasificación, quien expresaba que se reunía con frecuencia con el titular de la DGIRA para dar seguimiento al proceso de evaluación, incluyendo el acuerdo para de manera conjunta -promotor y autoridad- dar contestación a los cuestionamientos vertidos en la reunión pública de información celebrada el 29 de enero de 2003.

Lo anterior denota que la autoridad se abstuvo de conducirse con equidad ante las personas que acudieron al proceso de consulta pública. No se cuestiona que la autoridad evaluadora se reuniera con el representante de la empresa promotora, para informarle de las objeciones formuladas por quienes se oponían al proyecto o para sugerirle determinadas conductas -pues en este trabajo se parte de que la definición de las políticas públicas se realice entre gobernantes y gobernados-, sino que no actuara con igual disposición para con quienes objetaban el proyecto. Lo anterior se corrobora con la petición de la Lic. Regina Barba Pérez a la Dirección General de Impacto y Riesgo ambiental, para que ésta diera contestación a diversas peticiones que algunas personas y organizaciones le habían formulado, sin recibir respuesta.



## **II. Análisis de la participación pública en el procedimiento de la evaluación del impacto ambiental.**

Esta sección tiene dos objetivos. El primero es analizar la participación pública habida dentro del proceso de consulta pública, para determinar el tipo de participación habida, en qué momento se desarrolló la participación, cuáles fueron los “actores” que tomaron parte en el proceso y en qué medida participaron. El segundo objetivo es analizar la percepción de las personas y organizaciones que tomaron parte en el proceso de consulta pública, respecto del diseño del proceso y de los resultados que se obtendrán del mismo; es decir, se intenta conocer en qué medida consideran que contribuyeron al desarrollo, como “socios activos” (Midgley, 1986, citado por Groenewald y Smith, 2002).

Para analizar la participación pública habida durante el procedimiento de evaluación del impacto ambiental, se ha agrupado las participaciones entre “propuestas” y “observaciones”, atendiendo a la manera como se distingue la participación pública en el procedimiento de evaluación del impacto ambiental y en el reglamento en la materia. Así mismo, se decidió desglosar las participaciones y observaciones de acuerdo al momento en que fueron vertidas o presentadas ante la autoridad (antes, durante o después de la reunión pública de información del 29 de enero de 2003), para observar de mejor manera el tipo de participación y el momento en que se presenta la misma.

En cuanto al segundo objetivo indicado, se elaboró una encuesta dirigida a las personas que asistieron a la reunión pública de información celebrada el 29 de enero de 2003. El propósito de la encuesta es aprehender parte de la realidad social que explique las conductas públicas asumidas por los actores. La encuesta tiene dos apartados, el primero se elaboró para dotar a los entrevistados con información básica sobre el tema analizado en este trabajo (desarrollo sustentable, autoridad competente para implementar la política ambiental y descripción del

instrumento analizado), el segundo apartado -meollo de la encuesta, contiene 26 reactivos con tres respuestas posibles: i) si, ii) no y iii) no lo sé.

## 1. Actores.

Los “actores” bajo los cuales se agrupó a los participantes en la tabla 7 corresponden a la calidad con la cual se ostentaron al momento de participar en el proceso de consulta pública.

| Participación Pública en el Proceso de Consulta Pública |            |     |             |               |     |             |
|---------------------------------------------------------|------------|-----|-------------|---------------|-----|-------------|
| Actor                                                   | Propuestas |     |             | Observaciones |     |             |
|                                                         | Previas    | RPI | Posteriores | Previas       | RPI | Posteriores |
| Gobierno Municipal                                      | 0          | 0   | 0           | 4             | 3   | 0           |
| Gobierno Estatal                                        | 0          | 0   | 0           | 0             | 1   | 0           |
| Gobierno Federal                                        | 0          | 0   | 0           | 0             | 0   | 0           |
| Empresario                                              | 0          | 0   | 2           | 3             | 2   | 7           |
| Consultor                                               | 0          | 0   | 0           | 1             | 2   | 0           |
| Ciudadano                                               | 0          | 0   | 0           | 0             | 27  | 4           |
| ONG                                                     | 14         | 0   | 1           | 8             | 34  | 10          |
| Pescador                                                | 0          | 0   | 0           | 5             | 6   | 0           |
| Académico                                               | 0          | 0   | 0           | 1             | 29  | 0           |
| Politico                                                | 0          | 0   | 3           | 2             | 1   | 10          |
| Periodista                                              | 0          | 0   | 0           | 0             | 0   | 0           |
| Gobierno Extranjero                                     | 0          | 0   | 0           | 0             | 0   | 0           |
|                                                         | 14         | 0   | 6           | 23            | 105 | 31          |

Tabla 7. Fuente: Elaboración propia.

El actor “pescador” incluye a quiénes se ostentaron como dirigentes de alguna organización de pescadores, pero también incluye a las personas que al asistir a la reunión pública de información se identificaron como tales. En cuanto al actor “Académico” se incluye a quienes dieron como referencia el nombre o sigla de alguna institución académica o de investigación y no distingue entre profesores, investigadores o estudiantes. El actor “Gobierno Municipal” incluye tanto a funcionarios municipales como a integrantes del ayuntamiento de Ensenada; el actor

“Gobierno Estatal” incluye a funcionarios del Gobierno Estatal de Baja California, sin distinguir a cuál dependencia pertenecen (SAHOPE, DGE, otro). El actor “Consultor” incluye a quienes se identificaron de esa manera pero también a quienes se ostentaron como “profesionistas”. En el actor “Político” se incluye a quienes dijeron representar o pertenecer a alguna entidad política (PVEM, PAS, PRI y PRD). En el actor “Empresario” se agrupó a quienes dijeron pertenecer a alguna asociación empresarial o representar alguna empresa en particular (COPARMEX, CANACINTRA o Inmuebles Baja Golf, por ejemplo). Los actores “Ciudadano”, “ONG” y “Periodista”, son elocuentes.

Las “propuestas” se refieren a aquellas participaciones que agregaban sugerencias o propuestas en sí, respecto del contenido de la MIA y atendiendo a la complejidad del proyecto sometido a evolución. Algunas propuestas incluían métodos analíticos de los efectos asociados a este tipo de proyecto, estudios y tipos de modelación prospectiva entre los elementos físicos y la actividad a desarrollar por el promovente, alternativas de lugar para la instalación del proyecto, aplicación de normas jurídicas y técnicas internacionales, propuesta de estudios complementarios sobre fauna y flora y medidas de prevención o de mitigación.

Las “observaciones” incluyen a todas aquellas participaciones que formulaban algún cuestionamiento a la veracidad, carencia o idoneidad de la información contenida en la MIA. En algunos casos las observaciones estaban sustentadas en referencias bibliográficas, periodísticas o documentales, sin embargo no sugerían o incorporaban alguna medida adicional, tendiente a subsanar o complementar la información contenida en la MIA.

## **2. Tipo de Participación.**

El tipo de participación sigue la distinción prevista en la LGEEPA y en el reglamento en la materia: propuestas y observaciones. De la tabla 7 se advierte que la participación pública habida en el proceso de consulta tiene una distribución muy desigual, casi el 90 % se centra

preponderantemente en observaciones y sólo el 11 % corresponde a propuestas (figura 7). Así mismo, se observa que el 66.6 % de las observaciones se generaron durante la reunión pública de información celebrada el 29 de enero del 2003.

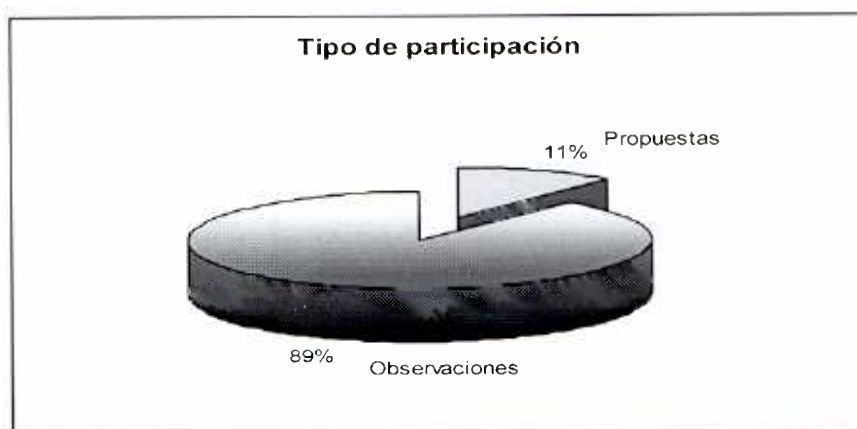


Figura 7. Fuente: Elaboración propia.

Sin dejar de reconocer que algunas participaciones-observaciones estaban muy bien elaboradas, incluyendo el sustento técnico y jurídico aplicable, de su contenido se advierte que la intención principal fue hacer señalamientos u objeciones sobre diversos aspectos que la autoridad debería incluir en la evaluación de la manifestación de impacto ambiental.

Por ejemplo, existen observaciones referidas a los eventos sísmicos que suceden con frecuencia en la región, a la escasez de agua y la demanda adicional que se generará con la instalación de la obra, así como la preocupación por mantener los paisajes de la zona; la segmentación del proyecto de SEMPRA, sin incluir el gasoducto mediante el cual entregaría el gas ya re-gasificado a sus clientes y sin señalar la pretensión del promovente para ampliar la capacidad de almacenamiento en el corto plazo; la ausencia de estudios que analizaran los efectos sinérgicos asociados a la obra, como la industrialización y contaminación por emisiones al aire y al agua; la no previsión de los efectos acumulativos, como el proyecto de Shell en la misma zona; la falacia respecto de la derrama económica y los empleos directos e indirectos que se generarían

con motivo del proyecto; la inconsistencia de algunos estudios sobre el medio marino y terrestre, como la pretensión de “trasladar” organismos bentónicos de manera aislada, sin considerar el sustrato y entorno en el cual se encuentran actualmente y sin atender el factor de temporalidad para su desarrollo (en algunos casos de cincuenta años), así como la escasa viabilidad de transplantar algunas especies de flora endémicas y bajo protección internacional, entre algunas otras.

### **¿Quién participa?**

Durante el proceso de consulta pública se registraron trescientos tres participantes, considerando las dos reuniones públicas de información (celebradas el 29 de enero de 2003 y el 13 de diciembre de 2002, respectivamente), así como la participación habida antes y después de la reunión pública de información reglamentaria. La mayoría de los participantes lo hicieron en una única ocasión, aunque en algunos casos hubo quienes participaron hasta en cuatro ocasiones, por lo que la cantidad de participantes real es menor, a saber:

- i). Ciento y uno asistentes a la reunión pública de información del 13 de noviembre de 2002 (“voluntaria”),
- ii). Ciento ochenta y tres asistentes a la reunión pública de información celebrada el 29 de enero de 2003, y
- iii). Diecinueve participantes, quienes antes y después de la reunión pública de información del 29 de enero de 2003 interpusieron diversos escritos.

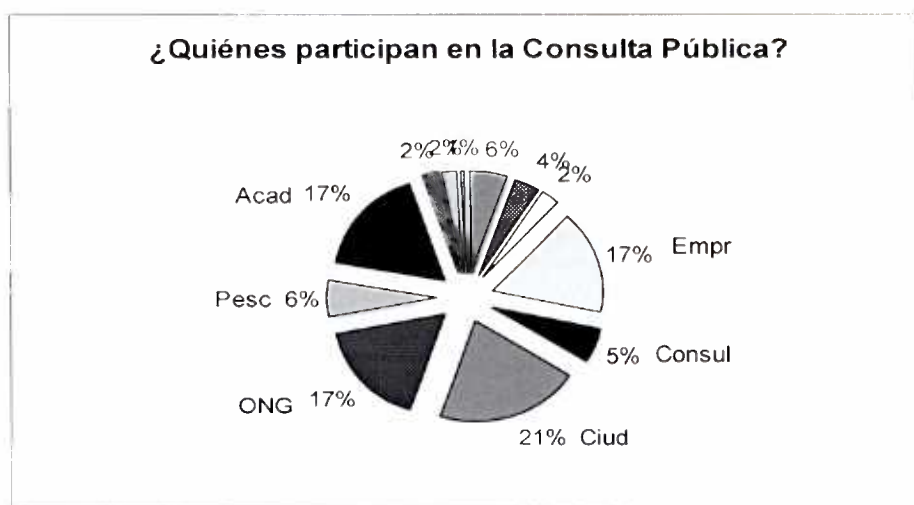


Figura 8. Fuente: Elaboración propia.

Del total de asistentes, los actores “Ciudadano”, “ONG”, Académico” y “Empresario”, alcanzan más del 72% de la asistencia (figura 8), circunstancia que permite prever de dónde provienen la mayoría de las propuestas u observaciones habidas en el procedimiento de evaluación. Es significativo que el actor “Pescadores” sólo alcanza el 6% de asistencia, a pesar de haber cuestionado en forma escrita y verbal la incompatibilidad de las actividades productivas desarrolladas por ellos y las actividades inherentes al proyecto.

### **¿Quién hace propuestas u observaciones?**

La manera en la cual participaron quienes asistieron a las reuniones públicas de información o presentaron escritos ante la autoridad evaluadora se presenta en la figura 9. Se observa que a pesar de que el actor “ONG” no es el que denota mayor asistencia, sí es el actor del cual provienen la mayor parte de propuestas y de observaciones, seguido del actor “Ciudadano” y del “Académico”. El actor “Empresario”, por su lado, presentó el 8% de propuestas u observaciones, no obstante que representa el 17% de asistencia. Nuevamente se observa la escasa participación del actor “Pescadores” en la consulta pública (6 %).



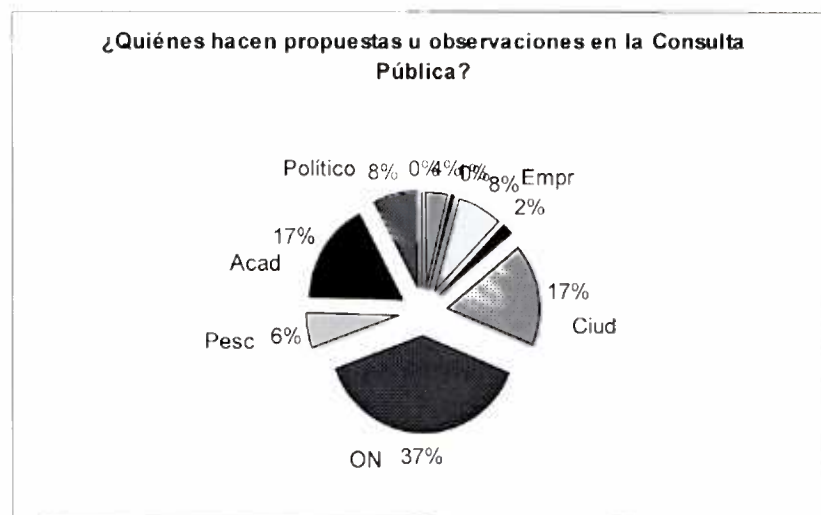


Figura 9. Fuente: Elaboración propia.

### 3. Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable.

En el capítulo II se mencionó que en la LGEEPA existe un título donde se prevé la participación pública a través de órganos de consulta integrados por académicos, empresarios, representantes sociales y de los gobiernos locales, entre otros.

El país se ha dividido en “regiones” y en cada una de ellas se ha integrado un Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable (CCDS). El Estado de Baja California esta comprendido en la Región Noroeste (R-NO) y sus miembros son: M. C. Rogelio Vázquez González, M. C. Saúl Guzmán García, Dr. Isaac Azuz Adeath, Lic. Reynaldo Magaña Magaña, E. A. José Luis Morales Carmona, Ocean. Juan Carlos Burgueño Aburto, Lic. Rene López Núñez, Antrop. Laurie Silvan, Arq. Oscar Romo Ruíz, Lic. Rosalía Martín Navarro, Dr. Cándido Zatarín Talamantes y M. C. Jorge Escobar Martínez.

El día 21 de enero de 2003, se giro oficio a cada uno los miembros del CCDS-R-NO para que asistieran a la reunión pública de información a celebrarse el día 29 del mismo mes y año.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> En el legajo destinado a la consulta pública no consta el día en el cual se hizo llegar el oficio a los miembros del CCDS-R-NO.

De acuerdo con el acta circunstanciada de dicha reunión, asistieron siete de los doce integrantes: Rogelio Vázquez G., Saúl Guzmán G., Isaac Azuz A., Juan C. Burgueño A., Laurie Silvan, Cándido Zatarín T. y Jorge Escobar M. De los asistentes, Saúl Guzmán G. y Jorge Escobar M. intervinieron en la reunión, el primero para realizar varias observaciones y propuestas respecto del proyecto y el segundo para agradecer en nombre del gobierno del Estado la celebración de la reunión.

Es preciso señalar que el proyecto de Energía Costa Azul no fue un tema del cual la SEMARNAT hubiera solicitado la “opinión o asesoría” de los integrantes del CCDS-R-NO, a pesar de la importancia y trascendencia del proyecto. Quizás esa fue la razón por la cual el M. C. Saúl Guzmán García fue el único que -en su carácter de integrante de dicho órgano consultivo- emitió su opinión en la reunión pública de información y, mediante un escrito de fecha 28 de enero de 2003, realizó diversas observaciones y propuestas.

#### **4. Reunión Pública de Información.**

A la reunión pública de información celebrada el 29 de enero de 2003, asistieron un total de 183 personas, a título individual o representando alguna organización, y se registraron ciento cinco participaciones (ver tabla 7).

El actor con mayor asistencia fue el “Ciudadano”, seguido del “Académico”, después el “ONG” y enseguida el “Empresario” (figura 10). Si se considera a los tres primeros mencionados, se observa que son mayoría, con el 56%. De su lado, los sectores de los que se preveía un mayor interés en el desenlace del procedimiento de evaluación, “Pescadores” y “Empresarios”, mantuvieron su nivel de presencia, con el 7% y 13%, respectivamente.

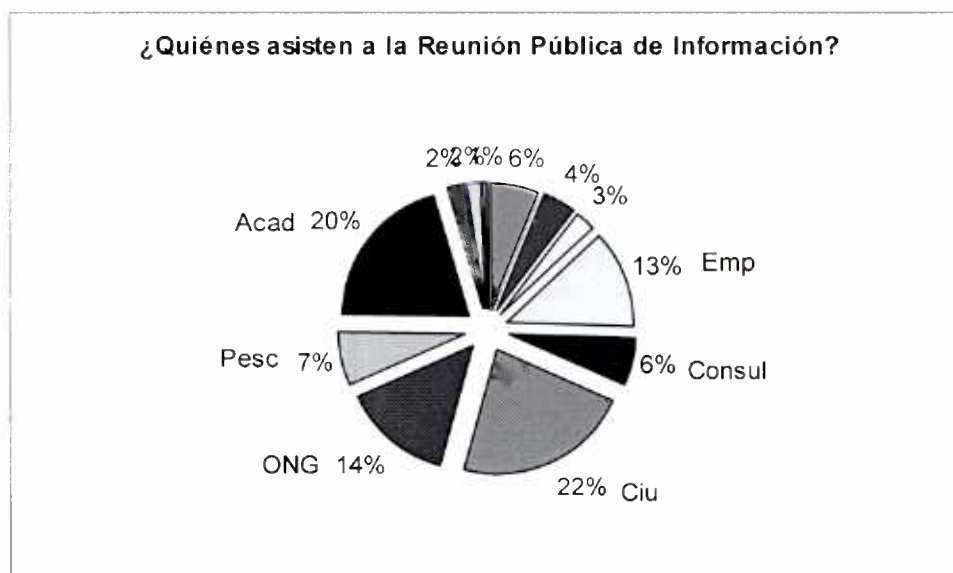


Figura 10. Fuente: Elaboración propia.

#### 4.1. Participación antes y después de la reunión pública de información.

Dentro del proceso de consulta pública, sin considerar la asistencia a las reuniones públicas de información, se registraron veinte participaciones en forma escrita (ver tabla 7), referidas a propuestas de prevención o de mitigación adicionales a las consideradas por el promovente en la manifestación de impacto ambiental, objeciones de tipo jurídico y algunas observaciones. Las participaciones contenían treinta y una propuestas u observaciones.

Nuevamente, el sector “ONG” resulta ser el que observó una mayor participación (42%), seguido del sector “Ciudadano” (16 %) y del sector “Empresario” (16 %); el sector “Pescadores” mantiene su nivel de participación ya observado y el sector “Académico” disminuye sensiblemente su participación (5%) (figura 11).

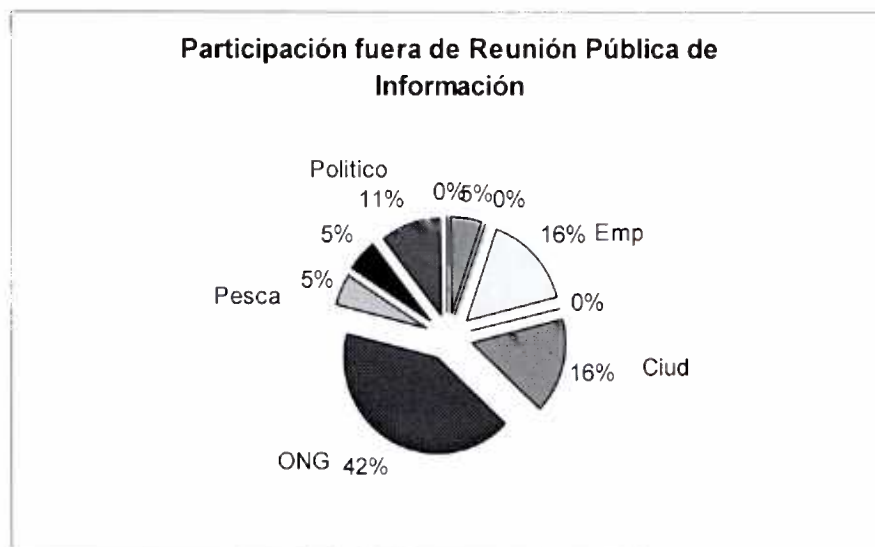


Figura 11. Fuente: Elaboración propia.

#### 4.2. Reunión pública de información voluntaria.

De los asistentes a la reunión celebrada el 13 de noviembre de 2002, únicamente nueve personas presentaron algún escrito o tomaron la voz durante la reunión. Resulta interesante observar que en esta reunión -celebrada “voluntariamente” por el promovente- el actor “Empresario”, por sí mismo, es el que más asistencia tuvo (24%), superando a los actores ciudadano y ONG, circunstancia que no se presentó en la reunión convocada oficialmente para el 29 de enero de 2003 ni en la participación previa y posterior a ésta segunda reunión.

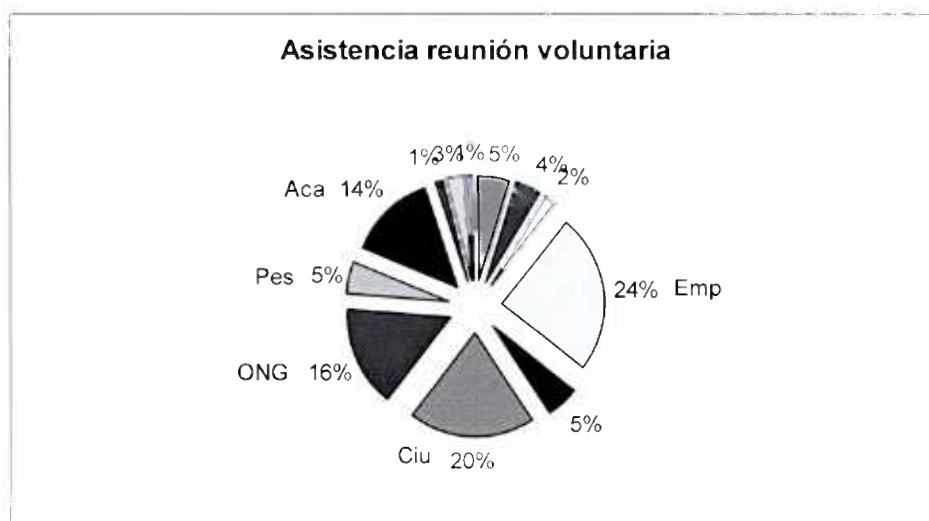


Figura 12. Fuente: Elaboración propia.

## 5. Percepción de los actores sobre el proceso de consulta pública.

De acuerdo con Midgley (1986, citado por Groenewald y Smith, 2002), la participación auténtica debe contener los tres criterios especificados por las Organización de las Naciones Unidas (ver capítulo 1): mecanismos que permitan contribuir en el desarrollo de los procesos de adopción de decisiones, la participación equitativa en los beneficios que se deriven de los proyectos de desarrollo, y participación en la definición y consecución de las metas establecidas en los planes y programas de desarrollo económico y social.

Para ello, el diseño del proceso de participación debe permitir que las personas tengan una idea clara del proceso mismo: en qué consiste el proyecto sobre el que se establece el proceso de consulta, quién está obligado a proporcionarles información adecuada y oportuna, cuáles son los objetivos o resultados esperados del proceso de consulta, cuáles son los momentos en que pueden participar, cuál es la manera prevista para que puedan participar, quién puede participar, quién conduce o promueve el proceso y cuales son las responsabilidades de quienes los

representan y conducen el proceso, entre otros aspectos. En suma, las personas deben saber que el proceso esta diseñado para que su participación sea considerada en los resultados derivados del proceso de participación; de otra manera, no se estará desarrollando un proceso de participación auténtica, sino una *seudo-participación*:

“la seudo-participación limita la participación de la comunidad a la implementación o ratificación de decisiones tomadas con anterioridad por decidores ajenos (Midgley, 1986, citado por Groenewald y Smith, 2002:39)”

### **5.1. Aspectos metodológicos básicos.**

Como se indicó al inicio de este capítulo, se buscó conocer la percepción de las personas que tomaron parte en el proceso de consulta pública, mediante una encuesta destinada a las personas que asistieron a la reunión pública de información del 29 de enero de 2003.

La encuesta tiene dos apartados, el primero se elaboró para dotar a los entrevistados con información básica sobre el tema analizado en este trabajo (desarrollo sustentable, autoridad competente para implementar la política ambiental y descripción del instrumento analizado), el segundo apartado, contiene 26 reactivos con tres respuestas posibles a cada uno de ellos: i) *si*, ii) *no* y iii) *no lo sé*. A cada reactivo se le asignó un valor numérico: 2 a la respuesta “sí”, 1 a la respuesta “no sabe” y 0 a la respuesta “no”.

El formato de la encuesta se envió a 71 personas de las 180 que tomaron parte en la reunión pública de información del 29 de enero de 2003. De las 71 personas mencionadas, 21 contestaron el formato dentro del plazo indicado para ello (30 de junio de 2004), por lo que se considera que los resultados de la encuesta son meramente indicativos (11.66 % de los asistentes).



## **5.2. Descripción de variables.**

Los reactivos se corresponden con las variables propuestas en la Teoría de la Participación Auténtica (ver capítulo 1), considerado la definición de la ONU (1975):

- a). La contribución al desarrollo,
- b). La participación equitativa de beneficios derivados del desarrollo, y
- c). La participación en la toma de decisiones, respecto de los objetivos, planeación e implementación de los programas de desarrollo.

La noción que subyace en la Teoría de la Participación Auténtica es que la democratización debe estar presente en todo el proceso de adopción de decisiones, a través de los niveles más básicos de participación (Groenewald y Smith, 2002). La inclusión y la información implican cambiar las reglas para crear espacios donde la gente debata los proyectos y participe en el establecimiento de prioridades, la planeación y la operación de los servicios (Narayan, 2002; xii).

Así, las variables Op1, Op2 y Op3 describen la “oportunidad” para participar en el proceso de consulta: claridad de la presentación del proyecto, oportunidad para participar en la reunión y si la fecha de la reunión se conoció de manera oportuna. La variable Grupo de Interés describe la percepción de haber sido escuchado “como grupo”, respecto de quienes dijeron acudir en representación de alguna organización, gremio o empresa.

La variable “participación” describe la participación en la definición de la necesidad social del proyecto, así como inclusión en la planeación del desarrollo local (energía para la región) e inclusión en las actividades futuras de vigilancia (cumplimiento de las condiciones previstas en la autorización para desarrollar el proyecto).

La variable “beneficio del proyecto” pregunta a los encuestados si consideran que la región será beneficiada de alguna manera con la instalación y operación de la planta de regasificación. La variable “beneficio de la consulta” pregunta si se considera que el proceso de

consulta fue benéfico para promover la participación de las personas. La variable “contribución” indaga si la persona encuestada opina que con su participación ha contribuido al desarrollo del proceso consultivo.

La variable “representación” persigue saber si la persona encuestada considera que la autoridad pública se condujo con equidad a lo largo del procedimiento de evaluación, entre el interés de los asistentes y el de Energía Costa Azul, considerando que “el rol de las políticas públicas es representar los intereses de la sociedad, proveer los bienes y servicios que demanda la misma, resolver los conflictos sociales y mantener la estabilidad social” (Doughman, 1999:146).

Mediante la variable “responsabilidad” se pretende saber si los encuestados consideran que la autoridad evaluadora debe rendir cuentas, explicar y justificar ante la comunidad la autorización del proyecto. De acuerdo con Narayan (2002), la responsabilidad se refiere a la capacidad de los gobernados para llamar a funcionarios, empleados y públicos o proveedores de servicios a que rindan cuentas, lo que implica que asuman su responsabilidad social en su carácter de servidores públicos, haciéndolos responsables de sus políticas, acciones o uso de recursos públicos: de esa manera se evita el abuso de los cargos públicos para beneficio privado.

La variable “naturaleza del proceso” indaga si las personas consideran que el proceso de consulta es ordinario o extraordinario. Si contestan que es ordinario, se supone que consideran a los procesos democráticos como la manera normal de conducir los procesos de adopción de decisiones.

La variable “control de la comunidad” pregunta si la persona encuestada considera que, como parte de la comunidad, tuvo algún control sobre la decisión final de la autoridad.

La variable “rol de la autoridad” persigue conocer si la persona encuestada considera que la autoridad es quien debe dirigir el proceso de consulta.

La variable “Interés del Estado” busca saber si las personas consideran que la autoridad que conduce el proceso de consulta lo hace para promover la participación pública o si tiene otro

interés. Se supone que quienes opinan que la finalidad del proceso no es promover la participación, adoptaran conductas escépticas en los procesos venideros.

La variable “modificación del proceso de consulta” resume la percepción que las personas tienen respecto de la apertura que tuvieron para participar, si consideran que no tuvieron esa oportunidad, se supone que propondrán la modificación del diseño del proceso.

### 5.3. Presentación de resultados obtenidos y discusión de los mismos.<sup>2</sup>

A continuación, en las tablas 8 y 9 se presentan los resultados de la encuesta y enseguida la tendencia de las variables. Los valores más próximos cero se corresponden con la respuesta “no”, a su vez, los valores más próximos a 2 se corresponden con la respuesta “sí”, y, en consecuencia los valores cercanos a “1” se corresponden con la respuesta “no lo sé”.

| Actor | Op1  | Op2  | Op3 | Gpo interés | Part: Nec | Part: PLn | Part: Vig | Benef proy | Benef cons | Contrib | Repres | Respons | Nat proc | K contr | Rol aut | Int Edo | Mof proc |
|-------|------|------|-----|-------------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|---------|--------|---------|----------|---------|---------|---------|----------|
| a     | 2    | 0    | 1   | 1           | 0         | 1         | 2         | 0          | 2          | 0       | 0      | 2       | 1        | 0       | 0       | 2       | 2        |
| b     | 0    | 0    | 0   | 0           | 0         | 2         | 2         | 0          | 2          | 0       | 1      | 1       | 2        | 0       | 2       | 2       | 2        |
| c     | 1    | 1    | 1   | 1           | 2         | 0         | 0         | 1          | 2          | 1       | 1      | 2       | 0        | 2       | 1       | 2       | 2        |
| d     | 2    | 2    | 1   | 2           | 2         | 1         | 0         | 2          | 2          | 2       | 1      | 1       | 1        | 0       | 2       | 2       | 1        |
| e     | 1    | 2    | 1   | 2           | 1         | 0         | 0         | 0          | 2          | 2       | 1      | 2       | 1        | 0       | 2       | 0       | 2        |
| f     | 0    | 2    | 0   | 1           | 1         | 0         | 1         | 1          | 2          | 2       | 0      | 2       | 2        | 1       | 1       | 2       | 2        |
| g     | 0    | 0    | 0   | 0           | 0         | 0         | 0         | 0          | 0          | 0       | 0      | 2       | 0        | 1       | 0       | 0       | 2        |
| h     | 0    | 2    | 0   | 2           | 0         | 0         | 1         | 0          | 0          | 0       | 2      | 2       | 0        | 2       | 2       | 2       | 1        |
| i     | 0    | 0    | 1   | 0           | 0         | 0         | 0         | 0          | 1          | 0       | 0      | 1       | 0        | 0       | 0       | 0       | 2        |
| j     | 0    | 2    | 2   | 1           | 0         | 0         | 2         | 0          | 2          | 0       | 0      | 2       | 1        | 0       | 2       | 1       | 0        |
| k     | 0    | 0    | 1   | 0           | 0         | 0         | 1         | 0          | 1          | 0       | 0      | 2       | 1        | 0       | 1       | 1       | 0        |
| l     | 0    | 0    | 1   | 1           | 0         | 0         | 0         | 1          | 0          | 2       | 0      | 0       | 1        | 0       | 2       | 1       | 2        |
| m     | 0    | 2    | 1   | 1           | 1         | 0         | 2         | 0          | 2          | 1       | 0      | 2       | 2        | 0       | 1       | 0       | 2        |
| n     | 0    | 0    | 0   | 0           | 0         | 0         | 0         | 0          | 1          | 0       | 0      | 2       | 0        | 0       | 2       | 0       | 2        |
| o     | 2    | 2    | 2   | 2           | 1         | 2         | 1         | 2          | 2          | 2       | 1      | 1       | 2        | 0       | 2       | 2       | 0        |
| p     | 0    | 1    | 1   | 0           | 0         | 0         | 1         | 0          | 1          | 1       | 0      | 2       | 1        | 0       | 1       | 1       | 2        |
| q     | 0    | 1    | 1   | 1           | 0         | 0         | 2         | 0          | 2          | 1       | 0      | 2       | 1        | 0       | 0       | 1       | 2        |
| r     | 1    | 1    | 0   | 0           | 0         | 0         | 1         | 0          | 1          | 0       | 0      | 2       | 1        | 1       | 2       | 0       | 1        |
| s     | 2    | 1    | 2   | 2           | 2         | 1         | 1         | 2          | 2          | 2       | 1      | 1       | 1        | 1       | 2       | 2       | 0        |
| t     | 2    | 2    | 2   | 1           | 0         | 0         | 2         | 2          | 2          | 2       | 1      | 1       | 0        | 1       | 2       | 2       | 1        |
| u     | 2    | 1    | 1   | 1           | 0         | 0         | 2         | 0          | 2          | 1       | 0      | 2       | 0        | 1       | 1       | 1       | 2        |
|       | 0.71 | 1.05 | 0.9 | 0.9047619   | 0.47619   | 0.33333   | 1         | 0.52381    | 1.4761905  | 0.9048  | 0.4286 | 1.61905 | 0.85714  | 0.4762  | 1.3333  | 1.1429  | 1.42857  |

Tabla 8. Fuente: Elaboración propia.

<sup>2</sup> El formato de la encuesta puede ser consultado en el anexo 2, al final de este trabajo.

|    | Variable     | Descripción                                                    | Tendencia |
|----|--------------|----------------------------------------------------------------|-----------|
| 1  | Op1          | ¿Fue clara la presentación del proyecto?                       | 0.714     |
| 2  | Op2          | ¿Tuvo oportunidad para participar en la RPI?                   | 1.048     |
| 3  | Op3          | ¿La difusión de la RPI fue oportuna?                           | 0.905     |
| 4  | Gpo. Interés | ¿Se atención el interés de su grupo?                           | 0.905     |
| 5  | Part. Nec.   | ¿Participó en decisión de establecer el proyecto?              | 0.476     |
| 6  | Part. Pln.   | ¿Participó en planeación del desarrollo?                       | 0.333     |
| 7  | Part. Vig.   | ¿Participará en actividades de vigilancia?                     | 1.0       |
| 8  | Benef. Proy. | ¿El proyecto beneficiará a la región?                          | 0.524     |
| 9  | Benef. Cons. | ¿La consulta fue beneficiosa para la comunidad?                | 1.476     |
| 10 | Contrib.     | ¿Contribuyó al proceso de consulta?                            | 0.905     |
| 11 | Repres.      | ¿La autoridad se condujo con equidad durante el proceso?       | 0.429     |
| 12 | Respons.     | ¿La autoridad debe rendir cuentas por la autorización?         | 1.619     |
| 13 | Nat proc.    | ¿La consulta es la manera normal de tomar decisiones públicas? | 0.857     |
| 14 | K contr.     | ¿El control del proceso está en la comunidad?                  | 0.476     |
| 15 | Rol aut.     | ¿La autoridad debe conducir el proceso de consulta?            | 1.333     |
| 16 | Int. Edo.    | ¿El objetivo de la consulta fue mejorar la participación?      | 1.143     |
| 17 | Modif. proc. | ¿Se debe modificar el diseño del proceso?                      | 1.429     |

Tabla 9. Fuente: Elaboración propia.

De la tabla 9 se advierte los valores más cercanos a 2 corresponden a cinco de las diecisiete variables consideradas. Es decir, las personas que respondieron la encuesta consideran que el proceso de consulta debe modificarse (figura 13), así mismo opinan que la autoridad debe “rendir cuentas” ante la comunidad (figura 14) por la autorización concedida a Energía Costa Azul.

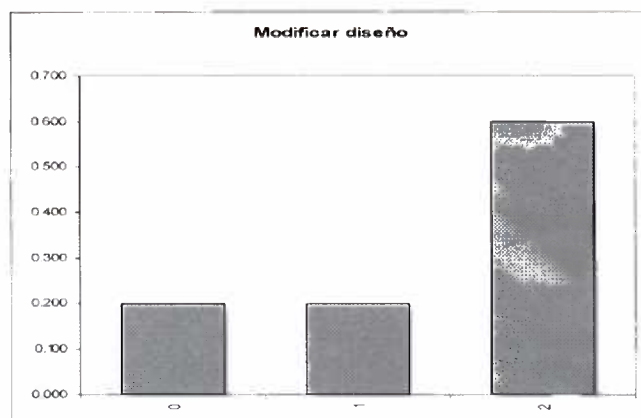


Figura 13. Fuente: Elaboración propia.

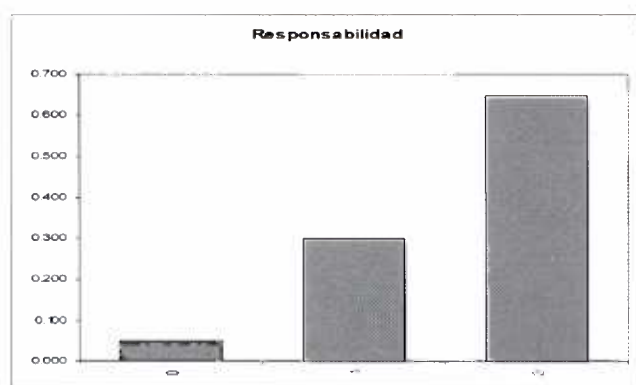


Figura 14. Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, consideran que el proceso de consulta fue benéfico para que la comunidad se expresara (figura 15), a pesar de las limitaciones del diseño, de las inconsistencias y contradicciones jurídicas y de la autorización concedida a Energía Costa azul.

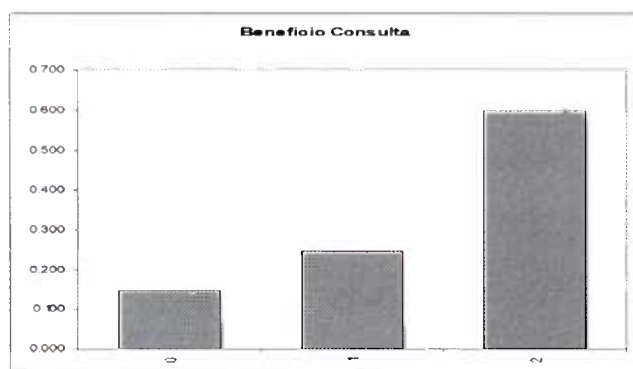


Figura 15. Fuente: Elaboración propia.

De igual manera se consideró que el interés de la autoridad para desarrollar el proceso de consulta fue mejorar la participación de la comunidad y es quien debe seguir conduciendo el proceso de consulta (figura 16).

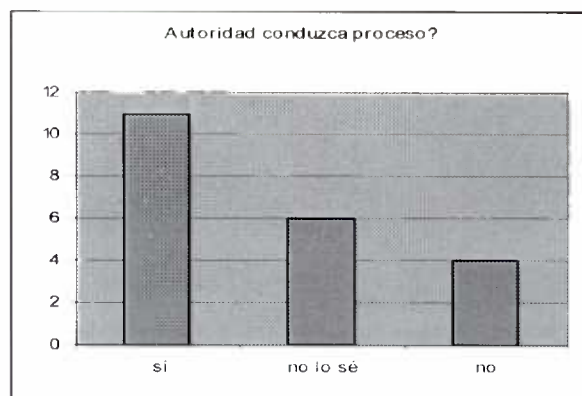


Figura 16. Fuente: Elaboración propia.

Los valores más bajos muestran que las personas encuestadas consideran que no se les ha incluido en el proceso de adopción de decisiones (definición de necesidades y planeación) (figura 17), a pesar de lo cual están dispuestos a participar en la vigilancia de la instalación y operación del proyecto.

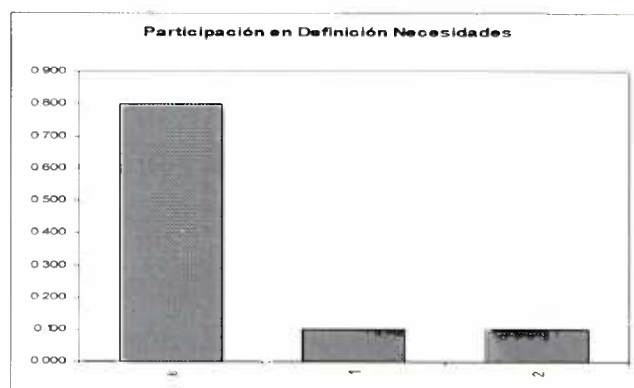


Figura 17. Fuente: Elaboración propia.

Así mismo, consideran que la autoridad evaluadora no se condujo con equidad en el procedimiento de EIA, atendiendo los intereses de la comunidad al tiempo que atendía el interés



de la empresa promovente (figura 18); es decir, consideran que la autoridad atendió los intereses de la promovente en detrimento de los de la comunidad.

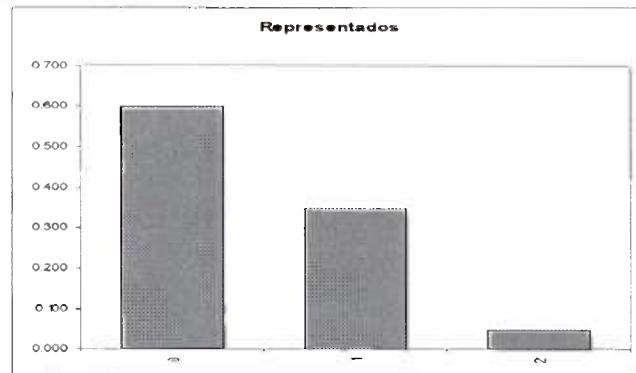


Figura 18. Fuente: Elaboración propia.

Las personas encuestadas también consideraron que no tuvieron ningún control (influencia real) en la decisión adoptada finalmente por la SEMARNAT (figura 19), que la exposición del proyecto por parte de los representantes de Energía Costa Azul no fue clara, que la fecha de la reunión pública de información no fue adecuada y que el proyecto no beneficiará a la comunidad.

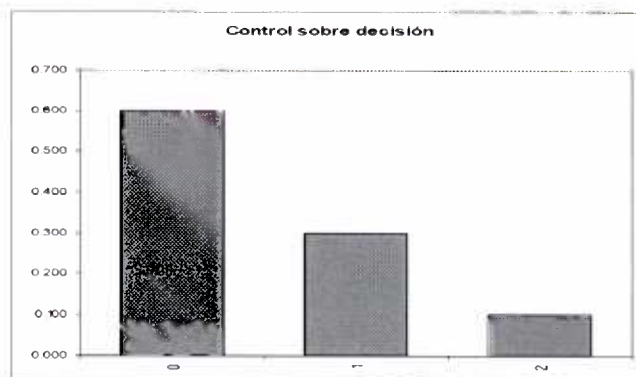


Figura 19. Fuente: Elaboración propia.

Resumiendo los resultados, se concluye que la percepción de las personas es que no se ha instrumentado un proceso de consulta auténtico, dado que no fueron incluidos en la definición de

necesidades del proyecto, tampoco consideraron que el proyecto será benéfico para la región. Sin embargo, la percepción es que la experiencia fue positiva para fomentar la participación de las personas en los procesos de adopción de decisiones públicas y para conocer a otras personas y organizaciones con las cuales tenían coincidencias, y, en suma, el proceso significó un proceso de aprendizaje, que les servirá para otras ocasiones.

El aspecto que consideran más negativo se resume en la percepción de que la autorización del proyecto ya estaba decidida, al momento en que tuvieron la oportunidad de participar en el proceso de la consulta pública; de ahí el señalamiento de que la autoridad evaluadora no representó los intereses de la sociedad en su conjunto, sino únicamente los de la empresa promovente (figura 18).

### **III. Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Mexicali II.**

De acuerdo con Balarezo (2004) los criterios de certificación de proyectos de la COCEF son seis: geográfico, salud humana, viabilidad técnica, viabilidad administrativa y financiera, el desarrollo sustentable (mejoramiento ambiental) y la participación pública.

Esta sección tiene el objetivo de analizar en qué medida se cumplen los objetivos previstos en el Manual de Participación Pública de la COCEF, en cuanto a la participación pública: 1) asegurar que la comunidad fue informada adecuada y pertinentemente, respecto del proyecto, de sus beneficios, impactos y costos eventuales, y; 2) mejorar el proceso de toma de decisiones, al equilibrar el peso de los aspectos técnicos, económicos y ambientales con el de las opiniones y sugerencias de los miembros de la comunidad.

Para ello, se presentan los aspectos generales del proyecto Obras Complementarias del Programa de Saneamiento de la Ciudad de Mexicali, consistente en la Construcción de un Emisor y Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Mexicali II, así como las actividades más relevantes que se desarrollaron para satisfacer los requisitos de validación social exigidos en el proceso de certificación, señalando. A lo largo de la sección se formulan las observaciones y conclusiones sobre el proceso de consulta pública, indicando las limitaciones más importantes observadas para obtener una participación pública auténtica.

#### **1. Antecedentes del proyecto.**

La construcción del proyecto se realizó dentro del marco jurídico internacional, concretamente en el Acta 264 de la CILA de fecha 26 de agosto de 1980, donde se prevé la ejecución de proyectos de tratamiento de aguas residuales, para la solución de problemas fronterizos.

En correlación con el acta mencionada en el párrafo anterior, el 15 de abril de 1987 se firmó el Acta 274, mediante la cual se acordó el “Proyecto Conjunto para el Mejoramiento de la

Calidad de las Aguas del Río Nuevo en Mexicali, Baja California – Calexico, California”, con el fin de mejorar la calidad de las aguas del Río Nuevo en la línea divisoria internacional. Finalmente, el 24 de noviembre de 1995 las secciones mexicana y norteamericana de la CILA firmaron el Acta 294, mediante la cual acordaron que los proyectos de infraestructura y manejo de aguas residuales deberían ser certificados por la COCEF ([www.cocef.org/aproyectos/pmexicali](http://www.cocef.org/aproyectos/pmexicali)).

Así, el 5 de diciembre de 1997 la COCEF certificó el Programa de Saneamiento de la Ciudad de Mexicali, consistente en la reposición de más de 31 kilómetros de tubería de concreto por material PVC, además de la instalación de 148.86 kilómetros de tubería para colectores, cárcamos y redes de alcantarillado, una planta de bombeo (PB4), un emisor de 10 kilómetros y una Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) con capacidad de 880 litros/segundo.

## **2. Aspectos generales del proyecto.**

A pesar de haber obtenido la certificación del proyecto mencionado, el emisor y la planta de tratamiento no fueron construidas en ese momento, por motivos que se señalan adelante. Debido a ello, en marzo de 2003 el promotor inició formalmente un nuevo intento para obtener la certificación de estas obras.

De acuerdo con el Manual de Participación Pública de la COCEF (MPP),<sup>1</sup> la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali es el promotor del proyecto denominado “Construcción de Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Mexicali II (“Las Arenitas”)”, consistente en:

- a) Un emisor de hierro dúctil de 48” (1.22 metros) de diámetro que canalizará las aguas residuales de la Planta de Bombeo No. 4 a la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales de “Las Arenitas”, de una longitud aproximada de 26 km, y

---

<sup>1</sup> La denominación oficial es Manual de Participación Pública para Comunidades Fronterizas y Promotores de Proyectos de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza.

- b) Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR), con capacidad para 880 lt/seg, en su primera etapa, a base de un “sistema lagunar” formado por un lagunas parcialmente aireadas (mezcladas, para disminuir los olores), lagunas facultativas y lagunas de maduración o pulimiento en módulos de 220 litros/segundo.

La descarga del sistema lagunar fluirá finalmente hacia el Delta del Río Colorado, en territorio mexicano, como se esquematiza en la figura 20.

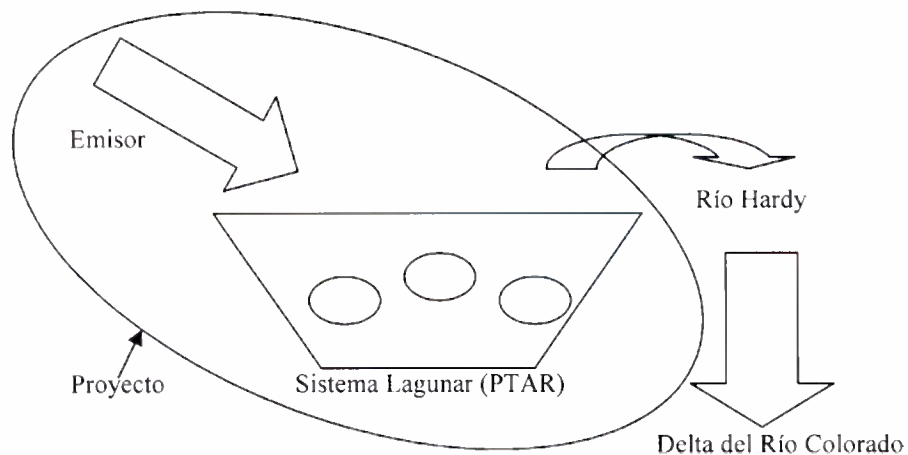


Figura 20. Fuente: Elaboración Propia.

El sitio seleccionado abarca 600 hectáreas aproximadamente y está ubicado al Sureste de la Ciudad de Mexicali, Baja California, a la altura del Km. 25 de la carretera Mexicali-San Felipe, en terrenos del Ejido Heriberto Jara, en las inmediaciones del Cerro Prieto. De las 600 hectáreas 200 corresponden a las lagunas naturales y el resto está previsto como zona arbolada. El costo estimado del proyecto es de 291.24 millones de pesos.

### **3. Justificación del Proyecto.**

El proyecto fue justificado en dos aspectos, social y ambientalmente. La justificación social del proyecto se resume así: la Ciudad de Mexicali fue fundada hace 100 años, actualmente tiene una “estabilidad económica” superior a otros estados al sur del país, lo cual ha generado un “crecimiento poblacional” que alcanza los 632,000 habitantes, circunstancia que a su vez demanda mayores servicios públicos.<sup>2</sup>

La justificación ambiental deviene del siguiente hecho: los subsistemas I y II de drenaje y alcantarillado de Mexicali (zona centro histórico y sureste, respectivamente) actualmente producen un caudal estimado de 1100 litros/seg y 550 litros/seg de aguas residuales, respectivamente, los cuales se vierten sin tratar al Río Nuevo.

### **4. Procedimiento de Consulta Pública.**

De acuerdo con los lineamientos del Manual de Participación Pública de la COCEF, al finalizar el proceso de consulta el promotor debe justificar que la comunidad entiende y apoya el proyecto y sus implicaciones. Para ello, el promotor elaboró un Resumen Final, donde incluyó los documentos que justificaron la constitución del Comité Ciudadano, las actas y minutas de las reuniones de trabajo, el Plan Integral de Participación Comunitaria elaborado por el CC y los materiales de promoción.

#### **4.1. Integración del Comité Ciudadano.**

El día 18 de marzo de 2003 se constituyó el Comité Ciudadano, propuesto por la Comisión de Estatal de Servicios Públicos de Mexicali (CESP-M), quedando integrado de la siguiente manera:

---

<sup>2</sup> Los datos fueron manifestados en el año 2003.



|   | Nombre                     | Cargo      | Procedencia                                           |
|---|----------------------------|------------|-------------------------------------------------------|
| 1 | Ing. Rogelio Blanco Jester | Presidente | Empresario, Ingeniería Industrial                     |
| 2 | Lic. José J. Sánchez Soler | Secretario | Empresario, Cámara de la Industria de la Construcción |
| 3 | Ing. Francisco Mosqueda M  | Vocal 1    | ONG, Asoc. Ecológica Usuarios del Río Hardy           |
| 4 | Ing. Ricardo Valenzuela S  | Vocal 2    | Empresario, Ingeniería y Desarrollo Urbano            |
| 5 | Lic. René X. Acuña U       | Vocal 3    | Empresario, Consejo de Desarrollo Económico Mexicali  |
| 6 | Arq. Roy Blanco Cordero    | Vocal 4    | Empresario, Colegio de Arquitectos                    |
| 7 | Ing. Armando Aranda M      | Vocal 5    | Empresario, Cámara de la Construcción                 |

Tabla 10. Fuente: Elaboración Propia.

Cuando le inquirí al Maestro Tomás Balarezo Vázquez,<sup>3</sup> respecto de la pluralidad buscada en la integración del CC, me respondió que él advertía a los promotores de los proyectos sobre los riesgos de no integrar el CC de manera plural y representativa. De la tabla anterior se advierte que el CC fue integrado con seis representantes del sector empresarial, con sólo un representante del sector social, lo cual contradice el dicho del Oficial de Participación Pública para México, de la COCEF.

También se advierte que los integrantes del CC -en su mayoría- son profesionistas egresados de alguna ingeniería o área técnica, en coincidencia con el perfil profesional que predomina en la dependencia de gobierno que promovió el proyecto (CESP-M).<sup>4</sup> Una de las críticas más severas a la integración de la CILA (antecedente de la COCEF) fue que los directivos -forzosamente “ingenieros”- privilegiaban los procedimientos de adopción de decisiones jerárquicos y excluyentes, conocidos como *top decision-making* (Doughman, 1999).

<sup>3</sup> El Maestro Balarezo es el actual Coordinador de Participación Pública para México, de la COCEF.

<sup>4</sup> De los siete testigos que asistieron a la reunión, todos se ostentaron como ingenieros: dos representando a la CILA mexicana y cinco a la CESP-M.

#### **4.2. Plan Integral de Participación Comunitaria.**

Dos días después de la integración del CC, el Ing. Armando Aranda Miranda (vocal 5) presentó la propuesta de Plan Integral de Participación Comunitaria (PIPC) “y el comité lo aprobó con cambios mínimos”, en sesenta y cinco minutos (Minuta de Trabajo del 20 de marzo de 2003). El PIPC se formuló con los siguientes apartados:

- a). Objetivos.
- b). Comité Local de Seguimiento (CLS), compuesto por 26 miembros.
- c). Reuniones con organizaciones locales.
- d). Medios de Comunicación.
- e). Reuniones públicas.
- f). Informe final.

El objetivo del PIPC fue “obtener el apoyo de la ciudadanía para lograr la certificación del proyecto”, un objetivo que denota una racionalidad funcional (utilitaria), donde los procesos participativos se considera un requisito para alcanzar una meta preestablecida: acceder a recursos económicos y sostener la ejecución de una decisión adoptada, en lugar de perseguir una decisión compartida. Al respecto es contundente la manifestación del Ingeniero Efraín Muñoz Martín,<sup>5</sup> realizada el 2 de julio de 2003 ante los miembros del Colegio de Ingenieros Civiles, Topógrafos y Empresarios de la Construcción:

“... se espera la no-objeción del JBIC para poder continuar con la licitación del paquete 3 del crédito japones... la certificación no será dada por la gente que participa en la Consulta Pública, sino que esto es sólo un paso para lograr la certificación que correrá a cargo de la COCEF en un futuro próximo...”

(Reporte Final)

---

<sup>5</sup> Director General de la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali (promotor).

En cuanto al CLS estuvo integrado en su absoluta mayoría por los empresarios y los representantes de los niveles de gobierno estatal y municipal (73 %); así mismo, de los 26 integrantes el 73 % resultaron ser egresados de alguna ingeniería o profesión técnica (figura 21).

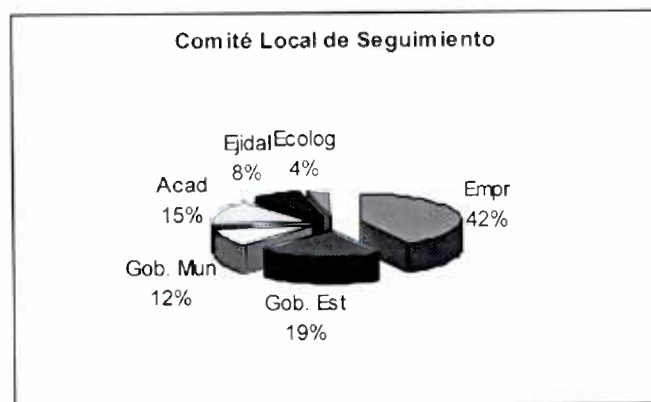


Figura 21. Fuente: Elaboración propia.

Se realizaron seis reuniones con organizaciones locales para presentar el proyecto y sus implicaciones (tabla 11). Los sectores atendidos reflejan la preocupación del promotor y de los integrantes del CC por atender a los empresarios. Razón por la cual no es extraño que al final fueran precisamente ellos quienes enviaron cartas donde expresaban su apoyo al proyecto.

| Reuniones con Organizaciones Locales |                                                                               |                |               |
|--------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|----------------|---------------|
|                                      | Nombre                                                                        | Sector         | Fecha         |
| 1                                    | COPARMEX                                                                      | Empresario     | 08 mayo 2003  |
| 2                                    | Consejo Coordinador Empresarial                                               | Empresario     | 23 mayo 2003  |
| 3                                    | Colegio de Ingenieros Civiles, Topógrafos y<br>Empresarios de la Construcción | Empresario     | 2 julio 2003  |
| 4                                    | Colegio de Economistas de Mexicali                                            | Profesionistas | 3 julio 2003  |
| 5                                    | Asoc. Usuarios Río Hardy                                                      | ONG            | 11 julio 2003 |
| 6                                    | Módulo de Riego No. 18                                                        | Ejidal         | 21 julio 2003 |

Tabla 11. Fuente: Elaboración propia.

Los medios de comunicación incluyeron volantes y trípticos para difundir las reuniones de consulta pública; fijación de carteles alusivos a dichas reuniones en escuelas, oficinas de la CESP-M y palacio municipal; publicación de la convocatoria en dos diarios informativos, *El Sol de Mexicali* y *Crónica*; una conferencia de prensa; publicación del proyecto en la página electrónica del promotor, entre otras actividades.

#### **4.3. Reuniones de Consulta Pública.**

De acuerdo con el Manual de Participación Pública, la fase cinco del proceso de certificación prevé la realización de dos reuniones de consulta pública, la primera de ellas convocada con al menos treinta días de anticipación. El día 26 del marzo de 2003, en la sesión de trabajo del CC se informó que ese mismo día la COCEF había aprobado el PIPC propuesto, razón por la cual el 29 de marzo del mismo mes y año se publicó la convocatoria a la Primera Reunión de Consulta Pública.

El 29 de abril de 2003 se celebró la primera reunión de consulta pública, en el salón de la Cámara Nacional de Comercio de Mexicali. En la reunión el promotor informó sobre los aspectos fundamentales del proyecto, la justificación del mismo, los requerimientos técnicos y financieros, mediante veinte láminas en *power point*. De la presentación se advierte que el promotor utilizó un lenguaje sencillo para exponer el proyecto, sin haber abarcado todas las implicaciones del mismo: no informó sobre el incremento de las tarifas por el servicio, ni aclaró que la construcción de la obra incluye hacer uso de un préstamo internacional que será cubierto con recursos públicos. Las omisiones señaladas tuvieron que ser abordadas a pregunta expresa de los asistentes, sin que el promotor haya dado espacio para el proceso de retroalimentación previsto en el nivel de consulta.

La segunda reunión de consulta pública se celebró el 27 de julio del 2003, en el Salón de la Cámara Nacional de Comercio de Mexicali, con la presencia del Maestro Tomás Balarezo, de

la COCEF. El promotor presentó el proyecto en catorce láminas de *power point*, señalando los aspectos generales más relevantes, incluido el posible incremento en la tarifas del servicio público, por actividades de operación y mantenimiento.

Terminada la presentación oficial, se abrió un espacio para las “preguntas” del público. Entre la participación habida se hizo alusión a implicaciones ambientales, sociales y económicas. En el aspecto ambiental se solicitó información detallada del proyecto, dado que existen “canales (de agua) cerca del terreno”; también se preguntó sobre el lugar donde se depositarán los lodos provenientes del proceso de tratamiento, sin recibir una respuesta clara: serán “dispuestos probablemente en el Ejido Heriberto Jara”.

Además se cuestionó la representatividad del Comité Ciudadano y la exclusión en el proyecto para proporcionar servicios de drenaje a la comunidad que se había opuesto a la ubicación original de la PTAR:

“- Agustín Arámbula, pregunta: ¿Cuál es el interés de los participantes del Comité Ciudadano en apoyar el proyecto si no les están pagando? y ¿Dónde se reúnen?

- El Lic. Juan Sánchez, responde: no hay un sitio de reunión oficial,... y si alguien está interesado en integrarse al Comité haga llegar su solicitud por medio de la CESP, además, pide que sea una sola persona la representante de la comunidad”; el Maestro Balarezo agregó: “invito a la comunidad a integrarse al Comité Ciudadano a partir de la premisa de la buena fe”

“- El Prof. Antonio Rodríguez, pregunta: ¿Está contemplado el drenaje del Choropo dentro de este proyecto?

- El Ing. Efraín Muñoz, responde: El Choropo no está contemplado dentro de este proyecto, pero los invito a que se acerquen...”

De lo transcrito se advierte que el Lic. Juan Sánchez, secretario del CC y Director General de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, evade dar una respuesta del lugar donde el CC celebraba sus reuniones (las instalaciones de la CANACO y la Sala de Juntas de la CESPM), además de poner “requisitos” para que los interesados se integren: un sola persona,

previa solicitud ante el promotor. De esta manera, quedo de manifiesto que la representatividad del CC no fue tan amplia como se afirmaba; de hecho, la invitación a integrarse al CC se hizo al final del proceso de participación, lo que contradice la buena fe ofrecida por Tomás Balarezo.

En realidad, las reuniones de consulta pública no se efectuaron para involucrar a la comunidad en el proceso de adopción de decisiones, sino, como se ha indicado en líneas anteriores, para acceder a recursos económicos y para sostener una decisión adoptada. Circunstancias que fueron notorias antes y después de la consulta, como se reflejó en los medios de comunicación:

“Se realizará una consulta pública para aprobar el proyecto, con el fin de lograr recursos no reembolsables por parte de la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos... el presidente del comité ciudadano del proyecto, Rogelio Blanco, dijo... es muy importante que los mexicalenses acudan al salón de la Canaco este jueves con el fin de que avalen el proyecto y se puedan obtener los recursos”

(La Crónica, 16 de julio de 2003, pág. 9A)

“El objeto de la consulta, era lograr el apoyo de la ciudadanía para lograr la certificación de la COCEF, y tener acceso a un nuevo préstamo por 7.2 millones de dólares, que se sumarán a los 14 millones de la misma divisa que ya se tienen para construir la planta (de tratamiento de aguas residuales)”

(La Voz de la Frontera, 18 de julio de 2003, pág. 1-A)

En cada una de las reuniones de consulta pública el Maestro Tomás Balarezo aplicó una encuesta, para captar la aceptación del proyecto. La encuesta aplicada a 45 personas en la primera reunión de consulta, fue formulada en seis reactivos, con dos respuestas posibles a cada uno (si/no).<sup>6</sup> La conclusión a la primera encuesta fue que El 97.7 % de los encuestados “aceptan la conveniencia del proyecto”.

---

<sup>6</sup> El formato de la encuesta no permite saber la actividad preponderante de los asistentes.



La segunda encuesta captó la percepción de 102 personas, mediante dos reactivos, con dos respuestas posibles:

1. ¿Entendió claramente la presentación del proyecto? (si/no)
2. ¿Después de conocer la problemática de las aguas residuales sin tratamiento, está Usted de acuerdo en apoyar? (si/no)

Esta encuesta si permite saber la actividad de quienes asistieron a la reunión de consulta pública. De la figura 22 se observa que los profesionistas (43 %), en conjunto con empleados del gobierno (20 %), son absoluta mayoría (63 %); es interesante observar que quienes dijeron dedicarse a las labores del hogar alcanzan casi el 10 %, pues este tipo de participación no fue registrado en el procedimiento de la evaluación del impacto ambiental. Los resultados finales fueron: “el promedio de edad fue de 40 años” y “el 99 % de los encuestados aceptan la conveniencia del proyecto”.

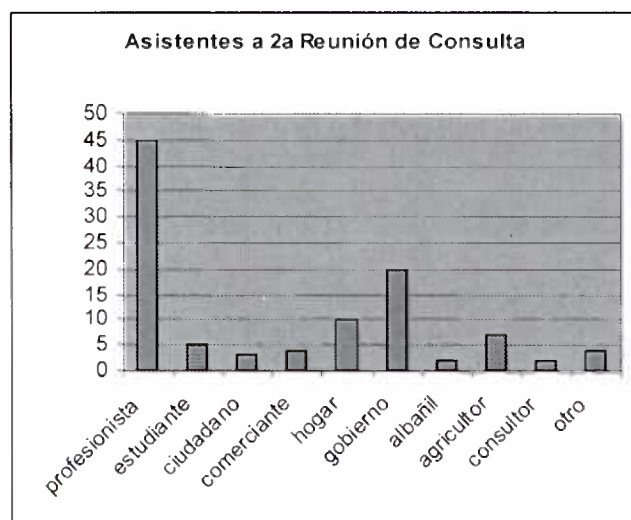


Figura 22. Fuente: Elaboración propia.

Los resultados de las encuestas deben ser tomados con reservas, dado que no permiten que la persona encuestada tenga la posibilidad de expresar una respuesta intermedia, y, como señala Doughman (1999), quien va a oponerse a un proyecto tan benigno.

#### **4.4. Ubicación alternativa del proyecto.**

De acuerdo con diversos documentos, el promotor del proyecto y la COCEF señalan la reubicación del proyecto del Ejido el Choropo al Ejido Las Arenitas, como una muestra de su disposición a incluir la opinión de la comunidad en el proceso proyecto. Esta apertura es cierta, parcialmente.

La propuesta original para instalar la PTAR fue un predio ubicado en las inmediaciones del Ejido El Choropo, aproximadamente 9 kilómetros al sur de la ciudad, sobre la Carretera a San Felipe. Los habitantes de esta comunidad se opusieron a la instalación del proyecto señalando que no fueron consultados, agregando que el proyecto les causaría daños desproporcionados en su salud (al ubicarla a 750 metros) y los había excluido de los beneficios del proyecto, pues a pesar de la proximidad del sitio previsto para instalar el proyecto, su comunidad no estaba considerada para introducir el servicio de drenaje.

La oposición de los habitantes de El Choropo a la instalación de la PTAR fue calificada como una conducta producto de la desinformación y por su condición de ser una ranchería con escasa relación con la ciudad, aunque se reconocía que tenían razón al señalar que no serán beneficiados con el proyecto:

“El Choropo y las poblaciones cercanas, que son de hecho rancherías con escasa relación con la ciudad, los lazos o eslabones se pierden. Son comunidades marginadas que no se han visto beneficiadas por la ciudad y que en este caso no se vieron beneficiados por las obras propuestas”

(Bravo, 2000)

El promotor del proyecto (CESPM) argumentó ante la COCEF que la mayoría de la población de Mexicali entendía y apoyaba el proyecto (93 %), logrando que fuera sometido a la consideración del Consejo Directivo de la COCEF. Debido a ello, además de interponer un amparo judicial por violación a la garantía de audiencia consagrada en el artículo 16

constitucional federal, los habitantes de El Choropo asistieron a una sesión de Consejo Directivo de la COCEF, para expresar que el reporte final no había reflejado los intereses de esta comunidad y que se opondrían en el momento que se iniciará la construcción del proyecto. Finalmente, ante el conflicto suscitado, los integrantes del Consejo Directivo de la COCEF decidieron no sostener su aval para la construcción del emisor y la planta de tratamiento de aguas residuales.

Cuando el señor Ignacio Pineda le pregunto a los integrantes del nuevo Comité Ciudadano si la reubicación del proyecto se debía a la oposición de los habitantes de El Choropo, por los efectos adversos a la salud, el Ingeniero Efraín Muñoz Martín, Director General de Servicios Públicos de Mexicali, calificó la postura de los habitantes del Choropo como “simplemente una oposición, por que la gente no quería el proyecto cerca de su casa” (Presentación del CC, 2 de julio de 2003). La caracterización de Bravo y de Muñoz, respecto de las inquietudes de la comunidad de El Choropo, es muy limitada, como lo explica el Doctor Basilio Verduzco (2002: 9):

“...la primera reacción de los tomadores de decisiones (ante las protestas ciudadanas)... es generalmente la de calificar de ignorante a la población, y a los líderes de las protestas, de catastrofistas... el problema es mucho más complejo, por lo cual demanda un análisis profundo...”

La reubicación de la planta tratadora de aguas residuales estuvo relacionada con la situación descrita en el párrafo anterior, pero existió otra circunstancia política que no es reconocida públicamente: la oposición de la población fronteriza del lado norteamericano, para que las aguas residuales (tratadas *parcialmente*) fluyeran hacia el Río Nuevo.

En efecto, el diseño del proyecto original preveía que, una vez que las aguas residuales fueran tratadas en el sistema lagunar ubicado en el predio El Choropo, fluyeran hacia el Río Nuevo, como se había hecho hasta ese entonces. El Río Nuevo es un cuerpo de agua compartido entre México y los Estados Unidos de América, fluye de sur a norte, dentro de la cuenca del Río

Colorado. Debido a ello, la comunidad fronteriza del lado norteamericano se quejaba de que la ciudad de Mexicali descargaba las aguas residuales sin darles algún tratamiento,<sup>7</sup> lo cual provocaba frecuentes fricciones entre ambas comunidades, como lo refleja esta nota periodística:

“MUEVEN PROYECTO PARA PLANTA DE TRATAMIENTO.

... Actualmente, por falta de esta planta, se envían los residuos al Río Nuevo, lo cual genera un conflicto internacional...”

(El Mexicano, 16 de julio de 2003, pág. 9-A)

El Doctor Basilio Verduzco explica esta problemática como parte de la internacionalización de los conflictos ambientales en las regiones fronterizas: “Los problemas localizados en las zonas fronterizas son fuente potencial de un conflicto internacional... en estas regiones la brecha entre lo local y lo internacional tiende a cerrarse debido al tejido tan complejo de relaciones políticas, económicas, culturales y sociales, así como al uso de recursos naturales compartidos” (Verduzco, 2002: 19).

Así, aunque el proyecto original contemplaba la planta de tratamiento de aguas residuales, los norteamericanos no estaban completamente de acuerdo con el destino final de las aguas residuales tratadas parcialmente, seguían considerando un inconveniente que fluyeran hacia el Río Nuevo. Esta circunstancia estuvo presente en la reubicación del proyecto, como se refleja a continuación:

“El agua residual sin tratar, casi el 10 % del Río Nuevo, posee serios riesgos y amenazas a la salud pública y ambiental, tanto de México como de los Estados Unidos”

([www.epa.gov/region09/border/mexicali](http://www.epa.gov/region09/border/mexicali))

“- *El Lic. René Tiznado, pregunta: ¿Los E. U. están de acuerdo con que no se les manden esas aguas por el Río Nuevo?*

---

<sup>7</sup> Aunque en los Estados Unidos de Norteamérica también se usa para drenaje agrícola.

- *El Ingeniero Efraín Muñoz Martín, responde:* "... cuando se propuso llevar las aguas del Mexicali II a la PTAR Zaragoza, E. U. se opuso y se decidió llevar la nueva PTAR a las "Arenitas" con el apoyo de E. U.

(Presentación en el Colegio de Economistas de Mexicali, 3 de julio de 2003)

"- *Andrés Aguilar, preguntó:* ¿Habría un conflicto internacional con el tratamiento del agua residual? ¿Cuánto sería el volumen o el gasto que se regresaría al de Mexicali al tratar *completamente* esa agua del Río Nuevo?

- *El Ingeniero Efraín Muñoz, responde:* "... la planta que hagamos tendrá una capacidad de 880 l/s. Creemos que no va a ser un conflicto internacional porque el agua del Río Nuevo no está comprometida, al contrario *creemos que les vamos a limpiar un poquito el Río Nuevo*"

(Primera Reunión Pública, 29 de abril de 2003)

#### **4.5. Origen del problema de las aguas residuales sin tratar.**

Tomas R. Malthus (1766-1834), economista y demógrafo británico, afirmaba que cuando la población aumenta más rápido que la producción frena el crecimiento económico. Los argumentos de Malthus alcanzaron bastante apoyo en su tiempo y desde entonces han sido utilizados para justificar diversos propósitos.

Es evidente que el crecimiento poblacional está asociado a una mayor demanda de recursos naturales y de servicios para satisfacer las necesidades de la población, sin embargo, el argumento del crecimiento de la población no es la única variable asociada al deterioro ambiental. En buena parte el problema radica en la perspectiva teórica que favorece el crecimiento económico sobre la explotación de los recursos naturales, estableciendo marcos normativos insuficientes y transfiriendo los costos ambientales a la sociedad, mientras favorece la apropiación individual de los beneficios (Quiroga, 1994). En otras palabras, el crecimiento

económico como signo de progreso social brinda la justificación para la construcción de obras de infraestructura, costeadas socialmente mientras permite la privatización de los beneficios.

En el caso de estudio la justificación social para la construcción de la planta de tratamiento fue asociada a la estabilidad económica de la región y al consustancial incremento de la población que provocaba una mayor demanda de recursos y de servicios públicos. Como se advierte, se parte de una visión *neomalthusiana* y *neoliberal* de la problemática ambiental, véase:

“Debido a su privilegiada situación geográfica con respecto al mercado del Sur del Estado de California, a partir de la década pasada, y a través de la política de fomento industrial implantada (sic) por el Gobierno del Estado, la ciudad de convirtió en un polo de desarrollo industrial de considerable importancia para la economía regional... con el desarrollo que ha experimentado recientemente la industria de la maquila, el crecimiento de los últimos cinco años se ha dado a un ritmo superior al de 2 décadas anteriores...”

([www.cocof.org/aproyectos/pmexicali](http://www.cocof.org/aproyectos/pmexicali))

Esta argumentación, la necesidad de infraestructura para resolver problemas sociales, no hace alusión al hecho de que la “estabilidad económica” alcanzada, se ha logrado favoreciendo estándares normativos insuficientes para *internalizar* los costos ambientales; en este caso, el tratamiento de las aguas residuales resultantes de los procesos productivos, que se vierten sin tratamiento al drenaje de la ciudad. Durante el primer proceso de certificación expuesto en los antecedentes de esta sección, Gonzalo Bravo (2000) anotó este problema:

“Por la mañana del 9 de octubre de 1997 se realizó una revisión con los representantes de (el) Ejido El Choropo... se explicó que la planta no genera impactos negativos a la salud y que no genera malos olores... se propusieron los siguientes compromisos:

- Cancelar por parte de la CNA las descargas del rastro y de la granja de Bachoco, que colindan con esta población, *si persisten en no cumplir con la normatividad...*”

En el segundo proceso de certificación, el profesor Antonio Rodríguez, habitante de El Choropo, lo refirió así:



“... menciona que cuando ellos (los habitantes del choropo) estuvieron investigando con respecto al tratamiento de aguas residuales en E.U., les mencionaron que el problema de Mexicali no es la descarga de aguas residuales domésticas sino las industriales...”

(Segunda Reunión de Consulta Pública, 17 de julio de 2003)

#### **4.6. Evaluación del Impacto Ambiental.**

En el capítulo 3 se asentó que la evaluación del impacto ambiental es un instrumento de política ambiental, diseñado para evaluar y predecir los efectos que pudiera generar una acción -llámese política, plan, programa o proyecto- sobre el ambiente o la salud humana (Therivel, 1992). Su utilidad radica en la *predicción* de los efectos asociados a una obra u actividad, con la finalidad de instrumentar las medidas técnicas, preventivas y correctivas, para minimizar los daños ambientales.

De acuerdo con el artículo 11 del reglamento en materia ambiental, si la obra o proyecto a evaluar no está incluida en este artículo (modalidad regional), entonces, el proyecto requiere de una manifestación de impacto ambiental en la modalidad *particular*. El proyecto del caso de estudio se ubicó en este supuesto.

En el Reporte Final del caso de estudio consta que el promotor fue requerido en diversas ocasiones, para que proporcionara información relacionada con el estudio de impacto ambiental. Ante dichos requerimientos los integrantes del CC y representantes del promotor señalaban que el estudio *estaba siendo* realizado por una consultora con amplia experiencia, con residencia en la Ciudad de Cuernavaca, Morelos (Reunión en la COPARMEX, 8 de mayo de 2003), por lo cual no era posible conocer su contenido.

El 23 de septiembre de 2003 el promotor presentó ante la SEMARNAT la manifestación de impacto ambiental en la modalidad particular, seis meses después de haber iniciado el proceso de certificación y dos días después de haber obtenido la certificación del Consejo Directivo de la

COCEF ([www.nadbank.org/Reports](http://www.nadbank.org/Reports)). Lo anterior se explica de la siguiente manera: el promotor y los integrantes del CC consideran al procedimiento de evaluación del impacto ambiental un requisito administrativo, engorroso, tardado y sin fuerza legal:

“- *El Ingeniero Mosqueda*,... manifiesta que a nombre de la Asociación de Usuarios del Río Hardy pide tener un estudio de impacto ambiental dado que a ellos no los consultaron.

- *El Ingeniero Efraín Muñoz* pregunta al Ing. David Vázquez si se hizo alguna encuesta en la comunidad para el estudio de impacto ambiental...

- *El Ingeniero David Vázquez* señala que el Estudio de Impacto Ambiental es un estudio que se hace para un trámite para la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos naturales SEMARNAT y que lleva tiempo para su resolución, es decir, no estaría a tiempo cuando se hiciera la (Segunda) Reunión Pública...

- *El Ing. León Juárez Martínez* (empresario de la construcción), menciona que en un momento dado si no se aprueba la Manifestación de Impacto Ambiental, el constructor no podría dar inicio a la obra... (pero) esto no representa un problema mas (sic) allá de la ejecución de la obra de manera clandestina”

(Presentación ante el Colegio de Ingenieros Civiles, Topógrafos y Empresarios de la  
Construcción, 2 de julio de 2003)

De lo anterior se advierte que la utilidad de predicción atribuida a la evaluación del impacto ambiental no tuvo ningún sentido, pues se presentó estando en construcción el proyecto; en el supuesto de que se hubiera requerido instrumentar alguna medida de prevención o mitigación, no se habría aplicado por obvias razones. Además, quienes estaban obligados a observarla (las autoridades promotoras y el CC), estaban dispuestos a desarrollar el proyecto aún sin autorización. La actitud incongruente de los promotores e integrantes del CC es reveladora de la racionalidad instrumental de quienes toman decisiones públicas, y a la vez paradójica: de acuerdo con los lineamientos de la COCEF, tanto los promotores del proyecto como los integrantes del Comité Ciudadano, fueron capacitados y sensibilizados en -al menos- dos *talleres de desarrollo sustentable*, donde adquirieron una capacidad crítica y liberadora (Bravo, 2000).

## Conclusiones

Al inicio de este trabajo se aludió a los problemas sociales más graves de la época contemporánea, la desigualdad social y el deterioro del ambiente, en un contexto social caracterizado por la creciente “separación” entre quienes diseñan, implementan y evalúan las políticas públicas y quienes son sus destinatarios, los ciudadanos.

También se dijo que esos problemas se encuentran asociados al modo de producir y de consumir en las sociedades modernas, basado en patrones de conducta que no reconocen la complejidad de los procesos ecológicos, culturales, tecnológicos, políticos y económicos que constituyen las condiciones materiales de la vida (Leff, 2002).

Quienes, desde “fuera” de las instancias formales de decisiones, advertían sobre las consecuencias adversas de seguir sosteniendo el modo vertical de adoptar decisiones públicas, empezaron a construir un discurso que incluye demandas de justicia social y, al mismo tiempo, una gestión participativa de los problemas del deterioro ambiental. De manera tal que gobernantes y gobernados –conjuntamente- sean quienes definan las necesidades de desarrollo, desde el diagnóstico, la planeación, la implementación y la evaluación de los proyectos; como condición ineludible para ejercer el derecho a una *reapropiación* social de la naturaleza, bajo el principio de equidad en la distribución de los bienes y servicios ambientales, más allá de los límites del orden jurídico positivo.

Sin adoptar la posición de los *doomsayers* ni la de los *cornucopians* (Sachs, 1999), se expreso la esperanza de que la brecha entre gobernados y gobernantes disminuyera, mediante la construcción de espacios democráticos donde prevaleciera la apertura al diálogo, a los argumentos y al convencimiento mutuo; dejando de lado los procesos basados en la verticalidad de las decisiones, producto de la exclusión y el autoritarismo. Todo ello con el fin ulterior de abocarnos –como humanidad- a resolver los problemas antes señalados.

En ese orden de ideas, mediante este trabajo se planteó analizar el diseño de dos procedimientos de adopción de decisiones públicas en materia ambiental, para dar cuenta de cómo operan los espacios de participación actuales y el resultado que de ellos se obtiene, esto es, para conocer en qué medida incorporan la participación pública en sus resultados. Como se dijo, el diseño de los procedimientos refleja la racionalidad que subyace en los instrumentos de la política ambiental; particularmente, los procesos de participación auténticos se caracterizan por prever una participación oportuna, informada y desarrollarse en un ambiente democrático.

A continuación se refieren algunas conclusiones, advirtiendo que las relacionadas con los caso de estudio no deben generalizarse, pues no se abordaron algunos aspectos relevantes, por diversas razones.

### **El diseño de los instrumentos de política ambiental y la participación.**

En el análisis del marco jurídico del derecho a la participación pública en los procesos de adopción de decisiones en materia ambiental, se dejó asentado que este derecho está intrínseco en el derecho constitucional a un medio ambiente adecuado y conlleva —necesariamente— el derecho a estar informado, así como otros derechos conceptuados como fundamentales.

De manera general, se encontró que existen diversos momentos y procedimientos en los cuales se prevé algún tipo de participación pública, desde la participación “social” en el Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable hasta la denuncia popular, pasando por la participación pública prevista en cada uno de los instrumentos de política ambiental revisados.

Sin embargo, a pesar de la creciente *institucionalización* de la participación pública, se encontró que en el diseño de los diversos instrumentos de política ambiental existen excesos reglamentarios y contradicciones, inexactitudes y ambigüedades jurídicas (entre la LGEEPA y el Reglamento, e incluso en la misma LGEEPA), que limitan o de plano hacen nugatorio el derecho de las personas a participar —de manera auténtica— en los procesos de adopción de decisiones

públicas (ver capítulos 2 y 3). Los vericuetos jurídicos señalados, son producto de un *descuido* legislativo y reglamentario sorprendente, que propicia *confusiones y omisiones* severas en un ámbito jurídico donde la inobservancia de los plazos y términos tiene consecuencias *fatales*.

Algunos de esos obstáculos son *de forma*, como se ha mencionado en el párrafo anterior; pero las limitantes más importantes son *de fondo*. La racionalidad que prevalecía en quienes diseñaron los instrumentos de política ambiental y persiste entre quienes actualmente tienen en sus manos la decisión final de un procedimiento decisorio (ver capítulos 3 y 4), no ha reconocido la necesidad -impuesta por la complejidad- de compartir las decisiones públicas, con aquellos que están más propensos a sufrir los impactos adversos de las obras o actividades autorizadas. Como aduce Kliksberg (2001): Hay algo mas profundo: hay toda una cultura organizacional basada en la jerarquía, la verticalidad, con fuertes improntas autoritarias, que choca con los planteos de gestión consultada, compartida, democrática,” que permita resolver los problemas más acuciantes que existen en la era global.

De manera particular, en cuanto al derecho a la participación en materia ambiental regulado en la LGEEPA, se encontró que la figura más importante para involucrar a los gobernados en los procesos decisorios son los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable (CCDS). Estos órganos ciudadanos, en los hechos, carecen de rol realmente importante en la definición e implementación de las políticas ambientales, dado que sus *opiniones* no son vinculantes: su papel es reducido al nivel de consejería o sugerencia, desaprovechando sus capacidades, habilidades y conocimientos de *primera mano* del ámbito local. Como se expuso, la obligación de la autoridad termina con recibir la opinión del CCDS —cuando es convocado expresamente; circunstancia que fue corroborada en el análisis del caso de estudio seleccionado, cuando se revisó la participación de los integrantes del CCDS-R-NO (ver capítulo 4).

En cuanto a la apertura a la participación pública, el nivel más alto alcanzado en los procesos de adopción de decisiones, es el de “consulta-no vinculante” (en algunos casos), y, en el caso específico del procedimiento de la Evaluación del Impacto Ambiental apenas alcanza el



nivel de *información* (nivel de participación más bajo, de acuerdo al “espectrómetro” de la IAPP). Al respecto, resulta pertinente tener en cuenta el antecedente contextual en el cual se diseñaron los procesos de participación analizados: un espacio dominado totalmente por la *inteligencia técnica*, con poca disposición para argumentar, convencer, dialogar (ver capítulos 3 y 4).

En consonancia con el párrafo anterior, el hecho de que la celebración de consulta pública quede a discreción de la autoridad administrativa, representa un obstáculo severo al derecho de participar en los procesos de adopción de decisiones, como resabio del ejercicio autoritario del poder público: la discrecionalidad elimina “el control ciudadano de los actos públicos que impliquen el deterioro ambiental” (Gutiérrez, 2002).

Aunado a lo anterior, el hecho de que los aspectos considerados para ser expuestos en la reunión pública de información, sean únicamente los aspectos “técnicos” —como reclamó la titular de la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia, en la reunión pública de información del 29 de enero de 2003— deja fuera de toda consideración los demás elementos que conforman los diversos ecosistemas, susceptibles de ser impactados por una obra o actividad, como reflejo de una visión fragmentada de la realidad. Hay que agregar que en la EIA no existen “mecanismos de validación” de la consulta pública, hecho que —también— queda a discreción de la autoridad administrativa apreciar.

En relación con lo anterior, es conveniente resaltar la pretensión del legislador permanente al momento de disponer que la resolución final que autorizará o denegará la petición del promovente “sólo se referirá a los aspectos ambientales de las obras y actividades de que se trate” (artículo 35, párrafo último, de la LGEEPA y artículo 49 del Reglamento). Como se ha señalado, esta prescripción jurídica tiene un sentido profundo: refleja una manera de abordar el estudio y solución de los problemas asociados al deterioro ambiental. El (des) propósito del legislador de “aislar” la resolución final de la autoridad, respecto de aquellos *factores o elementos* que pudieran “contaminarla” —digamos, políticos, culturales, históricos o económicos, es parte de



un pensamiento *fraccionado* de la realidad, de por sí compleja.<sup>1</sup> Esta racionalidad tiene una explicación: “este enfoque supone la existencia de un único tomador de decisiones o un grupo que actúa como una unidad, y no puede aplicarse a situaciones en donde hay dos o más actores con objetivos diferentes” (Majone, 2000: 50).

### **Aplicación de los instrumentos de política ambiental.**

Cuando se propuso analizar el diseño de la evaluación del impacto ambiental, ante el conflicto social generado a partir de la decisión de instalar la Terminal de re-gasificación en Ensenada, se preveía que el instrumento sería puesto a prueba y ello permitiría conocer en qué medida se incorporaba la participación pública, esto es, mostraría los alcances y limitaciones del instrumento de política ambiental. Se señaló que la utilidad del instrumento radica en la *predicción* de los impactos asociados a una obra o actividad sobre el ambiente, permitiendo a la autoridad adoptar *la mejor decisión* con las medidas de prevención y mitigación necesarias.

En el caso de estudio seleccionado (Terminal de Almacenamiento, Regasificación de Gas Natural Licuado), se encontró que la autoridad evaluadora (Dirección General de Impacto y Riesgo ambiental), incumplió con observar el marco jurídico aplicable en —al menos— los siguientes aspectos:

1. Adecuar la autorización del proyecto al ordenamiento territorial correspondiente (COCOTREN), en su integridad, considerando los usos de suelo por UGA, pero también las estrategias de desarrollo propuestas para cada UGA. Como se acreditó en el análisis del caso de estudio, la autoridad evaluadora “interpretó” de manera fraccionada las directrices previstas en el COCOTREN, no obstante la obligación legal de ajustarse a los planes y programas de ordenamiento territorial existentes, de manera armónica e integral.

---

<sup>1</sup> Eduardo Corral (1998), señala que el error no está en fragmentar la realidad para entenderla, sino el considerar que el conocimiento obtenido así es suficiente para transformarla.

2. Tampoco observó que el promotor carecía de un requisito legal imprescindible, la “prefactibilidad de uso de suelo” que otorga la autoridad municipal. En este caso, el promotor contaba con una prefactibilidad de uso de suelo *-desde el 12 de julio de 2002 (Oficio No. PM/154/2002)*, pero únicamente de los lotes “24, 25, 26, 27, 28, 29” (adyacentes a la costa), sin incluir el lote “SN”. El lote SN comprende 86, 768 metros cuadrados y es el espacio territorial que le permitiría al promotor operar el proyecto, por dos razones: es el único acceso terrestre vial a los demás predios y sobre el se ha trazado el gasoducto que conectará a la terminal con el otro gasoducto existente en la zona. De lo anterior, se concluye que la DGIRA fue poco escrupulosa al revisar la documentación que evaluó, entre ello, los requisitos legales correspondientes.

3. Evaluar el proyecto “por partes”, a pesar de que es ostentoso que fue segmentado por SEMPRA ENERGY GLOBAL ENTREPRISES GROUP -a través de sus filiales Energía Costa Azul y Gasoducto Baja Norte, con el propósito ulterior de ocultar la magnitud real de los impactos adversos asociados al proyecto revisado y a los dos gasoductos mediante los cuales entregará el gas natural re-gasificado (el existente y el que planea construir).

4. No haber exigido al promotor que cumpliera con la presentación de alternativas para instalar el proyecto (incluida la alternativa de la no instalación), a pesar de que es una exigencia legal, de acuerdo con el artículo 13, fracción VI, del Reglamento en la materia. Esta *omisión* implica un ejercicio indebido del servicio público, al menos.

De los cuatro aspectos indicados, resulta aplicable la afirmación del Maestro Gustavo Alanís Ortega (1999), cuando alude a los obstáculos para implementar la EIA: “en gran parte el gobierno atiende principalmente a los intereses de los inversionistas y cuando estos intereses se ven afectados, aplica la ley de manera discrecional y selectiva para no afectar dichos intereses”.

Además, se ha dejado asentado que la Justicia ambiental reivindica el derecho de las comunidades para proponer y definir el desarrollo, incluyendo las actividades productivas que realizan como parte de su modo de vida. En el caso de estudio integrado bajo el procedimiento de la evaluación del impacto ambiental, la autorización concedida a Energía Costa Azul es

incongruente con las actividades actuales que prevalecen en la zona, el turismo de baja intensidad y la pesca artesanal, como lo argumentaron y acreditaron diversas personas y organizaciones que tomaron parte en el proceso de consulta. Específicamente con el siguiente criterio: respetar la vocación de cada zona o región, en función de sus recursos naturales, la distribución de la población y las actividades económicas predominantes (art. 19. LGEEPA). A menos que se considere como un atractivo para el turismo la instalación de cuatro tanques de almacenamiento de gas natural (de cuarenta metros de altura cada uno) a una distancia de 750 metros, así como el tránsito y arribo de los dos o tres buque tanque que se prevé arriben cada semana a la terminal de Energía Costa Azul; o bien, que las actividades de acuacultura y pesca son compatibles con los previsibles derrames de combustible de los buque tanque, incluyendo las actividades de dragado para permitir el atracó de los buque tanque en la marina que se planea construir.

En relación con el párrafo anterior se señala lo siguiente: cuando se realizaron los estudios socio económicos para sustentar los beneficios que recibiría la población local, se dijo que habría una derrama económica en la región de 301 millones de dólares y se crearían más de 1,800 empleos directos, en la etapa de construcción (Fuentes y Godínez, 2002). Sin embargo, durante el proceso de consulta los representantes de SEMPRA dijeron que la operación de la terminal únicamente requería de 82 empleos permanentes, y que no se reservarían para los vecinos de la zona. Aunado a lo anterior, el 30 de julio de 2004, Carlos Loyola Petterson, representante de SEMPRA ENERGY, declaró que: “en su primera fase, la construcción deberá ser con *empresas internacionales*, que a su vez *podrían* requerir de diferentes compañías locales” (Diario Frontera, 30 de julio de 2004). De esta manera, la región no será beneficiada como concluían Fuentes y Godínez, ni siquiera en la etapa de la construcción del proyecto. Los habitantes de la región tampoco serán beneficiados en la etapa de operación del proyecto, como se avanzó en el capítulo 4: el gas natural regasificado será enviado a plantas generadoras de energía eléctrica que destinan la energía producida al Estado de California.

Así, por un lado, la contaminación derivada de los procesos productivos deteriorará el ambiente local y será contabilizada en las cuentas ambientales nacionales, y, por el otro lado, la energía limpia será utilizada para resolver los problemas de escasez energética de California. Por supuesto, los inversionistas de SEMPRA ganarán por partida doble, con costes de producción en moneda nacional y con venta de energía limpia en dólares.

Antes de seguir, es importante señalar que, en el caso del proyecto de Energía Costa azul, la participación habida fue reconocida como una participación de muy buen nivel, tanto por un funcionario de la SEMARNAT que dirigió el proceso de consulta como por la prensa nacional e internacional. De hecho, la prensa estadounidense calificó a los participantes como la *intelligentsia academic* de la Ciudad de Ensenada (The San Diego Union Tribune, 29 de noviembre de 2002), mientras que el funcionario de la SEMARNAR entrevistado se declaró admirado del “nivel de discusión y propuesta” de la comunidad. Así, en este caso, no hay lugar para argumentar que el proceso de diálogo entre gobernantes y gobernados no fue posible, por causas atribuibles a la comunidad.

Por otro lado, cuando se decidió analizar el diseño del proceso de certificación de la COCEF, se pensó obtener elementos para hacer una comparación con el diseño del procedimiento de evaluación del impacto ambiental. El propósito era visualizar si los avances previstos en el diseño de participación se correspondía con los resultados del proceso de consulta, bajo el supuesto de que el contexto social y organizacional define y determina los grados de apertura. Al respecto se puede concluir que —formalmente— el diseño del procedimiento de la COCEF permite una participación más oportuna y amplia que el procedimiento de la EIA, con las observaciones señaladas en los capítulos 3 y 4. De hecho, si se modifica el diseño de participación de la COCEF, para eliminar la posibilidad de que el promotor proponga a los integrantes del Comité Ciudadano, se considera que el nivel de apertura previsto sería el de “colaborar” (a través del comité ciudadano), el cual persigue “involucrar al público en todas las etapas del proceso”.

Sin embargo, los resultados encontrados en el proceso certificado bajo los lineamientos de la COCEF son incongruentes con la apertura prevista en el diseño del proceso de consulta, a pesar de que se trata de un proyecto *benigno* (en términos ambientales y sociales). Del estudio realizado, quedó claro que el Comité Ciudadano (CC) no es integrado de manera plural, ni trabaja en espacios democráticos, ya que sus sesiones no son difundidas ampliamente ni permiten la participación abierta de otras personas. Como se constató, el CC fue integrado preponderantemente con personas ligadas a un sector productivo (el de la industria de la construcción) y bajo un perfil profesional único, *los ingenieros* (ver capítulo 4), lo que provocó cuestionamientos sobre su representatividad. Los mecanismos de decisión de los CC son limitados por el sigilo en que se conducen sus reuniones y la presencia dominante de los representantes del gobierno que promueve el proyecto; lo que se deduce de las reuniones de consulta pública y las demás reuniones realizadas para promover el proyecto. En estas reuniones los representantes del promotor son quienes dominan la presentación del proyecto y las respuestas a las preguntas formuladas por los asistentes, invariablemente. De esta manera el avance sustancial en el diseño, al dejar la conducción del proceso consultivo en manos de la ciudadanía, tiene escasa relevancia práctica, pues los integrantes del CC en lugar de representar a la comunidad promueven los intereses del promotor.

De manera similar, el avance del diseño al prever dos reuniones de consulta pública, en el caso de estudio no tuvo ninguna importancia práctica: la decisión ya estaba tomada. Como se señaló, los representantes del promotor y los integrantes del CC, expresaban abiertamente que la finalidad de la consulta era obtener la certificación del proyecto, para acceder a los recursos financieros del BANDAN y de un crédito de origen japonés, nunca fue integrar a la comunidad en el proceso de decisiones (ver capítulo 4).

Así mismo, el hecho de que el diseño del proceso prevea la capacitación de los integrantes del CC en dos talleres sobre temas de desarrollo sustentable, tampoco significó ningún mejoramiento en el resultado obtenido, por que la decisión final ya estaba tomada —como



se ha señalado— y por la incapacidad de los integrantes del CC para interiorizar los postulados del discurso ambiental. Esto se reflejó claramente en la importancia que le daban al procedimiento de evaluación del impacto ambiental (“un trámite prescindible”) y a la renuencia para que se integraran otras personas a las reuniones del CC (ver capítulo 4).

En ambos casos de estudio, se concede razón a James y Macqueen (2002: 233 y 234) cuando señalan que las formas pasivas (información y consulta), con frecuencia “se han utilizado más como vehículo para recabar información y para asegurar la ejecución de los planes preconcebidos, que para una toma de decisiones compartida”.

### **Comentario Final**

Es indudable que nuestro país ha registrado avances en su marco normativo, la inclusión del derecho a un medio ambiente adecuado en la Norma Fundamental y la creación de diversas instituciones públicas y ordenamientos jurídicos en materia ambiental es muestra de ello.

Sin embargo, el haber estatuido el derecho a un medio ambiente adecuado como un derecho preponderantemente *programático* (ver capítulo 1), no fue sino reflejo de la falta de compromiso del Estado para explicitar su obligación en la consecución del derecho en ciernes. En el fondo de esta decisión, lo que subyace es la existencia de un régimen político con fuertes resabios autoritarios, reacio a adoptar la democracia participativa como forma de vida y carente de una verdadera disposición para asumir las obligaciones implícitas en los postulados del desarrollo sustentable. Esa es la explicación última de las inconsistencias, incongruencias, confusiones, ambigüedades y contradicciones halladas en el marco jurídico que regula el derecho a la participación en los procesos de adopción de decisiones en materia ambiental, así como de la inobservancia de la regulación ambiental en los caso de estudio analizados, de parte de los actuales tomadores de decisiones públicas.



Hacer asequible el derecho a un medio ambiente adecuado, tal como lo instituyó el legislador en el texto constitucional federal, supone un régimen político democrático pleno, donde existen las reglas sociales suficientes para que gobernantes y gobernados se reúnan para dialogar, debatir y consensuar las políticas públicas tendientes a resolver los grandes problemas de nuestra era. Lo que se encontró en este trabajo, es que los procesos de adopción de decisiones en materia ambiental, no fueron diseñados con la finalidad de incluir la participación de las personas en sus resultados. La participación pública se insertó más como un agregado indeseable en los procesos decisorios, atendiendo a los compromisos políticos implícitos en los acuerdos comerciales internacionales firmados con Canadá y los Estados Unidos de América, y con la Unión Europea, respectivamente, que para atender el reclamo social local de ser partícipes en los proyectos de desarrollo; por ello los resultados de los procesos de participación no pueden reflejar ni incorporar las preocupaciones sociales locales.

El reto que sigue, como sociedad, es perseverar en la transformación del régimen político en el cual se diseñaron los procesos de decisiones actuales, para dar paso a un régimen político donde las decisiones públicas se elaboren de manera conjunta, entre gobernados y gobernantes; donde existan instancias y mecanismos de participación explícitos, claros y suficientes, para exigir a los legisladores y administradores públicos que rindan cuentas sobre las decisiones que adoptan en nombre de la sociedad. De esa manera será posible que los gobernados participen activa y libremente en las decisiones fundamentales que les conciernen.

En cuanto a la participación habida en el caso de estudio de La Por último, este trabajo debe ser considerado como parte de una tarea permanente por conocer la manera en que los gobernantes conceptúan el ejercicio del poder público —específicamente sobre la participación pública, pero aún quedan muchas interrogantes por formularse y contestar. Por ejemplo, falta indagar las razones de la apatía de parte de la sociedad por tomar parte en los asuntos públicos, cuáles son los esfuerzos que ésta realiza por adquirir y fomentar sus habilidades y capacidades

para participar en mejores condiciones en los procesos decisorios públicos, qué otras limitantes existen para una participación auténtica, entre otras preguntas más.

## Bibliografía

- Aguilar, Ismael. (2003). "Desarrollo Sustentable: conceptos e implicaciones de política", En *Sustentabilidad en la Industria: Conceptos, tendencias internacionales y experiencias mexicanas*. COLMEX e ITESM (en prensa)
- Alanís, Gustavo (2000). *La Sociedad Civil, el Sector Privado y el Estado ante la Evaluación del Impacto Ambiental*. Unión de Grupos Ambientalistas, CEMDA y CESPEDS.
- Álvarez, Eréndira y Oscar Castro Soto. "Participación Ciudadana y gobierno local" en *Cuadernos de Debate de la Agenda Municipal en México*. México, mayo de 1999. El documento puede ser consultado en: <http://www.municipio.org.mx>
- Balarezo, Tomás. (2004). *Descripción de Criterios de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza*. COCEF. Ensayo sin publicar.
- Borrero, J. (2002). "Imaginación Política sobre la Justicia", en E. Leff (Coord.) *Ética, Vida, Sustentabilidad*. PNUMA-Red de Formación Ambiental para América Latina y el Caribe
- Brañes, Raúl. (2000). *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*. Fundación Mexicana para la Educación Ambiental y Fondo de Cultura Económica, 2ª Edición. México.
- Bravo, Gonzalo. (2000). *Guía para cumplir con los requisitos de Participación Ciudadana*. COCEF, Ponencia sin publicar.
- Bryner, Gary (2002). "Assessing Claims of Environmental Justice", En Mutz, K., Gary Bryner y Douglas S. Kenney (Edits.). *Justice and Natural Resources. Concepts, Strategies, and Applications*. Island Press. USA.
- Brundtland Report (1987). *Our Common Future*. World Commission for the Environment and Development. United Nations.
- Buchanan, Ronald (2004). "Gas: La batalla por llegar primero", En *La Jornada en la Economía*", Suplemento Semanal, 19 abril de 2004. pág. 4-5.
- Calderón, Luis. (2003). *Apuntes del Curso de Impacto Ambiental*. MAIA, COLEF-CICESE.
- Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (1996). *Criterios para la Certificación de Proyectos*.
- Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (2002). *Manual de Participación Pública para Comunidades Fronterizas y Promotores de proyectos*.
- Comisión Nacional de Medio Ambiente. *Agenda 21*. CONAMA, Chile. Consultable en: [www.conama.cl](http://www.conama.cl)
- Comisión NO a la Planta de GNL en Playas de Tijuana (2003). *Consideraciones para oponerse a la Planta de GNL y a dos generadoras de Energía*. Sin publicar y sin fecha específica.
- Comisión Reguladora de Energía (2003). *Permiso de Almacenamiento de Gas Natural G/140/ALM/2003*.
- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Editorial Innova, México, 2002.
- Corral, Eduardo J (1998). *Reflexiones jurídico sistemáticas sobre la incorporación expresa del derecho a un medio ambiente sano en la Constitución Mexicana*. El Colegio de la Frontera. Tesis de Maestría para obtener el grado Maestro en Administración Integral del Ambiente. Sin publicar.
- *Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo* (1992). Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y el Desarrollo Sustentable. Brasil. Principio "10 Acceso a la información, participación social y justicia ambientales".
- Delgado, M. (1999). "Mecanismos de Participación de la Sociedad Civil en el Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental". Ponencia presentada en el Seminario *La Sociedad Civil, el Sector Privado y el Estado ante la Evaluación del Impacto Ambiental*. Unión de Grupos Ambientalistas, A.C. Consultado en: [www.union.org.mx/articulos/mecanismos](http://www.union.org.mx/articulos/mecanismos)
- Dieterlen, M. (2001). *Ensayos sobre Justicia Distributiva*. Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política. México.
- Doughman, Pamela (1999). *Discourse, Sustainable Development, México y Water*. University of California, Irving. Tesis para obtener el grado de Doctor of Philosophy in Environmental Health Science and Policy. USA.
- Dobson, A. (1998). *Justice and the Environment*. Oxford University Press. USA.

- El Vigía, "Comenzará SEMPRA en agosto". Diario *Frontera*, 30 de julio de 2004.
- Espinoza, María C. (2002). "Desarrollo Sustentable, Ética y Democracia", En Leff (Coord.), *Ética, Vida, Sustentabilidad*. PNUMA-Red de Formación Ambiental para América Latina y el Caribe
- Fischer, Frank. y John Forester (Edit, 1996). *The argumentative turn in analysis and planning*. Duke University Press. USA.
- Foster, S. (1998). *Justice from the Ground Up: Distributive inequities, Grassroots the Transformative Politics of the Environmental Justice Movement*. California Law Review.
- Foster, S. (2002). "Environmental Justice in an era of Devolved Collaboration", en Mutz K., Gary Bryner y Douglas S. Kenney. *Justice and Natural Resources. Concepts, Strategies, and Applications*. Island Press. USA. pp. 139-160.
- Fuentes, Aarón. y A. Godínez (2002). *Impactos de la derrama económica (directa, indirecta e inducida) y de los efectos multiplicadores (empleo e ingreso) de la Terminal de regasificación GNL en Baja California (Resumen Ejecutivo)*. EL COLEGIO DE LA FRONTERA NORTE.
- Galano, C. (2002). "Manifiesto por la Vida", En *Formación Ambiental*, Órgano Informativo de la Red de Formación Ambiental para América Latina y el Caribe, PNUMA, Vol. 14, Núm. 30, Enero-Junio del 2002, pp 1 y 9-14.
- García, R. (1986). "Conceptos Básicos para el Estudio de Sistemas Complejos", En E. Leff (Coord.) *Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo*. Siglo XXI.
- Getches David y David Pellow (2002). "Beyond Traditional Environmental Justice". En Mutz, K., Gary Bryner y Douglas S. Kenney. *Justice and Natural Resources. Concepts, strategies, and Applications*. Island Press. USA.
- Giddens, Anthony (2000). *Un mundo desbocado, Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Pedro Cifuentes (trad.). Madrid, Taurus.
- Glender y Victor Lichtinger (1994). *La Diplomacia Ambiental: México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*. Fondo de Cultura Económica. México.
- González, Rafael (2001). "Participación Ciudadana y Justicia para la Naturaleza", En Leff, E. (Coord.). *Justicia Ambiental. Construcción y Defensa de los Derechos Ambientales, Culturales y Colectivos en América Latina*. PNUMA-ORLC y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (UNAM). pp 133-145.
- González R. (1993). *La Justicia: logros y retos. Una visión de la modernización de México*. Fondo de Cultura Económica. México. pp 7-15.
- González, Roberto (2002). "México, en vías de ser el cuarto de maquinas de energía para EU", En Diario *La Jornada*, Sección Economía, 2 de agosto de 2002.
- González, Roberto (2003). "Historia de Desigualdad", en Diario *La Jornada*, Sección Economía, 8 de octubre de 2003.
- *Gran diccionario Usual de la Lengua Española* (1998). Larousse, Barcelona.
- Grant, Jane. (2003). *Community, Democracy and the Environment. Learning to Share the Future*. Rowman and Littlefield Publishers, Inc.
- Groenewald Cornie y Antoinette Smith (2002). "Public Participation and Integrated Development Planning in Decentralized Local Government: A Case Study of Democratic Transition in South Africa". En Mc Laverly (Edit). *Public Participation and Innovations in Community Governance*. Ashgate Publishing Limited. England. Pp. 35-61.
- Guerra, Luis M (1994). "Las Organizaciones No Gubernamentales y el Desarrollo Sustentable". En A. Glender y Victor Lichtinger, *La Diplomacia Ambiental: México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Gutiérrez, Raquel (2002). "La participación Ciudadana en la Toma de Decisiones Ambientales en México", En *Revista de Vinci*, Número 8, Universidad de Guadalajara, pág. 28-40. Consultable en: [www.acude.udg.mx](http://www.acude.udg.mx)



- Harvey, David (1996). *Nature and the Geography of Difference*. UK, Blackwell Publishers Ltd.
- Hurtado, Cristina (2002). *Justicia Ambiental: En torno a un debate y dos casos de Injusticia: Urbano Rural*. Instituto de Ecología Política, Chile. Consultable en la internet: [www.soc.uu.se/mapuche/mapuin/hurtado2000](http://www.soc.uu.se/mapuche/mapuin/hurtado2000).
- Instituto de Derecho Ambiental, Environmental Law Alliance Worlwide y WCELA (1999). *Guía de Participación Ciudadana en Materia Ambiental de México, Estados Unidos y Canadá*. Consultable en: [www.elaw.org/resources](http://www.elaw.org/resources).
- International Association for Public Participation (IAPP, 2000). *Public Participation Spectrum*. Consultado en: <http://www.iap2.org/corevalues/coreofvalues-sp>
- James, Carol y Duncan Macqueen (2002). "Participación en Estrategias de Desarrollo Sostenible". En *Estrategias de Desarrollo Sostenible*. Instituto Internacional para el Medio Ambiente y Desarrollo. Consultado en: [www.iied.org](http://www.iied.org)
- Kelsen, H. (2003). *¿Qué es la Justicia?*. Ediciones Gernika.
- Klijn, Erick-Hans y Joop F.M. Koppenjan (2002). "Rediscovering the Citizen: New Roles for Politicians in Interactive Policy Making". En Mc Laverty (Edit). *Public Participation and Innovations in Community Governance*. Ashgate Publishing Limited. England. Pp. 141-164.
- Kliksberg, B. (2001). "¿Cómo Reformar el Estado para enfrentar los desafíos sociales del 2000?", En *El Nuevo Debate sobre el Desarrollo y el Rol del Estado*. INAP, A.C.
- Leff, E. (1986). *Ecología y Capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (UNAM) y Siglo XXI. México.
- Leff, E. (2001). *Justicia Ambiental. Construcción y Defensa de los Derechos Ambientales, Culturales y Colectivos en América Latina*. PNUMA-ORLC y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (UNAM).
- Leff, E. (2002). *Saber Ambiental Sustentabilidad, Racionalidad, Complejidad, Poder*. Siglo XXI. México.
- *Ley de Planeación*. Editorial Innova, 2001.
- *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*. Consultada en: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)
- *Ley Federal sobre Metrología y Normalización*. Editorial Edelma, 2002.
- *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*. Consultada en [www.semarnat.gob.mx](http://www.semarnat.gob.mx)
- *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* (2003). Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental. México.
- *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Consultada en: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)
- Lindquist, D. (2004). *Plan for gas plant in Baja hits snag*, en The San Diego Union Tribune, 30 de Julio de 2004.
- Liu, Feng. (2001). *Environmental Justice Analysis. Theories, Methods, and Practice*. CRC Press. USA.
- Maier, Elizabeth. (1998). *Genero femenino, pobreza rural y cultura ecológica*. El Colegio de la Frontera Sur y Potrerillos Editores, México, 1998. 148 pp.
- Majone, Giandomenico (1997). *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y Fondo de Cultura Económica. México.
- Martín, Ramón (1994). "El Derecho a la Información Ambiental", en *Revista de Política y Derecho Ambientales en América Latina y el Caribe*. Vol. 1-No.1-1994. Fundación ARN. Pág. 47.
- Martínez, Pablo. (2002). *La participación ciudadana en las políticas de contención a la delincuencia, del Gobierno de Andrés Manuel López Obrador en el Distrito Federal 1990-2001. El caso de los Comités vecinales de participación ciudadana*. Tesis de Maestría. EL COLEF.

- Mora, C. (2001) "La defensa judicial del medio ambiente en Colombia", en Leff, E. (Coord). *Justicia Ambiental. Construcción y Defensa de los Derechos Ambientales, Culturales y Colectivos en América Latina*. PNUMA- ORALC. CIICH-UNAM.
- Mutz, K., Gary Bryner y Douglas S. Kenney (Edits., 2002). *Justice and Natural Resources. Concepts, strategies, and Applications*. Island Press. USA.
- Narayan, Deepa (2002). *Empoderamiento y Reducción de la Pobreza. Libro de Consulta*. Obra coeditada por el Banco Mundial y Alfaomega Colombiana.
- Nozik, Robert. (1988). *Anarquía, Estado y Utopía*. FCE. México.
- O'Manique, John. (2003). *The Origins of Justice. The Evolution of Morality, Human Rights, and Law*. University of Pennsylvania Press. Philadelphia, USA.
- Organización de las Naciones Unidas (1975). *Participación Pública en la Toma de Decisiones para el Desarrollo*. UNESCO, New York.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2001). *Implicar a los ciudadanos en la Elaboración de Políticas: Información, Consulta y Participación Pública*. PUMA Nota de Políticas No. 10.
- Pasqualetti, Martin (2003). "Energy and Environment at the U.S.-Mexican Border", En *Trade, Energy, and the Environment: Challenges and Opportunities for the Border Region, now and in2020*". Southwest Center for Environment Research and Policy. SCERP Monograph Series, No. 7
- Pearce, David y Kerry Turner (1990). *Economics of Natural Resources and the Environment*. Johns Hopkins University Press. USA.
- Presidencia de la República (2001). *Plan Puebla Panamá. Documento Base. Capítulo México*. Presidencia de la República.
- Primera Cumbre Nacional de Liderazgo Ambiental de la gente de color. *Principios para la Justicia Ambiental*. Washington, D. C., 24-27 de octubre de 1991.
- Programa Regional de Desarrollo Urbano, Turístico y Ecológico del Corredor Costero Tijuana-Rosarito-Ensenada (COCOTREN, 2001). Diario Oficial de la Federación, 16 de noviembre del año dos mil uno.
- Provencio, Enrique (1997). "Desarrollo Sustentable de las Ciudades". En *Ciudades*, Sección Testimonio, Abril-Junio. Puebla, México.
- Provencio E. y Julia Carabias (1993). "El Enfoque del Desarrollo Sustentable", En Azuela *et al*, *Desarrollo sustentable. Hacia una política ambiental*. UNAM
- Quiroga, R (1994). "Desarrollo, Sustentabilidad y Calidad de Vida", En *Tigres sin Selva*. Instituto de Ecología Política. Chile.
- Rawls, John (2002). *Teoría de la Justicia*. FCE, 3a reimpresión. México.
- *Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Impacto Ambiental (2002)*. Editorial Sista.
- Sachs, Ignacy (1991). "Social Sustainability and Whole Development: Exploring the Dimensions of Sustainable Development". En Becker (Edit). *Sustainability and the Social Sciences*. UNESCO. Germany.
- Saxe-Fernández, John. "Mayor a 2 billones de dólares, la sangría de AL en dos décadas", en *La Jornada*, Sección Economía, 29 de Noviembre de 2003. Consultado en: [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx)
- Southwest Center for Environment Research and Policy (2003). *Trade, Energy, and the Environment: Challenges and Opportunities for the Border Region, now and in2020*". Resumen Ejecutivo. Monograph Series, No. 7.
- SEMARNAP (1996). *El Desarrollo Sustentable. Una Alternativa de política institucional*. SEMARNAP, Cuadernos.
- SEMARNAT (2003). *Terminal de Recibo, Almacenamiento y Regasificación de Gas Natural Licuado. Resumen Ejecutivo*. Consultado en: [www.semarnat.gov](http://www.semarnat.gov)
- SEMPRA ENERGY (2003). *ANUAL REPORT 2003*. Consultado en: [www.sempra.com/financials/2003report](http://www.sempra.com/financials/2003report)
- Stephens C., S. Bullock y A. Scott (1999). *Environmental Justice*. Economic and Social Research Council and Friends of The Earth. Consultado en: [www.lsht.ac.uk](http://www.lsht.ac.uk)



- Sweedler A, Margarito Quintero y Kimberly Collins (2003). "Energy Issues in the U.S.-Mexican Binational Region: Focus on California-Baja California", En *Trade, Energy, and the Environment: Challenges and Opportunities for the Border Region, now and in 2020*". Southwest Center for Environment Research and Policy. SCERP Monograph Series, N. 7
- Therivel, R. (1992). *Strategic Environmental Assessment*. Earthscan Publications. London.
- Togerson, D. (1992). "The uncertain search for sustainability: public discourse and the politics of environmentalism", en Fischer (Edit), *Greening environmental Policy*. St. Martin's Press. USA.
- Vera, Luis (2002). *Políticas de Estado para el Desarrollo Sustentable*. Ensayo no publicado. México.
- Vera, Luis (2003). *Apuntes de Curso de Derecho Ambiental*. MAIA, EL COLEF-CICESE.
- Verduzco, Basilio (2002). *Conflictos Ambientales. La Internacionalización de la Defensa de las Comunidades contra Instalaciones Contaminantes*. UDIP-Universidad de Guadalajara.
- Williams, B. y Albert Matheny (1995). *Democracy, dialogue, and environmental disputes: the contested languages of social regulation*. Yale University. USA.

## Anexo 1. Resumen de proceso de consulta (EIA)

- I. Inicio: 30 de agosto de 2002
- II. Promovente: Energía Costa Azul, S. de R.L. de C.V. (Semptra)
- III. Autoridad: Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA)
- IV. Proyecto: Terminal de Recibo, Almacenamiento y Regasificación de Gas Natural Licuado
- V. Identificación Oficial del Proyecto: 02BC2002G02
- VI. Autorización: 08 de abril de 2003

|          |              |
|----------|--------------|
| Inicio   | Autorización |
| 30/08/02 | 08/04/03     |

|    | Actividad                                                                                                                          | De                                     | Fecha       | Para                                                          |
|----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|-------------|---------------------------------------------------------------|
| 1. | Manifestación de Impacto Ambiental, modalidad Regional                                                                             | Energía Costa Azul, S. de R.L. de C.V. | 30 ago 02   | Dirección General Impacto Riesgo Ambiental                    |
| 2. | Estudio de Riesgo, modalidad Análisis Detallado de Riesgo (Nivel 3)                                                                | Energía Costa Azul                     | 30 ago 02   | DGIRA                                                         |
| 3. | Solicitud de Consulta Pública                                                                                                      | Terra Peninsular, A.C                  | 13 sept 02  | DGIRA                                                         |
| 4. | Solicitud de Opinión Técnica, dentro de plazo de quince días, contados a partir del día siguiente al en que se reciba notificación | DGIRA                                  | 30 sept 02  | Dir. Ecol. B.C, Presid. Mpal. Ensenada y Deleg. SEMARNAT, BC. |
| 5. | Acuerdo positivo para realizar Consulta Pública                                                                                    | DGIRA                                  | 02 oct 2002 | Terra                                                         |
| 6. | Solicitud de Información Adicional de Impacto y                                                                                    | DGIRA                                  | 07 nov      | SEMPRA (plazo 30 días, a                                      |

|     | Riesgo Ambiental                                                                                                                                               |                                                          | 2002      | partir de su notificación)   |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|-----------|------------------------------|
| 7.  | Solicitud de mayor tiempo para emitir "opinión Técnica"                                                                                                        | Dir.Des.Urb. Ecol. Ensenada                              | 13 nov 02 | DGIRA                        |
| 8.  | Solicitud de Consulta Pública                                                                                                                                  | Mónica Palafox                                           | 27 nov 02 | Secretario/DGIRA (02 dic 02) |
| 9.  | Contestación: ha dado inicio proceso Consulta Pública                                                                                                          | DGIRA                                                    | 04 dic 02 | Mónica Palafox               |
| 10. | a). Notificación a SEMPRA, acuerdo de celebrar Cons.<br>b). Publique "extracto" en plazo "no mayor" cinco días,<br>c). En periódico amplia circulación en B.C. | DGIRA                                                    | 06 dic 02 | SEMPRA                       |
| 11. | Informa Reunión Pública "VOLUNTARIA" (13 nov 2002)                                                                                                             | SEMPRA                                                   | 11 dic 02 | DGIRA                        |
| 12. | Solicitud para que DGIRA coordine Consulta Pública                                                                                                             | SEMPRA                                                   | 17 dic 02 | DGIRA                        |
| 13. | Solicitud de PRORROGA de QUINCE DIAS para presentar Información Adicional                                                                                      | SEMPRA                                                   | 13 dic 02 | DGIRA                        |
| 14. | Otorga prorroga para Información Adicional                                                                                                                     | DGIRA                                                    | 17 dic 02 | SEMPRA                       |
| 15. | a). Presenta EXTRACTO publicado en Diario "El Mexicano" (15 dic 02, pág. 8-A)<br>b). Solicita publique CONVOCATORIA para Reunión Pública de Información        | SEMPRA                                                   | 17 dic 02 | DGIRA                        |
| 16. | Remite Opinión Técnica respecto de Proyecto                                                                                                                    | Dir. Des. Urb. Ecol. Ensenada                            | 08 ene 03 | DGIRA                        |
| 17. | Informa solicitud de FRANCISCO RAUL MIRANDA PELAYO, para que MIA sea puesto a disposición del público                                                          | Deleg. SEMARNAT B.C.                                     | 15 ENE 03 | DGIRA                        |
| 18. | Solicita respuesta a OLGA LETICIA MARTINEZ TIRADO (Playas de Tijuana)                                                                                          | Unidad Coordinadora Participación Social y Transparencia | 17 ene 03 | DGIRA                        |
| 19. | Notifica fecha de Consulta Pública (29 ENE 03)                                                                                                                 | DGIRA                                                    | 22 ene 03 | SEMPRA                       |
| 20. | Solicita estado procesal de EIA                                                                                                                                | SEMPRA                                                   | 27 ene 03 | DGIRA                        |
| 21. | Presenta INFORMACION ADICIONAL solicitada                                                                                                                      | SEMPRA                                                   | 28 ene 03 | DGIRA                        |

|     |                                                                                                                                    |                                                                   |           |  |                                |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|-----------|--|--------------------------------|
|     | (incluye la solicitada por Mpio. Ensenada "flora terrestre")                                                                       |                                                                   |           |  |                                |
| 22. | Solicita opinión jurídica de Impedimentos o incompatibilidad con COCOTREN                                                          | DGIRA                                                             |           |  | Coord. Gral Jurídica SEMARNAT  |
| 23. | "Aclara" que proyecto excluye "transporte de gas"                                                                                  | SEMPRA                                                            | 08 feb 03 |  | DGIRA                          |
| 24. | Notifica ampliación plazo evaluación, art. 35 bis LGEEPA                                                                           | DGIRA                                                             | 11 feb 03 |  | SEMPRA                         |
| 25. | Solicita opinión por Inconformidad de INMOBILIARIA BAJA BONITA, S.A. DE C.V.                                                       | DGIRA                                                             | 14 feb 03 |  | Coord. Gral. Jurídica SEMARNAT |
| 26. | Solicita opinión para aplicar normas internacionales (Convenio de la Paz)                                                          | DGIRA                                                             | 26 feb 03 |  | Coord. Gral. Jurídica SEMARNAT |
| 27. | Recomienda se solicite Opinión a Gob. B.C. sobre congruencia entre Proyecto y Plan Ordenamiento territorial de B.C. y con COCOTREN | Coord. Gral Jurídica SEMARNAT                                     | 07 mar 03 |  | DGIRA                          |
| 28. | Informa que proyecto sigue en análisis y evaluación                                                                                | DGIRA                                                             | 19 mar 03 |  | SEMPRA                         |
| 29. | Expediente es puesto a disposición de sociedad en la Deleg. SEMARNAT B.C. (Mexicali, Tijuana y Ensenada)                           | DGIRA                                                             | 21 ene 03 |  |                                |
| 30. | Se celebró REUNION PUBLICA INFORMACION                                                                                             | DGIRA                                                             | 29 ene 03 |  |                                |
| 31. | Presenta prueba la negativa a Termoeléctrica Rosarito IV                                                                           | Inmuebles Baja Pacifico, Inmobiliaria Bonita Inmuebles Vista Golf | 13 mar 03 |  | DGIRA                          |

## **Anexo II. Encuesta**

Estimada (o) \_\_\_\_\_ le pido de favor escriba su nombre, ocupación actual y, en su caso, el nombre de la institución o empresa donde desarrolla su actividad).

Esta encuesta forma parte de mi proyecto de investigación, para obtener el grado de Maestro en Administración Integral del Ambiente. El título del proyecto es: ***Justicia Ambiental: Participación Pública en los Procesos de Toma de Decisiones en Materia Ambiental.***

Compromiso de Confidencialidad.

El uso que se le dará a la información que se sirva proporcionarme será estrictamente confidencial y enfáticamente académico, además de que bajo ninguna circunstancia, presente o futura, la información recabada aparecerá relacionada con su nombre o datos personales.

Plazo para enviar este formato.

Por motivos de índole académica, incluiré en mi estudio la información que reciba hasta el día 30 de junio del año 2004; por lo cual le agradezco me envíe sus respuestas a la brevedad posible.

**Lic. Clemente Santos Martínez**

Muchas gracias por su atención.

1. El Desarrollo Sustentable ha sido definido como *aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes, sin poner en peligro la satisfacción de las generaciones futuras*. (Brundtland Comision, 1987).

- a).- En sus propias palabras, ¿Qué significa el Desarrollo Sustentable?
- b).- ¿Cuál es el aspecto positivo más relevante de este concepto?
- c).- En relación con su ocupación actual, de manera breve, ¿Cuáles son las actividades más relevantes que realiza en la consecución de un Desarrollo Sustentable?
- d).- En su opinión, ¿Cuál debe ser el papel de la ciudadanía para lograr un desarrollo sustentable?
- e).- Para Usted que significa Participación Pública.

2. La Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), es la dependencia federal encargada de aplicar la política ambiental en nuestro país, mediante algunos instrumentos preventivos y correctivos.

La Evaluación del Impacto Ambiental (EIA) es un procedimiento que tiene la finalidad de analizar, prevenir y predecir los impactos significativos y potenciales que generaría una obra o actividad (complejos turísticos, plantas de energía, oleoductos, parques industriales, entre otros), así como la forma de evitarlos o mitigarlos.

- a).- ¿Considera que la SEMARNAT cumple con su función pública? ¿Por qué?
- b).- ¿Considera que la SEMARNAT dispone de los recursos humanos, institucionales, técnicos y económicos, para lograr su cometido en un país tan diverso y rico en recursos naturales?
- c).- ¿Cuál sería su propuesta al respecto?

3. El Proyecto denominado “**Terminal de recibo, almacenamiento y regasificación de gas natural licuado Energía Costa Azul**”, promovido por **SEMPRA ENERGY** para instalarse en Ensenada, Baja California, fue una de las obras que se sometieron al procedimiento de EIA.

Dentro del procedimiento de EIA se prevé la posibilidad de que se realice una CONSULTA PUBLICA para que el promovente informe a la ciudadanía de los aspectos más relevantes del proyecto.

El 29 de Enero de 2003, se realizó la Reunión Publica de Información respecto del proyecto propuesto por SEMPRA.

- a).- ¿Considera que la exposición del proyecto por parte de SEMPRA fue clara?
  - i). Si
  - ii). No
  - iii). No lo sé
- b).- ¿Considera que Usted tuvo la completa oportunidad de participar en la reunión?
  - i). Si
  - ii). No
  - iii). No lo sé
- c).- ¿Considera que su participación contribuyo a que el procedimiento se desarrollara en buenos términos?
  - i). Si
  - ii). No
  - iii). No lo sé
- d).- Si acudió en representación de alguna organización, ¿Considera que los intereses de su organización (derecho de participar) fueron atendidos?
  - i). Si
  - ii). No
  - iii). No lo sé
- e).- ¿Considera que la ciudadanía tuvo alguna participación en la decisión de instalar la terminal propuesta en Ensenada?
  - i). Si
  - ii). No, ¿Quiénes?
  - iii). No lo sé
- f).- ¿Considera que el proyecto de SEMPRA beneficiará a la región? Agregué el tipo de beneficio, económico, ambiental, social (empleo), otro.
  - i). Si
  - ii). No
  - iii). No lo sé
- g).- ¿Considera que la comunidad se benefició con el desarrollo de la reunión de información?
  - i). Si
  - ii). No
  - iii). No lo sé



- h).- ¿Considera que la comunidad participa en la intención de las autoridades federales y locales para surtir de gas natural (energía) a la región?
- i). Si                      ii). No                      iii). No lo sé
- i).- ¿Considera que la comunidad participará en la vigilancia para que SEMPRA cumpla con las medidas de seguridad previstas en la ley?
- i). Si                      ii). No                      iii). No lo sé
- j).- ¿Considera que la SEMARNAT representa los intereses de la comunidad, a la vez que satisface el derecho de SEMPRA de promover proyectos de desarrollo? Explique, por favor
- i). Si                      ii). No                      iii). No lo sé
- k).- ¿Considera que la SEMARNAT debe rendir cuentas a la comunidad de su decisión de autorizar el proyecto de SEMPRA?
- i). Si, ¿Cómo?                      ii). No                      iii). No lo sé
- l).- ¿Considera que la comunidad tiene algún tipo de control sobre la decisión de la autoridad?
- i). Si, ¿Cuál?                      ii). No, ¿Debe tenerlo?                      iii). No lo sé
- m).- ¿Considera que la SEMARNAT es quien debe conducir la reunión de información?
- i). Si                      ii). No, ¿Quién?                      iii). No lo sé
- n).- ¿Considera que la SEMARNAT sólo debe cooperar (facilitar) para que se desarrolle la reunión de información?
- i). Si                      ii). No                      iii). No lo sé
- o).- ¿Considera que esta consulta fue extraordinaria, fuera de lo normal? Explique, por favor.
- i). Si                      ii). No                      iii). No lo sé
- p).- ¿Considera que debe de seguir así?
- i). Si                      ii). No                      iii). No lo sé
- q).- ¿Considera que la intención de la SEMARNAT de celebrar la reunión de Información contribuye a mejorar la participación?
- i). Si                      ii). No                      iii). No lo sé
- r).- ¿Considera que la intención de la SEMARNAT de celebrar la reunión pública de información, fue mejorar la participación de la comunidad?
- i). Si                      ii). No, ¿Cuál fue la intención?                      iii). No lo sé
- s).- ¿Considera que la reunión de información debe modificarse?
- i). Si,                      ii). No                      iii). No lo sé
- t).- ¿Qué es lo que más le molestó de la reunión?
- u).- ¿Cuál fue el aspecto más positivo de la reunión? Que se realizo.
- v).- ¿Ha participado en otras reuniones de información de ésta índole?
- i). Si, ¿Cuáles?                      ii). No
- w).- ¿Considera que la fecha de la reunión fue suficientemente difundida?
- i). Si, ejemplifique                      ii). No, ¿Por qué?                      iii). No lo sé

Si desea agregar algo más, hágalo. Su opinión es muy importante para el desarrollo de la tesis.

**Lic. Clemente Santos Martínez.**  
Muchas gracias por su atención.