

Guía sobre mecanismos de participación pública en los instrumentos de política ambiental de México.



Este documento es publicado por el Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C. (CEMDA) con el financiamiento otorgado por International Community Foundation (ICF). Los puntos de vista que se presentan sólo reflejan la opinión de los autores y no necesariamente los de CEMDA o ICF.

Las fuentes de información utilizadas en el presente documento están en constante actualización. Por lo tanto, se recomienda la consulta del texto vigente de leyes utilizadas, páginas electrónicas y otros recursos citados en este documento para corroborar cualquier cambio de información que aquí se presenta.

“Guía sobre mecanismos de participación pública en los instrumentos de política ambiental de México”

Impreso en México, Agosto de 2009.
ISBN. 978 607 95248 2 1

Autores:

J. Pablo Uribe Malagamba (Capítulos I, IV y V)
Sandra Moguel Archila. (Capítulos II y III)

Compilación : J. Pablo Uribe Malagamba

Carambola Films.
México Distrito, Federal.
Amores 39. Colonia del Valle.
Tel: (01 55) 41 68 78 46
www.carambolafilms.com

Con la colaboración.

Producción General: Adriana Méndez.

Corrección de estilo: Mauricio Villa

Revisión y estructura pedagógica: Alejandra Méndez Otero.

Diseño Editorial: Daniel Emba.

Fotos portada: Pablo Uribe.

Fotos interiores: Miguel Ángel de la Cueva

Información sobre publicaciones:

Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C. (CEMDA)
Atlixco 138 Col. Condesa, Del. Cuahutémoc
México, D.F.
C.P. 06140
Tel: + (55) 52 11 24 57

CEMDA – Noroeste
Av. Alvaro Obregón 460, interior 213, Col. Centro,
La Paz, B.C.S., C.P. 23000
Tel: + (612) 16 55 091

www.cemda.org.mx
general@cemda.org.mx

Introducción.

Capítulo I.- La Consulta Pública en el Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio.

- 1.1 Conceptualización y objetivos del Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio.
- 1.2 Características de los Programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio.
- 1.3 Procedimiento de Creación y Mecanismos de participación pública dentro del Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio.
- 1.4 Conclusiones

Capítulo II.- Consulta pública en la normalización: Normas Oficiales Mexicanas y Normas Mexicanas.

- 2.1 Normas Oficiales Mexicanas y Normas Mexicanas.
- 2.2 Diferencias entre Normas Oficiales Mexicanas y Normas Mexicanas.
- 2.3 Procedimiento de creación de las Normas Oficiales Mexicanas.
 - 2.3.1 Elaboración y Calificación.
 - 2.3.2 Manifestación de Impacto Regulatorio.
 - 2.3.3 Consulta Pública del Anteproyecto.
 - 2.3.4 Publicación de la Norma.
- 2.4 Procedimiento de creación de las Normas Mexicanas.
- 2.5 Conclusiones.

Capítulo III.- La Consulta Pública en las Áreas Naturales Protegidas.

- 3.1 Integración y función del consejo nacional de Áreas Naturales Protegidas.
- 3.2 Procedimiento de toma de decisiones del Consejo.
- 3.3 La Participación Pública durante la creación de las Áreas Naturales Protegidas.
- 3.4 La Participación Pública durante el manejo y administración de Áreas Naturales Protegidas.
- 3.5 Conclusiones.

Capítulo IV.- La Consulta Pública y la Evaluación del Impacto Ambiental.

- 4.1 Definición del Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental.
- 4.2 Objetivos y Utilidad de la Evaluación de Impacto Ambiental.
- 4.3 Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental.
- 4.4 Consulta Pública y Reunión Pública de Información.
- 4.5 Conclusiones.

Capítulo V.- Recomendaciones Finales.

Referencias

4

7

17

27

37

49

52

INTRODUCCIÓN

Si se observa la historia de México se puede ver rápidamente que el país no ha tenido una larga tradición democrática: en la época precolombina, ni durante la colonia, y tampoco en la etapa de México impediendo. El país no ha tenido un ejercicio del poder público acotado por la voz popular.

En 1969 Octavio Paz publicó el ensayo "La Crítica de La Pirámide"^{**}. En este, describe como el poder político se ha ejercido de manera despótica y absoluta por tlatoanis, virreyes, caudillos, y por el propio Partido Revolucionario Institucional (PRI). De hecho, reconoce que solamente durante los diez años de la república restaurada existió un verdadero ejercicio democrático del poder. El presidente Ignacio I. Madero, convoca a la revolución mexicana buscando derrocar al dictador para transitar a la democracia; pretensión que posteriormente fue descartada por el general Plutarco Elías Calles con el surgimiento del Partido Nacional Revolucionario (PNR), antecedente inmediato del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Daniel Cosío Villegas lo define en su libro "El Sistema Político Mexicano" como: **"...una monarquía absoluta, sexenal y hereditaria en línea transversal"**^{**}.

Octavio Paz también describe, como hacia el último cuarto del siglo XX se da el surgimiento de una nueva clase social conformada por la burocracia. Es decir, los funcionarios que sin ser políticos o caudillos han sido formados en el laberinto de las secretarías, departamentos, y unidades administrativas, que por diversas razones han logrado escalar peldaños dentro del aparato de la administración pública, hasta lograr colocarse en las posiciones más altas del gobierno, como son: secretarías de Estado y hasta la Presidencia de la República.

El ejercicio monolítico del poder del PRI inicia su debilitamiento a partir de 1968. Para esto, José Agustín relata en el libro "Tragicomedia Mexicana"^{***} como el presidente Luis Echeverría se vio obligado a instaurar la "Época de apertura" para contrarrestar los efectos del movimiento estudiantil. Posteriormente, en 1988 Carlos Salinas tuvo que permitir modificaciones legales en materia electoral que llevaron a la oposición a tomar diversas alcaldías y hasta gobernaturas. Finalmente, es hasta los comicios de 1997 cuando el PRI pierde definitivamente la mayoría de los votos en el congreso y se elige de manera democrática al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Todos estos acontecimientos llevaron al país a la nueva etapa que hoy vivimos.

La alternancia inaugurada en el año 2000 con la entrada de Vicente Fox a la presidencia de la república, y los años subsecuentes hasta el día de hoy, han sido una etapa de reacomodo y de improvisación en el diseño de nuevas reglas, acordes a la realidad actual del poder.

Los hechos descritos son una narración obligada para poder comprender, que al aparato burocrático mexicano, le incomoda ser escrutado continuamente por el ojo ciudadano. El fundamento de esta incomodidad -y en algunos casos hasta reacción alérgica-, subyace en el hecho de que la participación pública es la hermana menor de la democracia. Por otra parte, también nos permite observar que los ciudadanos mexicanos aún estamos aprendiendo a utilizar los mecanismos para acotar las decisiones arbitrarias y despóticas de los funcionarios públicos. Además, de que nos encontramos en el proceso de reconocernos como poseedores de facultades de observación, seguimiento y control de los burócratas, en protección de nuestros intereses; no como individuos, sino como un colectivo amplio llamado sociedad.

Imaginar una vida democrática sin procesos eficientes de participación pública que catapulten al ciudadano común y corriente, hasta el seno mismo de la toma de decisiones trascendentes para su vida, dotándole de derechos que le garanticen conocer, informarse, argumentar y hasta combatir decisiones tomadas por los burócratas mexicanos, es imaginar un castillo de naipes. Sucede lo mismo al pensar en el edificio de la democracia: carente de cimientos, pilares y hasta de la planta baja.

Es imposible pensar en la democracia como un mero ejercicio de sufragio para la elección de representantes. La democracia nace y se defiende

por ciudadanos que la viven más allá de un calendario electoral, es decir, por ciudadanos que son capaces de conocer sus derechos y ejercerlos en el marco de un proceso legalmente regulado y diseñado para que su voz y voto cuente en todo momento; pese al momento que el gobierno toma decisiones que le afectan en lo más íntimo, en su vida diaria, en su ciudad, o mejor dicho en su entorno natural y construido: su medio ambiente.

México ha ratificado diversos compromisos internacionales dentro de los que destacan el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En estos, se reconoce a los individuos el derecho a vivir en un medio ambiente que le permita garantizar su salud y bienestar. El reconocimiento y respeto de los derechos humanos es un elemento esencial para gozar de una vida democrática. Sin embargo, hace falta mucho más que simplemente firmar convenios y escribir discursos. Los hechos deben ser contundentes, claros y efectivos. Los ciudadanos deben de ejercer estos derechos todos los días. Las autoridades deben saberse observadas constantemente. Es revelador observar que desde el año 2000 las autoridades municipales y estatales, se han convertido en opacas y escurridizas ante el escrutinio público, mientras que al mismo tiempo, son los funcionarios más cercanos a los ciudadanos comunes, los que toman las decisiones que afectan más profundamente la vida diaria de todos.

Para hacer valer el derecho a la participación pública y cumplir con el deber de cuidar el medio ambiente para las generaciones futuras, se debe reconocer el derecho que tienen los individuos a la participación en la toma de decisiones ambientales; lo cual permite escoger la mejor decisión y aplicarla de manera eficaz, ya que la participación pública permite la posibilidad de expresar preocupaciones y servir como base para fundamentar el acceso a la justicia ambiental.

En ese tenor se reconoce que la premisa básica para que los ejercicios de participación pública sean efectivamente utilizados, es que los ciudadanos comunes conozcan cuales son los mecanismos y espacios de participación pública que tienen a su alcance. Asimismo, deben de comprender como participar en ellos y como usarlos de manera eficiente.

La presente publicación tiene como objetivo hacer una explicación sencilla, pero detallada, de los procesos de participación pública, que los principales instrumentos de política ambiental prevén. Tales instrumentos son: el Ordenamiento Ecológico del Territorio; las Normas Oficiales Mexicanas; las Áreas Naturales Protegidas; y el Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental.

Para el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA) y los autores del presente trabajo es una convicción, que sólo a partir de un ejercicio tumultuario, asertivo y pertinaz de los mecanismos de participación pública, podremos cambiar el ejercicio despótico del poder político en México; y formar verdaderos ciudadanos influyentes en las decisiones de política ambiental.

Es evidente que el medio ambiente genera consecuencias en la vida diaria y privada de todos nosotros. Por lo tanto, la relevancia radica no sólo en qué país queremos vivir, sino de qué manera podemos mejorar el mundo que habitamos.

Lic. J. Pablo Uribe Malagamba
Representante CEMDA - Noroeste

* Paz Octavio, El Peregrino en su Patria I, México en La obra de Octavio Paz, Fondo de Cultura Económica. México, 1987.

** Cosío Villegas Daniel, El Sistema Político Mexicano, Editorial Joaquín Mortiz, México 1972.

*** José Agustín, Tragicomedia Mexicana 2, planeta, cuarta reimpression, México, noviembre 1994.

Capítulo I
La Consulta Pública en el Programa de
Ordenamiento Ecológico del Territorio



1.1 Conceptualización y objetivos del Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio.

Es bien conocido que para poder tomar decisiones de una forma más efectiva y sistemática, lo fundamental es llevar a cabo procesos de planeación que nos permitan identificar prioridades, conflictos, y posibles soluciones. La legislación ambiental no es ajena a esta situación, y establece como los primeros dos instrumentos de política ambiental: la planeación ambiental y el ordenamiento ecológico del territorio.

La planeación ambiental, como instrumento de política ambiental, busca vincular legalmente el programa sectorial sexenal al sistema nacional de planeación. De tal forma, que la planeación sexenal del gobierno federal tenga un capítulo específico dedicado a las cuestiones medioambientales; y que de manera transversal, guíe a la política nacional hacia la sustentabilidad. Por otra parte, en virtud de que el Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio (POET) es un instrumento de política ambiental, cuya naturaleza jurídica es la de un instrumento de planeación para la toma de decisiones ambientales, es natural que se estudien de manera conjunta los dos instrumentos. Además, que el ordenamiento ecológico, sea la materialización de la planeación ambiental a través de la determinación de estrategias y lineamientos ambientales, ligados a usos de suelo permitidos.

El ordenamiento ecológico del territorio fue regulado por primera vez en 1982 a través de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, como parte del Sistema Nacional de Planeación; y sufrió una modificación en 1984. Posteriormente en 1988, fue retomado por la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), como un instrumento de políticas ambientales. Sin embargo, en la reforma de la LGEEPA de 1996, el ordenamiento ecológico sufrió una fuerte modificación que implicó una revisión a fondo de este instrumento, dejándolo como actualmente lo conocemos¹. Finalmente en agosto del 2003, se publicó el reglamento de la LGEEPA en materia de Ordenamiento Ecológico; y fue hasta este momento, que el procedimiento para su creación y modificación quedó plenamente regulado y estandarizado.

La fracción XXIII del artículo 3 de la LGEEPA define al Ordenamiento Ecológico del territorio de la siguiente manera:

"...El instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del 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 del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos".

Así mismo, el contenido del reglamento de la LGEEPA en materia de Ordenamiento Ecológico, conceptualiza este instrumento de política ambiental como:

"... un proceso de planeación del territorio que busca alcanzar un balance entre las actividades productivas y la protección de los recursos naturales; a través de la vinculación entre los tres ordenes de gobierno, la participación activa de la sociedad y la transparencia en la gestión ambiental."²

En conclusión, en términos conceptuales, el Ordenamiento Ecológico tiene el objetivo de identificar las actividades económicas incompatibles entre si y proponer mediante el establecimiento de estrategias y lineamientos ambientales, que dichas actividades deberán seguir dividiendo una zona geográfica determinada en unidades de gestión ambiental, que permitan regular el uso de suelo con base a criterios ambientales.

1.2 Características de los Programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio.

La LGEEPA establece que existirán cuatro diferentes tipos de ordenamientos ecológicos³:

- I.- General del Territorio.
- II.- Regional.
- III.- Local.
- IV.- Marino.

A su vez, en los artículos subsecuentes hasta el 20 bis 1, la LGEEPA determina que será facultad exclusiva de la Federación elaborar y publicar los ordenamientos ecológicos Generales del Territorio y el Marino, aunque los estados y municipios podrán enviar recomendaciones durante el proceso de elaboración. Esta disposición tiene su fundamento en que ambos, por razón de competencia de territorio, son facultad de la federación. Dejando por lo tanto como facultad de los Estados y Municipios, la elaboración de los ordenamientos Regionales y Locales. Aunque la LGEEPA establece reglas generales de coordinación entre los tres niveles de gobierno para la creación de ordenamientos Regionales y Locales.

Un elemento a resaltar es que aunque el POET busca orientar las actividades económicas a través de la regulación de los usos de suelo, tratándose de ordenamientos terrestres solamente, el Ordenamiento Ecológico Local puede regular los usos y destinos de suelo. Esta peculiaridad surge en virtud de que el artículo 115 constitucional, es muy claro al establecer que serán los Municipios quienes de forma exclusiva y en uso de su autonomía, determinarán los usos y destinos del suelo. Por lo tanto, sería inconstitucional que los ordenamientos Regional y General establezcan usos de suelo,

ya que transgredirían la autonomía municipal. Para lograr que los Ordenamientos Ecológicos estén articulados entre si, es factible que los tres niveles de gobierno, suscriban convenios de coordinación que regulen caso a caso los mecanismos a través de los cuales participarán y se coordinarán en la elaboración de este tipo de programas.

Otra peculiaridad que hay que señalar, es que tratándose de ordenamientos marinos y en virtud de que sólo la federación tiene jurisdicciones sobre las zonas marinas del territorio nacional, será facultad exclusiva de la federación establecer usos y destinos de las áreas marinas. Por lo que resulta curioso que siendo este ordenamiento el único en el cual solamente la Federación es la facultada para su formulación, desde niveles generales hasta los más particulares y locales, a la fecha sólo se haya elaborado el Ordenamiento Ecológico Marino del Golfo de California. Este ejemplo denota el bajo perfil que la problemática marina ha jugado en la política nacional. No obstante lo anterior, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos

1- Brañes Raul, Manual de Derecho Ambiental Mexicano, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, Mexico, 2000, pág. 204.

2- Instituto Nacional de Ecología, Estrategia Nacional para el Ordenamiento Ecológico del Territorio en Mares y Costas, Colección Legal, INE, Mexico, Agosto 2007, pág. 6.

3- LGEEPA, Artículo 19 Bis



Miguel Ángel de la Cueva

Naturales (SEMARNAT) ha publicado que es un compromiso para la actual administración federal, que para el 2012 se hayan elaborado y publicado los Ordenamientos Ecológicos Marinos del Golfo de México y Mar Caribe, Pacífico Norte y del Pacífico Sur.⁴ Con lo cual, todos los mares del país quedarán regulados por algún ordenamiento marino.

Cabe mencionar que, como la legislación en general se ocupa de la reglamentación de las porciones terrestres del territorio, o de las zonas marinas del mismo, se ha generado una imposibilidad para coordinar los instrumentos legales en la zona costera. Por lo tanto, la regulación nacional en su conjunto, fomenta una visión fragmentada del ecosistema costero⁵, ya que ninguna ley o reglamento hace una regulación puntual de éste. Siendo así, los instrumentos normativos que regulan las actividades económicas que se suscitan en la franja costera del país, deberán estar coordinados y efectivamente implementados.

4- Instituto Nacional de Ecología, Estrategia Nacional para el Ordenamiento Ecológico del Territorio en Mares y Costas, Colección Legal, INE, Mexico, Agosto 2007, pag 10

5- Como ecosistema costero entendemos, la porción marina y terrestre más próximas, como un área biogeográfica y homogénea en la cual suceden procesos ambientales importantes para la sustentabilidad del medio ambiente.

1.3 Procedimiento de Creación y Mecanismos de participación pública dentro del Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio.

El procedimiento de creación de los Ordenamientos Ecológicos del Territorio, se encuentra regulado por la LGEEPA y mayormente por el reglamento de la LGEEPA, en materia de Ordenamiento Ecológico. De conformidad con el artículo 8 del reglamento, los productos que deben de obtenerse del procedimiento de creación de un Ordenamiento Ecológico son los siguientes:⁶

"I. Convenios de coordinación que podrán suscribirse con:

a. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes para realizar acciones que incidan en el área de estudio; y

b. Las entidades federativas, sus municipios, el Distrito Federal y sus delegaciones del área de estudio.

II. Programas de ordenamiento ecológico, que deberán contener:

a. El modelo de ordenamiento ecológico que contenga la regionalización o la determinación de las zonas ecológicas, según corresponda, y los lineamientos ecológicos aplicables al área de estudio, y en su caso, su decreto de expedición; y

b. Las estrategias ecológicas aplicables al modelo de ordenamiento ecológico; y

III. La bitácora ambiental."

Para la elaboración de los ordenamientos ecológicos, la Secretaría podrá firmar Convenios de

Coordinación con las autoridades estatales y/o municipales. Estos convenios tienen el objetivo de, en primer término, involucrar a los tres niveles de gobierno en la planeación ecológica del territorio. Además de que buscan establecer con claridad los alcances y términos del Ordenamiento Ecológico, así como las obligaciones y responsabilidades de las partes firmantes. Estos convenios deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación y en las gacetas oficiales de que se trate en cada caso.

En cuanto al Programa de Ordenamiento Ecológico, el artículo 12 del reglamento de la LGEEPA en materia de Ordenamiento Ecológico establece que, éste deberá contener como mínimo la siguiente información:

"I. Los programas de combate a la pobreza aplicables por los tres órdenes de gobierno en el área de estudio;

II. Los proyectos y los programas de las dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno, aplicables en el área de estudio;

III. Los instrumentos de política ambiental que, conforme a la legislación vigente, resulten aplicables al área de estudio;

IV. Las áreas naturales protegidas, los hábitats críticos para la conservación de la vida silvestre y las áreas de refugio para proteger especies acuáticas;

6- Artículo 8 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en materia de Ordenamiento Ecológico del Territorio.



Miguel Ángel de la Cueva

- V. Las áreas críticas para la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad;
- VI. Las cuencas hidrológicas;
- VII. La zonificación forestal;
- VIII. La disponibilidad de agua;
- IX. El cambio climático y los desastres naturales;
- X. Los impactos negativos de las actividades productivas y sociales, incluyendo aquellos de baja probabilidad de ocurrencia, que tengan o puedan tener efectos en el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, el mantenimiento de los bienes y los servicios ambientales y la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad en el área de estudio; y

XI. Las demás que determine el órgano encargado de la conducción del proceso de ordenamiento ecológico y, que por sus características, deban de ser consideradas.”

Como se puede observar, el modelo del programa de ordenamiento ecológico contiene dos elementos importantes. La representación cartográfica del territorio a ordenar, y los lineamientos y estrategias que aplicarán en dicho plan. Durante la elaboración de estos planes de ordenamiento siempre se ha suscitado una discusión sobre la importancia y prevalencia de estos dos elementos. Desde el punto de vista del autor ambos son importantes, sin embargo, es claro que los lineamientos y estrategias constituyen la parte más importante del ordenamiento ecológico. Lo anterior, en virtud de que la presentación cartográfica es simplemente un vehículo para comprender la vocación ecológica del territorio, representar

los conflictos ambientales que ahí se suscitan y una caracterización geomorfológico, que permite agregar y disgregar el territorio en unidades de gestión ambiental. Sin embargo, no debemos perder de vista que el objetivo último de un ordenamiento ecológico no es la generación de un mapa, sino, que los lineamientos y las estrategias sean útiles para que las autoridades administrativas otorguen permisos y licencias, basándose en información preestablecida y ordenada y conforme a un plan diseñado con antelación, que conozca las actividades económicas hacia un verdadero desarrollo sustentable.

El Proceso de Ordenamiento Ecológico contiene cinco fases: formulación, expedición, ejecución, evaluación y modificación. Dentro de ellas existe la posibilidad de que la ciudadanía participe. Sin embargo, es en la formulación y ejecución donde existen espacios legalmente regulados para procurar dicha participación. A continuación nos avocaremos a la explicación de dichas fases.

Con la fase de formulación se da inicio a los trabajos del proceso de ordenamiento ecológico, creándose el modelo de ordenamiento ecológico que posteriormente será expedido por la autoridad competente. Así mismo, se diseñarán los instrumentos de monitoreo que podrán darle seguimiento a la aplicación del modelo de ordenamiento ecológico.

Durante esta fase se desarrollan las siguientes actividades⁷:

- Suscripción del convenio de coordinación;
- Establecimiento del Comité de Ordenamiento Ecológico;
- Integración de la agenda ambiental;
- Inicio del registro del Proceso de Ordenamiento Ecológico en la Bitácora
- Ambiental; y
- Elaboración de la propuesta de programa (realización de Estudio Técnico).

Como ya se mencionó, el procedimiento de creación del ordenamiento ecológico, inicia con la celebración de un convenio de coordinación entre las diferentes autoridades que participarán en su formulación.

Posteriormente se establece el Comité de Ordenamiento Ecológico. Donde dicho comité, es el órgano rector del proceso, y está conformado por dos órganos: El ejecutivo y el técnico. Ambos órganos funcionarán por medio de reuniones ordinarias o extraordinarias, y sus acuerdos se deberán asentar en minutas que posteriormente serán integradas a la bitácora ambiental.

El órgano ejecutivo, es el órgano encargado de la toma de decisiones durante todo el proceso, y está conformado por las autoridades de los tres niveles de gobierno, como miembros permanentes, y por un miembro de la sociedad civil. Las principales decisiones que debe de crear el órgano ejecutivo son: formular el reglamento interior del comité de ordenamiento ecológico; aprobar la contratación de especialistas y consultores

7- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Subsecretaría de planeación y política ambiental, Dirección General de Política Ambiental e Integración Regional y sectorial. Manual del Proceso de Ordenamiento Ecológico. 2006, pág. 7

que auxilien a las autoridades en la elaboración del modelo de ordenamiento ecológico; la conformación de la agenda del proceso; y garantizar en todo momento la participación pública dentro del proceso de ordenamiento ecológico.⁸

El órgano técnico, es el órgano encargado de validar los estudios, estrategias y procedimientos presentados por los consultores sobre el modelo de ordenamiento ecológico; asimismo, está encargado de dar seguimiento a la agenda ambiental y al cumplimiento de los compromisos en ella contenidos. Este órgano técnico está integrado por representantes de la administración pública de los tres niveles: sociedad civil, iniciativa privada, academia; y de sectores productivos, como miembros permanentes del comité. Al igual que el comité ejecutivo, el técnico celebrará sesiones ordinarias y extraordinarias.

La participación en el comité de ordenamiento, es uno de los espacios más importantes para garantizar la participación pública. Por lo tanto, lo es la designación de los representantes de cada sector dentro de los comités.

La bitácora ambiental, es el proceso a través del cual se registran todas y cada una de las etapas de creación de los ordenamientos ecológicos. En el artículo 13 del Reglamento de la LGEEPA sobre Ordenamiento Ecológico establece que la bitácora ambiental tendrá el siguiente objetivo:

"I. Proporcionar e integrar información actualizada sobre el proceso de ordenamiento ecológico;

II. Ser un instrumento para la evaluación de:

a. El cumplimiento de los acuerdos asumidos en el proceso de ordenamiento ecológico; y

b. El cumplimiento y la efectividad de los lineamientos y estrategias ecológicas;

III. Fomentar el acceso de cualquier persona a la información relativa al proceso de ordenamiento ecológico; y

IV. Promover la participación social corresponsable en la vigilancia de los procesos de ordenamiento ecológico"

Es fundamental dar puntual seguimiento a la bitácora ambiental, ya que es en este instrumento en el que se reflejan las actas validadas por los dos órganos del comité de ordenamiento. Por lo tanto, es el documento oficial en el que se van reflejando los acuerdos del ordenamiento.

8- La SEMARNAT publica la bitácora ambiental en su portal de Internet: www.semarnat.gob.mx/queessemarnat/politica_ambiental/ordenamientoecologico/Pages/bitacora_ambiental_

1.4 Conclusiones

Cabe destacar que para poder ser efectivos en el proceso de ordenamiento ecológico -en primer término-, se debe determinar quien será el representante del sector dentro del órgano técnico del ordenamiento, procurando que sea un actor con suficiente experiencia y pericia en materia de ordenamiento.

Como el Proceso de Ordenamiento Ecológico está diseñado para generar una negociación entre sectores, el segundo paso que se recomienda es diseñar una estrategia de negociación. Dicha estrategia, deberá identificar con toda claridad las prioridades no negociables del sector. Por ejemplo, para el sector conservación es normal encontrar como no negociable la afectación a humedales costeros con manglar o de áreas prioritarias para la conservación. Por otra parte, también será importante identificar las prioridades que sí podrán ser sujetas de negociación, en un momento dado. Es decir, aquellas prioridades que si bien son importantes, no son cruciales para el sector.

Una vez que se tenga claro la estrategia de negociación, es importante determinar la estrategia para poder alcanzar los objetivos planteados. Esta estrategia se debe de plantear desde las primeras reuniones de la etapa de diagnóstico, procurando que el mapa de diagnóstico del sector de que se trate, prepondere como muy significativos los aspectos no negociables del sector. De esta manera, al momento de que el consultor empalme todos los mapas de diagnóstico, resaltará las áreas geográficas donde se ubican las prioridades del sector que representemos.

Un error muy común, es que debido a la falta de quórum en las reuniones sectoriales, el mapa sectorial de diagnóstico no refleja una verdadera priorización de los intereses del sector. Otra falta usual, es el pensar que en las etapas de pronóstico

se podrán modificar las Unidades de Gestión Ambiental (UGA's), así como las estrategias y lineamientos del programa de ordenamiento.

Una vez que se concluye el diagnóstico, rehacer el programa de ordenamiento resultará complejo, ya que buscar armonizar las prioridades de cada sector y replantearlas en las etapas subsecuentes, representa retroceder en el proceso de ordenamiento. Lo primordial es participar en las primeras reuniones con una estrategia bien planificada.

Otro error muy común es sobreestimar la importancia del mapa del modelo de ordenamiento ecológico. Es importante reconocer que al final, un buen programa de ordenamiento conjuga tres factores: por un lado debe reflejar las prioridades reales de cada sector; en segundo término, el mapa de ordenamiento debe de ser lo más apegado a la realidad y con la escala más precisa posible; y finalmente, las estrategias y lineamientos de cada una deben de ser claras, apegadas a derecho, y redactadas de una forma tal, que de verdad sean una ayuda para la toma de decisiones. Por ejemplo, al momento de dictar autorizaciones de uso de suelo o de impacto ambiental.

En conclusión, pensar que la escala lo es todo es un error, porque se corre el riesgo de perder atención en la redacción de los lineamientos, que al final son los enunciados que deberán ser aplicados de manera estricta a cada permiso, licencia y acto de autoridad. Por lo tanto, balancear los tres conceptos antes descritos es crucial para lograr un buen instrumento que pueda ser aplicado.

Capítulo II

Consulta Pública en la normalización: Normas Oficiales Mexicanas y Normas Mexicanas



La normalización, está entendida como el conjunto de actividades que tiene por objeto establecer especificaciones de distintas clases de productos, procesos y servicios; así como la manera de evaluar dichas especificaciones.

La participación pública en los procesos de normalización en México, se observa durante todas las fases de creación y modificación de las normas. En primer lugar, cualquier persona interesada puede presentar una propuesta de norma a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.⁹ Posteriormente, los individuos pueden formular comentarios al proyecto de norma publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF).¹⁰

En nuestro país, las normas pueden ser de tres tipos: Normas Oficiales Mexicanas (NOM); Normas Mexicanas (NMX); y Normas de Referencia (NRF). No obstante, para efectos de la presente guía no haremos mención a la última.

2.1 Normas Oficiales Mexicanas y Normas Mexicanas.

Las Normas Oficiales Mexicanas (NOM), son disposiciones técnicas de observancia obligatoria, expedidas por autoridades competentes, a efecto de regular procesos, servicios, actividades o productos; los cuales podrían situar en riesgo a la salud y seguridad de los individuos, así como vulnerar al medio ambiente, a las vías de comunicación o a las denominaciones de origen.¹¹ El cumplimiento de estas normas es de carácter obligatorio.

Las Normas Mexicanas (NMX), son regulaciones elaboradas por la Secretaría de Economía o por un organismo nacional de normalización de carácter privado, previamente registrada ante ésta misma dependencia. La finalidad de éste tipo de normas, es el establecimiento de los requisitos mínimos de calidad de algunos productos, procesos y servicios. Su cumplimiento es voluntario¹², excepto en los casos en que la existencia de una NOM requiera la observancia de una NMX para objetivos concretos; o cuando los ofertantes de determinados productos, procesos o servicios, señalen como estrategia de mercado, que éstos reúnen las características de una norma con éste carácter.

9- Ley Federal de Metrología y Normalización. Diario Oficial de la Federación (1- jul-1992) Artículo 44.

10- Véase supra nota (1) Artículo 47.

11- Véase supra nota (1) Artículos 3, fracción XI y 40.

12- Véase supra nota (1) Artículo 51-A.

13- Norma Oficial Mexicana es la NOM-001-SEMARNAT-1996 disponible en http://www.semarnat.gob.mx/leyesynormas/normasoficialesmexicanasvigentes/Calidad%20del%20agua%20residual/NOM_001.pdf

2.2 Diferencias entre Normas Oficiales Mexicanas y Normas Mexicanas.

CRITERIO	NOM	NMX
Responsable de elaboración	Dependencia o entidad de la Administración Pública Federal	Organismo Nacional de Normalización o Secretaría de Economía
Presentación de Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR)	Sí	No
Publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF)	Sí	Sí
Cumplimiento	Obligatorio	Voluntario

Un ejemplo de Norma Oficial Mexicana es la NOM-001-SEMARNAT-1996 que establece lo límites máximos permisibles de contaminación en las descargas de aguas residuales y bienes nacionales.¹³ Por su parte, una Norma Mexicana es la NMX-AA-119-SCFI-2006, que establece los requisitos y criterios de protección ambiental para selección del sitio, diseño, construcción y operación de marinas turísticas.¹⁴

14- Norma Mexicana es la NMX-AA-119-SCFI-2006 disponible en <http://www.semarnat.gob.mx/leyesynormas/Normas%20Mexicanas%20vigentes/nmx-aa-119-scfi-2006.pdf>

2.3 Procedimiento de creación de Normas Oficiales Mexicanas.

El procedimiento de creación de la NOM está conformada por las siguientes fases: elaboración del borrador y calificación; manifestación de impacto regulatorio; Consulta Pública y publicación. Cabe hacer mención que en las NOM a desarrollar por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, únicamente versarán sobre temas incluidos en el Programa Nacional de Normalización, cuya vigencia es bianual.¹⁵



Miguel Ángel de la Cueva

2.3.1 Elaboración y calificación

La elaboración de iniciativas de NOM es tarea de la dependencia a cuyas atribuciones conciernen tales normas, sin embargo, los interesados también podrán presentar propuestas de éstas normas a las dependencias respectivas, quienes a su vez las turnarán a los Comités Consultivos Nacionales de Normalización (CCNN).¹⁶

Los Comités mencionados son órganos cuyo objetivo es la elaboración de NOM y la promoción de su cumplimiento, los cuales se constituyen por representantes de los sectores académico, empresarial, social y civil; presididos por la dependencia competente.¹⁷ Actualmente existen 36 CCNN, quienes tienen la obligación de reunirse cada 3 meses.

Para el caso particular del sector medio ambiente, el Comité de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (COMARNAT), tiene la competencia específica de elaborar la normatividad ambiental para el aprovechamiento sustentable; conservación y restauración de suelos, agua, biodiversidad terrestre y acuática, bosques, flora y fauna silvestres, recursos pesqueros y ecosistemas -especialmente los sujetos a protección especial y hábitats críticos-, recursos genéticos; proteger los recursos naturales, los ecosistemas y lograr la seguridad ambiental y protección ambiental, respecto de la contaminación al suelo, agua, atmósfera visual, térmica, lumínica, sonora; vibraciones de olores y de los residuos sólidos peligrosos que generan las actividades de los sectores industrial y de consumo; del desarrollo urbano, el transporte, los servicios y el turismo, energía y actividades extractivas.¹⁸

Las reuniones de normalización se llevan a cabo en ésta etapa del procedimiento, mismas que se convocarán por el Comité, y el público interesado puede asistir a ellas.¹⁹ En esta etapa se pretende que la CCNN califique al anteproyecto presentado por la dependencia en el plazo de 75 días naturales.²⁰ Por otra parte, una vez emitidas las observaciones del órgano colegiado y entregadas a la dependencia que elaboró la iniciativa, ésta última tendrá un término de 30 días naturales, a efecto de que conteste los comentarios realizados por la CCNN.²¹

Posteriormente, el comité respectivo aprueba al anteproyecto de NOM. Es entonces hasta éste momento cuando la Comisión Nacional de Normalización (CNN) se encarga de elaborar el proyecto de Norma Oficial Mexicana (PROY-NOM), conforme a los anteproyectos presentados por los comités respectivos.²²

La Comisión es el órgano de coordinación de la política de normalización a nivel nacional, y está integrada actualmente por 36 miembros entre dependencias y entidades de la administración pública federal, cámaras, organismos nacionales de normalización y asociaciones; que se encuentran vinculados en el ámbito de la normalización.

15- Programa Nacional de Normalización 2007 Diario Oficial de la Federación (21-mayo-07). Disponible en <http://www.semarnat.gob.mx/leyesynormas/comites/comarnat/PROGRAMA%20NACIONAL%20DE%20NORMALIZACION%202007%20GLOBAL.pdf>

16- Véase supra nota (9) Artículos 43 y 44.

17- El Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. es uno de los representantes de las organizaciones no gubernamentales dentro del seno de la COMARNAT.

18- Lineamientos para la Organización de los Comités Consultivos Nacionales de Normalización. Artículo 6. Disponible en http://www.economia.gob.mx/work/normas/Marco_legal/Otras_publicaciones/Lin_CCNN.pdf

19- Véase supra nota (1) Artículo 59, P. III.

20- Véase supra nota (1) Artículo 46, F. I.

21- Véase supra nota (1) Artículo 46, F. II.

22- Véase supra nota (1) Artículo 44, P. 3º.

2.3.2 Manifestación de Impacto Regulatorio.

Una vez agotada la etapa mencionada, el proyecto se turna a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) cuando menos 30 días hábiles antes de la fecha en que se pretenda emitir el acto o someterlo a la consideración del Titular de Ejecutivo Federal. En esta fase se difunden los dictámenes del proyecto, así como un documento llamado "Manifestación de Impacto Regulatorio" (MIR), el cual contiene la justificación de la Comisión para determinar su aprobación.²³ Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal están exentas de esa obligación cuando la expedición de la NOM no implique costos de cumplimiento para los particulares.²⁴

La Comisión, cuando así lo estime, podrá emitir y entregar a la dependencia u organismo descentralizado correspondiente, un dictamen parcial o total de la manifestación de impacto regulatorio y del anteproyecto respectivo; dentro de los treinta días hábiles siguientes a la recepción de la manifestación.²⁵

2.3.3 Consulta Pública del Anteproyecto.

Posteriormente, se publica el proyecto de NOM en el Diario Oficial de la Federación para Consulta Pública y rendición de cuentas.²⁶ El público en general tiene derecho a emitir comentarios dentro de los 60 días a partir de la publicación aludida. En este apartado, recomendamos que las observaciones deberán elaborarse por escrito y dirigidas al Comité respectivo.

Cuando el término mencionado fenece, se analizan y publican los comentarios y sus respectivas respuestas dentro de los siguientes 45 días en el mismo Diario Oficial de la Federación.²⁷ Como resultado de la Consulta Pública, el Comité publicará dentro de los 15 días naturales antes de su publicación oficial, las modificaciones al PROY-NOM o la fundación y motivación para la negativa de inclusión de los comentarios que resultaron inaplicables.²⁸

23- La MIR obliga al gobierno a justificar sus decisiones. Descentraliza la mejora regulatoria. Mejora el proceso de elaboración y calidad de regulaciones.

24- Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Diario Oficial de la Federación (4 de agosto de 1994) Artículo 4, 69 H.

25- Véase supra nota (24) Artículo 60 J.

26- Véase supra nota (9) Artículo 47, F. I.

27- Véase supra nota (9) Artículo 47, F. II.

28- Véase supra nota (9) Artículo 47, F. III.

2.3.4 Publicación de la Norma.

Por último, una vez que el Comité respectivo cumple con la fase mencionada en el párrafo anterior, le turna a la dependencia el proyecto, que será a su vez aprobado por esta. En cuanto se hayan cumplido los requisitos señalados, la NOM se publica en el DOF.²⁹

Por su parte, el procedimiento de modificación a las NOM se sujetará a las disposiciones previstas para la creación de éstas normas, al menos que no se impongan condiciones o requisitos nuevos. Respecto a la ejecución de éstas normas, las autoridades realizarán visitas de inspección. No obstante, la Ley no hace mención de, si los ciudadanos pueden requerir tales visitas o si coadyuvan en éstas.³⁰

Cabe hacer mención que el procedimiento anteriormente mencionado puede exceptuarse en casos de emergencia (NOM-EM), en los cuales la dependencia elaborará la NOM y la publicará en el Diario Oficial de la Federación sin necesidad de Consulta Pública. Tal regulación estará vigente por 6 meses.³¹

29- Véase supra nota (9) Artículo 47, F. IV.

30- Conforme al Título Sexto, Capítulo VII, de la LGEE-PA, el individuo está en posibilidad de realizar una denuncia popular para inspeccionar el cumplimiento de las NOM ecológica.

31- Ejemplo de esto es la Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-144-SEMARNAT, que establece las especificaciones técnicas de la medida fitosanitaria (tratamiento) y el uso de la marca que acredita la aplicación de la misma, para el embalaje de madera que se utiliza en el comercio internacional; NORMA Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-154-SEMARNAT-2007, por la que se establecen para prevenir, erradicar y controlar diseminación del Termes Coptotermes Gestroi.

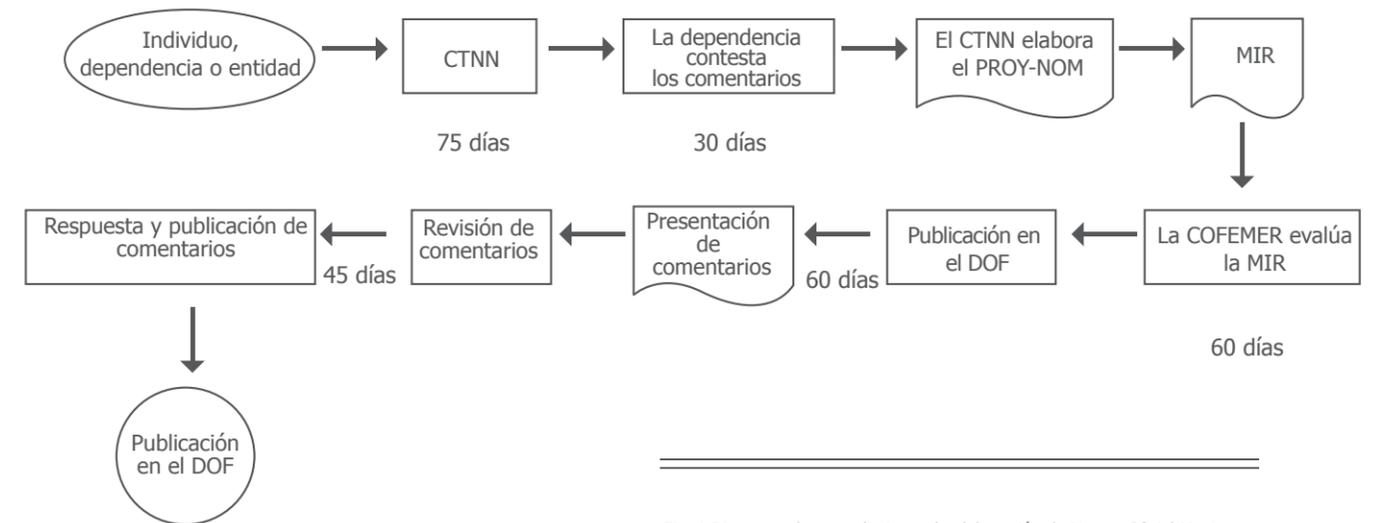


Fig. 1 Diagrama de procedimiento de elaboración de Norma Oficial Mexicana

2.4 Procedimiento de elaboración de la Norma Mexicana.

El procedimiento es muy similar al que se observa en la elaboración de las NOM. En el caso de que no existan Organismos Nacionales de Normalización acreditados ante la Secretaría de Economía (ONN), se podrán constituir Comités Técnicos de Normalización Nacional (CTNN), los cuales tendrán los mismos principios de consenso y representatividad.

El interesado presenta una solicitud de elaboración de NMX al ONN o al CTNN en su caso. Si se aprueba, se publica en anteproyecto en el Diario Oficial de la Federación por un periodo de 60 días, para Consulta Pública. Posteriormente se reciben los comentarios y se publica en el DOF para su vigencia.

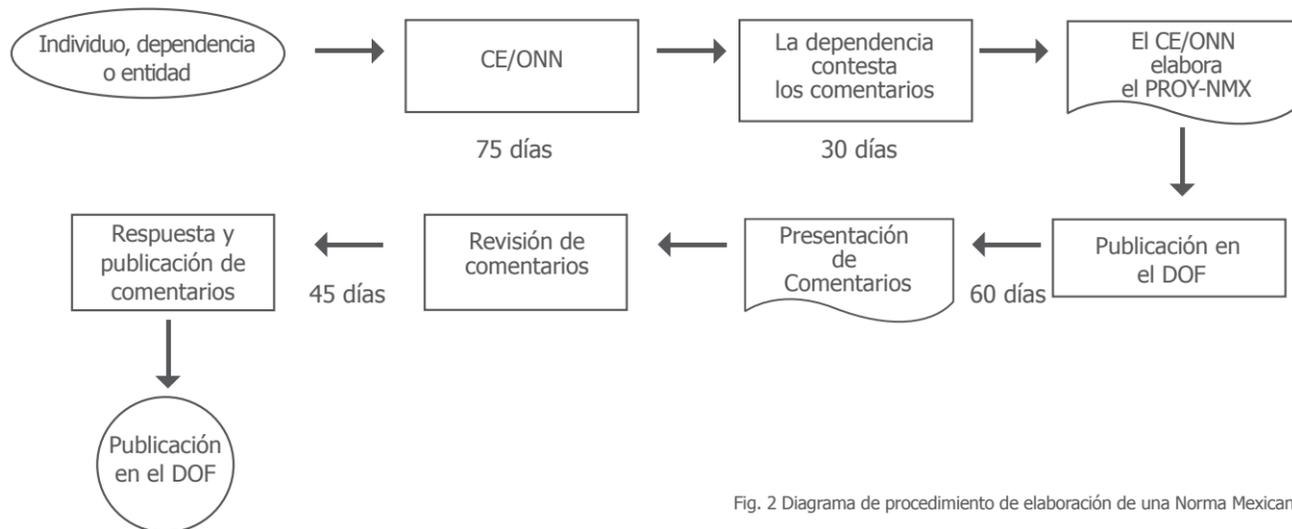


Fig. 2 Diagrama de procedimiento de elaboración de una Norma Mexicana

2.5 Conclusiones.

Tanto en los CTNN como en los ONN, los principios básicos de operación son la representatividad y el consenso de las decisiones.

Si bien es cierto que la Consulta Pública en la normalización en México es todavía débil, sirve de filtro para proyectos deficientes, contribuye a la mejora de la calidad de los borradores de regulaciones, y ayuda a las autoridades a tomar mejores decisiones mediante la evaluación de viabilidad y ejecución de las estrategias.³²

La estrategia de COFEMER para promover la participación pública, es plausible en virtud de que la publicación on-line se basa en una política no discriminatoria entre partes nacionales e internacionales, es decir, se enfoca en una audiencia abierta. Así mismo, la redacción de los proyectos constituye un lenguaje sencillo y entendible para el público en general.

Desde el momento en que la Comisión reciba los anteproyectos y las MIR, así como los dictámenes y autorizaciones a éstas, la Comisión deberá hacer pública esa documentación.³³ Con la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se confirma la obligación para dependencias y entidades, de publicar los proyectos de regulación; por lo menos 30 días hábiles, con excepciones para el procedimiento fiscal y de seguridad nacional. Cabe hacer mención que las NOMs están sujetas a revisión cada 5 años.

Es importante señalar la existencia de otros espacios en los cuales la sociedad en general, puede participar en la toma de decisiones en temas ambientales. Tal es el caso del Consejo Nacional Forestal, la Comisión para la Cooperación Ambiental, el Consejo Consultivo de Cambio Climático y el Consejo Consultivo Nacional de Educación para la Sustentabilidad.



Miguel Ángel de la Cueva

32- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia. Estrategia Nacional para la Participación Ciudadana en el Sector Ambiental (ENAPCI). Junio 2008. pág. 59.

33- Véase supra nota (24) Artículo 69, inciso K

Capítulo III
Consulta Pública En Las Áreas Naturales
Protegidas



Los individuos pueden participar de varias maneras en materia de Áreas Naturales Protegidas (ANP). Esto es, desde la presentación de una solicitud para la creación de un área protegida, o la provisión de estudios para apoyar la declaración del ANP; así como en su administración y manejo.

3.1 Integración y Función del Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas

Como se ha mencionado en párrafos anteriores, los individuos también pueden participar en la toma de decisiones en materia de ANP, a través de los espacios del Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP); el cual funge como órgano consultivo para la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas para el establecimiento y administración de las ANP.

El CONANP se crea por mandato de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), y se integra por representantes de los sectores sociales, privados, académicos y de sociedad civil; cuya trayectoria ha sido importante en el tema de conservación de ANP.³⁴ La creación de éste órgano colegiado tiene como objetivo primordial, la formulación de recomendaciones dirigidas a la Secretaría, en el ejercicio de las facultades que en materia de áreas naturales protegidas le corresponden.³⁵ La Secretaría tiene la obligación de considerar las observaciones y recomendaciones realizadas por el Consejo, en materia de áreas naturales protegidas.³⁶

No obstante lo anterior, el Consejo tiene diversas atribuciones como la propuesta de la SEMARNAT de las ternas de los posibles candidatos a ocupar el cargo de Director de las ANP, así como la evaluación de éstos; el planteamiento de criterios para establecimiento o modificación de ANP, así como la formalización, seguimiento y evaluación de la política del Gobierno Federal en esta materia. Por otra parte, el Consejo apoya el buen funcionamiento de los Consejos Asesores y fomenta la participación directa de las organizaciones de ciudadanos y

34- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Diario Oficial de la Federación (28-ene-1988) Artículo 56 bis, P. 1º.

35- Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Diario Oficial de la Federación (30-nov-2006) Artículo 12, fracc. I, II y III.

36- Véase supra nota (26) Artículo 56 bis, P. 3º.

personas físicas, que habiten dentro y en las zonas de influencia de las áreas naturales protegidas; así como la responsabilidad de involucrar al sector privado, universidades y organizaciones no gubernamentales, respecto al manejo y administración de alguna de las ANP.³⁷

El Consejo está integrado por un Presidente, quien se designa de entre sus integrantes por el Secretario del Medio Ambiente; por el titular de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), quien será el Secretario Técnico; un representante de la Secretaría de Marina; el Instituto Nacional de Ecología; la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente; y la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.³⁸

3.2 Procedimiento de toma de decisiones en el Consejo

El Presidente del Consejo tiene la facultad de invitar a formar parte de éste órgano colegiado a otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y organizaciones no gubernamentales, siempre y cuando se haya acordado por el pleno o lo haya autorizado su Reglamento Interno.³⁹ Asimismo, existe la posibilidad de extender invitación a expertos distintos a los miembros del Consejo, cuando se considere pertinente.⁴⁰ Respecto a las sesiones, el Consejo se reúne semestralmente de manera ordinaria, y extraordinariamente a convocatoria de su Presidente.⁴¹

3.3 La Participación Pública durante la creación de las Áreas Naturales Protegidas

Como se mencionó en párrafos anteriores, el individuo está facultado para la promoción de declaratorias de ANP o la presentación de estudios para respaldar la creación de un área protegida en particular. De manera reciente, la legislación ambiental actual otorga a los particulares, la posibilidad para

37- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental en materia de Áreas Naturales Protegidas Diario Oficial de la Federación (30-nov-00) Artículo 16.

38- Véase supra nota (37) Artículo 11.

39- Véase supra nota (37) Artículo 11, último párrafo.

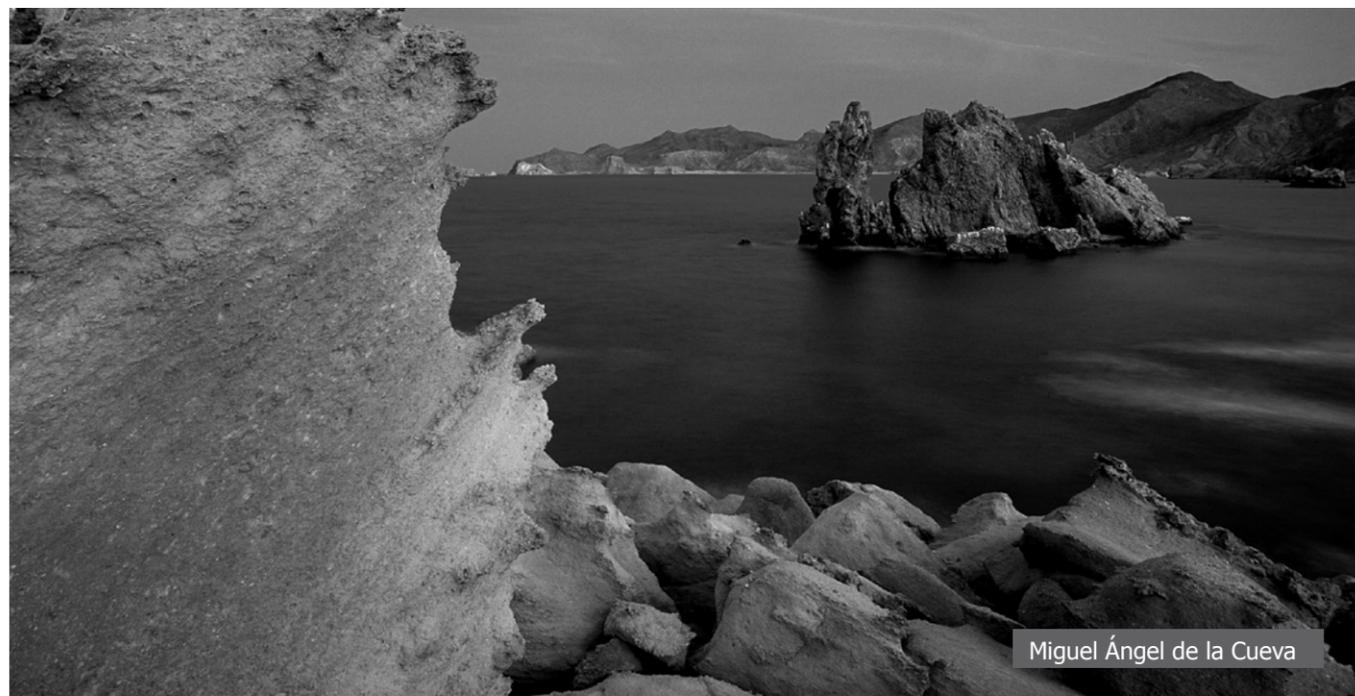
40- Supra nota (37) Artículo 11.

41- Supra nota (37) Artículo 12, P. 1º.

que éstos promuevan el establecimiento de ANP en su propiedad.⁴² Ante este evento, la CONANP estaría obligada a la formulación de un programa de manejo del área, en el cual se incluya la participación de los habitantes, dueños y poseedores de las propiedades, organizaciones sociales, privadas y públicas; así como otros interesados.⁴³

Los estudios técnicos justificativos de la declaratoria del ANP deberán ponerse a disposición del público, a efecto de que todos los actores interesados estén en posibilidad de participar en la toma de decisiones junto con las autoridades.⁴⁴

En ese rubro nos permitimos exponer el caso de la Consulta Pública realizada por Niparajá A.C., para la Propuesta de un Área Natural Protegida Marina en el Complejo Insular de Espíritu Santo.⁴⁵ Como antecedente se tiene que en abril de 2001, el Programa de Manejo del complejo insular, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, mismo que resultó de un proceso de planificación y consulta, en el que participaron los sectores con intereses relevantes al manejo del sitio. Tal programa identificó la necesidad de desarrollar un modelo integral de manejo que permitiera administrar adecuadamente las actividades que tienen lugar, tanto en las superficies insulares emergidas de Espíritu Santo, como en los ecosistemas marinos adyacentes.



Miguel Ángel de la Cueva

42- Supra nota (37) Artículo 59.

43- Supra nota (37) Artículo 65.

44- Supra nota (37) Artículo 47.

45- Sociedad de Historia Natural Niparajá, A.C., Propuesta de creación del Parque Nacional Espíritu Santo, Estudio Previo Justificativo, volumen 1, The Nature Conservancy (TNC), United Nations Foundation, Fondo Mundial de la Naturaleza, Programa Golfo de California (WWF) Octubre 2005. Para mayor información sobre la metodología y los resultados del proceso de planeación y consulta realizado durante la creación del área marina protegida de Espíritu Santo. Consultar <http://www.niparaja.org>



Miguel Ángel de la Cueva

La metodología de Niparajá tomó en cuenta diversos actores con intereses relevantes a la protección, uso y manejo del área en mención.⁴⁶ El punto de partida del proceso de Consulta Pública fueron las coincidencias de estos sectores.

La Consulta Pública se desarrolló en tres etapas. En la primera se recolectó información por parte de los usuarios del área protegida, mediante entrevistas;⁴⁷ en la segunda se logró la creación de diálogos sobre propuestas de manejo; y en la tercera, se generaron acuerdos a través de reuniones intersectoriales, incluyendo representantes de los tres niveles de gobierno, acerca de la factibilidad de establecer el área protegida, así como de sus características.

Del ejercicio de Consulta Pública en mención se obtuvieron beneficios como el conocimiento del contexto social de la propuesta de creación del ANP, así como la integración de los objetivos y el conocimiento de los usuarios locales en la misma.

Como se pudo comprobar en este caso, el diseño del proceso de Consulta Pública debe reflejar la realidad local, por lo cual, difícilmente puede ser el producto de un protocolo o modelo preestablecido. No obstante, algunos países han desarrollado directrices o regulaciones para consultar a los interesados en la creación de ANP.

46- Se encuestaron aproximadamente 100 pescadores de la región, que pescan en el área; alrededor de 30 empresas de servicios turísticos relacionadas con visitas al área para realizar actividades recreativas; empresas y particulares, que realizan actividades de pesca deportiva en el área. Por último, se encuestaron investigadores locales, nacionales y extranjeros, quienes realizan sus estudios en el sitio y generan información acerca de los elementos y procesos ecológicos y socio-económicos que determinan el valor de conservación del complejo y sus áreas circundantes.

47- La información con la que cuentan los usuarios del área como resultado de su experiencia, es también necesaria para caracterizar el estado del área, sus fuentes de presión y alternativas de manejo. Este tipo de información empírica complementa a la información científica, abre nuevos caminos para la ciencia y, sobre todo, valida la información en la que se basa la propuesta de manejo.

En este caso de estudio destaca la utilidad de las reuniones sectoriales como vía para el diálogo al interior del sector, la coordinación entre las autoridades; y Niparajá, fue fundamental para el buen desarrollo del proceso.⁴⁸ Los obstáculos que se presentaron fueron la falta de confianza en las autoridades y consultores, así como también, en el compromiso de las primeras para fundar la decisión en la planeación participativa y consulta.

Como hemos analizado en párrafos anteriores, la estrategia que Niparajá desarrolló, se equipara a las directrices que se han implementado en países importantes en conservación de recursos naturales como Canadá. Por ejemplo, en la provincia de Québec, cuando el Ministerio de Medio Ambiente está obligado a realizar una Consulta Pública, éste publica el plan de la propuesta de área protegida y el plan de conservación para el predio colindante. Posteriormente se realizan audiencias, las cuales se grabarán y se depositarán en centros de información, a efecto de que se otorguen copias a los individuos que así lo requieran.⁴⁹

El objetivo de la directriz Canadiense y otras regulaciones sobre Consulta Pública como la neozelandesa radican en la obtención de la mejor información posible de la comunidad.⁵⁰ Para ello es necesario clarificar la problemática; proveer información adecuada sobre las opciones y preocupaciones; y otorgar suficiente tiempo para que las comunidades respondan. Igualmente se requiere una evaluación del proceso para asegurar que la consulta fue efectiva, es decir, si se alcanzó una decisión susceptible de implementarse; la comunidad está satisfecha con el proceso de Consulta Pública.⁵¹ Por último, el ejercicio de participación pública debe ser eficiente respecto a tiempo, recursos, metodología y administración del riesgo.⁵²

Es importante mencionar que México carece de directrices para la Consulta Pública en materia de conservación de recursos naturales para comunidades autóctonas, lo cual sería de mucha utilidad si se desarrollaran directrices para evitar la discriminación

de grupos vulnerables y garantizar la participación de éstos en la toma de decisiones en materia ambiental.⁵³

48- En este ejercicio se creó el Comité de seguimiento del Consejo Asesor de Islas del Golfo, quien dio continuidad a los reportes y logística de la Consulta Pública.

49- Canadá. Reglas del Procedimiento Gubernamental de Consulta Pública sobre propuestas de áreas protegidas. Gaceta Oficial (7-nov-2008) Québec

50- Department of Conservation QN1213 Consultation Guidelines (2008) Nueva Zelanda P.9

51- Véase supra nota (42) P. 11º.

52- Idem

53- Por ejemplo, en Ontario se elaboró la propuesta de Guía de Consulta Pública y Aborigen en Parques y Áreas Protegidas. Disponible en: <http://www.aboriginalaffairs.gov.on.ca/english/policy/draftconsultjune2006.pdf>

3.4. La Participación pública durante el manejo y administración de ANP.

En esta actividad los individuos pueden participar a través de los Consejos Asesores en ANP, los cuales son órganos creados por la Secretaría para asesorar y apoyar a los directores de esas áreas. Las atribuciones particulares de estos consejos, radican en el desarrollo de medidas para mejorar la capacidad de gestión en las tareas de conservación y protección del área; programa de manejo del área natural protegida y, en la evaluación de su aplicación; programa operativo anual del área; promover la participación social en las actividades de conservación y restauración del área, y sus zonas de influencia; así como la búsqueda de fuentes de financiamiento para el desarrollo de proyectos de conservación del área.⁵⁴ Para la realización, tales atribuciones se podrán atender en subconsejos.

La Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas es la encargada de instalar el Consejo Asesor. Esta se integrará por un Presidente Honorario (Gobernador del Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, o la persona que él mismo designe); un Presidente Ejecutivo (electo por mayoría de votos en reunión del Consejo); un Secretario Técnico (Director del ANP); el Presidente Municipal donde se ubique el ANP; representantes de instituciones académicas, centros de investigación, organizaciones sociales, asociaciones civiles, sector empresarial, ejidos y comunidades, propietarios y poseedores. En general, todas aquellas personas interesadas o afectadas con el uso, aprovechamiento o conservación de los recursos naturales del ANP.⁵⁵

La integración de éste órgano colegiado no sobrepasará los 21 miembros. Conforme a la normatividad interior del Consejo Asesor, el Presidente Ejecutivo y el Secretario Técnico convocarán a reuniones ordinarias y extraordinarias del Consejo Asesor. Los Consejos sesionarán por lo menos una vez al año.

54- Véase supra nota (29) Artículo 18.

55- Las personas morales integrantes del Consejo Asesor deberán acreditar su legal existencia y representación legal.

3.5. Conclusiones

La participación pública en la creación y manejo de ANP es importante en virtud de que permite la toma de decisiones y acciones locales de forma democrática, en beneficio de las comunidades.

La transparencia juega un rol crucial. Los individuos deben de tener la posibilidad de recurrir a los documentos básicos de todo proceso de Consulta Pública:

La problemática; opciones para alcanzar los objetivos que han sido consideradas por la autoridad; las consideraciones de los puntos de vista de las comunidades; y los procedimientos para determinar una resolución y acción.⁵⁶

CEMDA ha sido parte de la iniciativa de "Acceso México" y miembro de "Partnership for Principle 10." En ésta última ha colaborado en la revisión y propuesta de mecanismos, sistemas y procedimientos de participación social en materia ambiental; y en la elaboración de indicadores de desempeño sobre la instrumentación del principio en mención.

Como se analizó en esta guía, las organizaciones no gubernamentales enfocadas al desarrollo sustentable son cruciales en la participación pública. No obstante, se requieren mecanismos que sirvan para recuperar su experiencia y opiniones para la formulación, ejecución y evaluación de políticas y programas. Asimismo, se requiere del establecimiento de diálogos entre gobierno y Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), en donde fortalezcan funciones en la consecución del desarrollo ecológicamente racional y sustentable.

A pesar de que los Consejos y Comités tienen como base la representatividad sectorial y de grupos principales, y el consenso en la toma de decisiones; todavía hace falta fortalecer esos principios y evitar la discrecionalidad de las autoridades, en el momento de invitar a los expertos a foros y representantes de sectores para participar en los procesos de consulta e incidencia,

56- Controller and Auditor General Turning principles into action: A guide for local authorities on decision-making: A good practice guide (september 2007) New Zealand pág. 5

en las diferentes fases del ciclo de las políticas ambientales y recursos naturales.⁵⁷

Reconocemos el esfuerzo de SEMARNAT al elaborar la Estrategia Nacional de Participación Ciudadana, en la cual se obliga al, **"establecimiento de mecanismos de comunicación que permitan a las autoridades incorporar las propuestas de los grupos de interés, crear consensos, anticipar objeciones y buscar colaboraciones de las organizaciones de la sociedad civil en la negociación, la aplicación y el monitoreo de los acuerdos ambientales internacionales y sus instrumentos de gestión"**.⁵⁸

57- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia. Estrategia Nacional para la Participación Ciudadana en el Sector Ambiental (ENAPCI). Junio 2008. pág. 22

58- Idem



Miguel Ángel de la Cueva

Capítulo IV
La Consulta Pública y la
Evaluación del Impacto Ambiental



4.1. Definición del Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental

La evaluación de impacto ambiental es el procedimiento administrativo mediante el cual la autoridad ambiental determina los términos y condicionantes a través de los cuales las actividades de alto impacto ambiental podrán realizarse. El artículo 28 de la LGEEPA define este procedimiento de la siguiente forma:

"Artículo 28.- La evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la Secretaría establece 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 las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente."

Es importante señalar que el párrafo recién transcrito, establece con toda claridad, que el procedimiento de evaluación de impacto ambiental evaluará obras y actividades. Por lo tanto, para este procedimiento, lo más importante es que exista una explicación exhaustiva de las obras y actividades que se pretenden realizar, ya que son precisamente las obras y actividades las que generarán los impactos ambientales que se buscan controlar.

Por otra parte, el artículo 28 continúa con el listado de las obras y actividades que deberán ser sometidas a evaluación de impacto ambiental federal:

"I.- Obras hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carboductos y poliductos;

II.- Industria del petróleo, petroquímica, química, 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 especies de difícil regeneración;

VI. Se deroga.

VII.- Cambios de uso del 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 con el mar, así como en sus litorales o zonas federales;

XI. Obras y actividades 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 daños a los ecosistemas, y

XIII.- Obras o actividades que correspondan a asuntos de competencia federal, que puedan causar 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 del ambiente."

Es importante hacer notar que el artículo 5 del Reglamento de la LGEEPA en materia de impacto ambiental, establece excepciones importantes a cada una de las fracciones antes transcritas; por lo tanto, se recomienda que el lector revise cuidadosamente las disposiciones del artículo antes mencionado, para poder determinar con precisión que obras y actividades están sujetas a obtener el permiso de evaluación de impacto ambiental.

4.2 Objetivos y utilidad de la Evaluación de Impacto Ambiental.

El procedimiento de evaluación de impacto ambiental tiene el claro objetivo de anticipar los impactos ambientales que pueden llegar a generar las actividades listadas en el artículo 28 de la LGEEPA, y el 5 del Reglamento de impacto ambiental, para que la SEMARNAT mediante una autorización, pueda imponer medidas de mitigación y remediación. Como se puede observar, es un procedimiento cuya característica básica es ser un instrumento de política ambiental preventivo, que es nutrido de manera esencial por el principio precautorio.

El principio precautorio surge con la Declaración de Río en 1992 y se enuncia de la siguiente forma:

"PRINCIPIO 15.

Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente."⁵⁹

Es evidente que el principio precautorio busca que a falta de evidencia científica, esta no debe de ser un obstáculo para controlar alguna actividad que se presuma pueda generar daños al ambiente. En otras palabras, ante la duda, se debe de buscar lo mejor para el medio ambiente.

Tratándose del Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, el principio precautorio resulta ser básico para entender el fondo del procedimiento, ya que lo que se busca es hacer un análisis científico de las consecuencias del proyecto; pero si por alguna razón no hay evidencia científica, esto no podrá esgrimirse como argumento para autorizar el proyecto en cuestión, al contrario, se deberá optar por no permitir el proyecto. Por otra parte, como la elaboración de la manifestación de impacto ambiental corre a cargo del promovente, él es responsable de comprobar que la actividad que pretende desarrollar no causará impactos ambientales y que los que cause serán eficientemente mitigados o controlados. Por lo tanto, si no hay evidencia científica que acredite estas circunstancias, será responsabilidad del promovente desarrollar dicha información.

59- Declaración de Río, disponible en: http://sedac.ciesin.columbia.edu/gsametasearch/search?page=enri_txt&q=rio&btnG=Google+Search&access=p&entqr=0&ud=1&output=xml_no_dtd&oe=latin1&ie=UTF-8&filter=0&client=ENRIItxt_frontend&proxy_stylesheet=ENRIItxt_frontend&proxyreload=1&site=ENRI&num=10&getfields=mytitle.url.summary_status

4.3 Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental

El Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (PEIA), se tramita ante la Dirección de Impacto y Riesgo Ambiental de la SEMARNAT o ante la delegación correspondiente a cada estado de conformidad, con las reglas que más adelante se estudiarán. El PEIA inicia cuando el promovente⁶⁰ presenta ante las autoridades recién citadas, una Manifestación de Impacto Ambiental (MIA).⁶¹

De conformidad con el artículo 35 Bis de la LGEEPA, el PEIA tiene una duración de 60 días hábiles; sin embargo, si la MIA resulta ser obscura o inconclusa, la SEMARNAT podrá solicitar información adicional, dándole al promovente 60 días hábiles para integrar el material faltante. Si la información no es integrada en el tiempo señalado, el Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental finalizará por razones de caducidad procesal, de conformidad con el artículo 60 de la LGEEPA y con el 40 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA). Por último, si la información contenida en la MIA es vasta, la SEMARNAT podrá solicitar una extensión de plazo por otros 60 días hábiles. En consecuencia, si bien la regla general es que el procedimiento de impacto ambiental tiene una duración de 60 días hábiles, este puede ampliarse hasta 180 días hábiles según los supuestos antes narrados.

Una vez que se presenta una MIA a la SEMARNAT, la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA) tiene cinco días hábiles para integrar el expediente administrativo del trámite. Asimismo, ordenará la publicación del proyecto en la separata de la Gaceta Ecológica.⁶² Posteriormente, la SEMARNAT le deberá solicitar al promovente que publique un extracto del proyecto en el periódico de amplia circulación; es necesario señalar que la SEMARNAT normalmente no ordena que se haga dicha publicación. Esta omisión constituye una falta en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y puede ser utilizado por cualquier persona como argumento en contra de la resolución de impacto ambiental, porque al no haberse publicado un extracto del proyecto en un periódico de amplia circulación, el demandante vio violado su derecho a conocer el proyecto de forma oportuna; tal y como lo prescribe la LGEEPA. Finalmente, la SEMARNAT valora si se solicita información adicional o si amplía el plazo de evaluación de impacto ambiental.

60- El promovente es cualquier persona que pretenda solicitar la autorización de impacto ambiental y que para tal efecto elabore y presente una manifestación de impacto ambiental.

61- El artículo 9 del Reglamento de la LGEEPA en materia de impacto ambiental establece que la manifestación de impacto ambiental, es el documento técnico elaborado por el promovente que busca demostrar los impactos ambientales, que las obras y actividades planteadas durante el desarrollo del proyecto, ocasionaran al ambiente. Asimismo las MIA's deberán cubrir los requisitos contenidos en los artículos 10 a 14 del mismo reglamento.

62- La separata de la Gaceta Ecológica, se publica en el portal de Internet de la SEMARNAT o se puede obtener en versión física en las oficinas centrales de la dependencia en el Distrito Federal, y contiene un listado de todos los proyectos que la SEMARNAT autoriza y niega tanto en oficinas centrales como en las delegaciones de todo el país.



Miguel Ángel de la Cueva

4.4. Consulta Pública y Reunión Pública de Información

Los procedimientos de Consulta Pública y la Reunión Pública de Información deben de ser solicitados por cualquier interesado de la comunidad afectada, dentro de los siguientes 10 días hábiles al día en que el proyecto en cuestión fuese publicado en la Gaceta Ecológica. La DGIRA tendrá un plazo de 5 días hábiles para autorizar ambos procedimientos. De conformidad con el artículo 40 de la LGEEPA la SEMARNAT tiene la facultad de autorizar o negar la celebración de una Consulta Pública, sin que medie más, que una simple explicación que funde su dicho. Esta decisión resulta ser tan discrecional, porque ni la ley ni el reglamento, establecen los criterios a los que la autoridad deberá sujetarse para autorizar o negar las consultas públicas. Otro elemento a considerar es que la DGIRA podrá autorizar la Consulta Pública, sin embargo negar la celebración de la Reunión Pública de Información por considerar que el proyecto en evaluación es poco relevante. Por lo tanto, se puede decir que la Reunión Pública de Información es un proceso que se da en el marco de la Consulta Pública, pero no tendrán que celebrarse en cada proceso de Consulta Pública.

A continuación se describe el procedimiento de Consulta Pública que tiene lugar dentro del procedimiento de impacto ambiental:

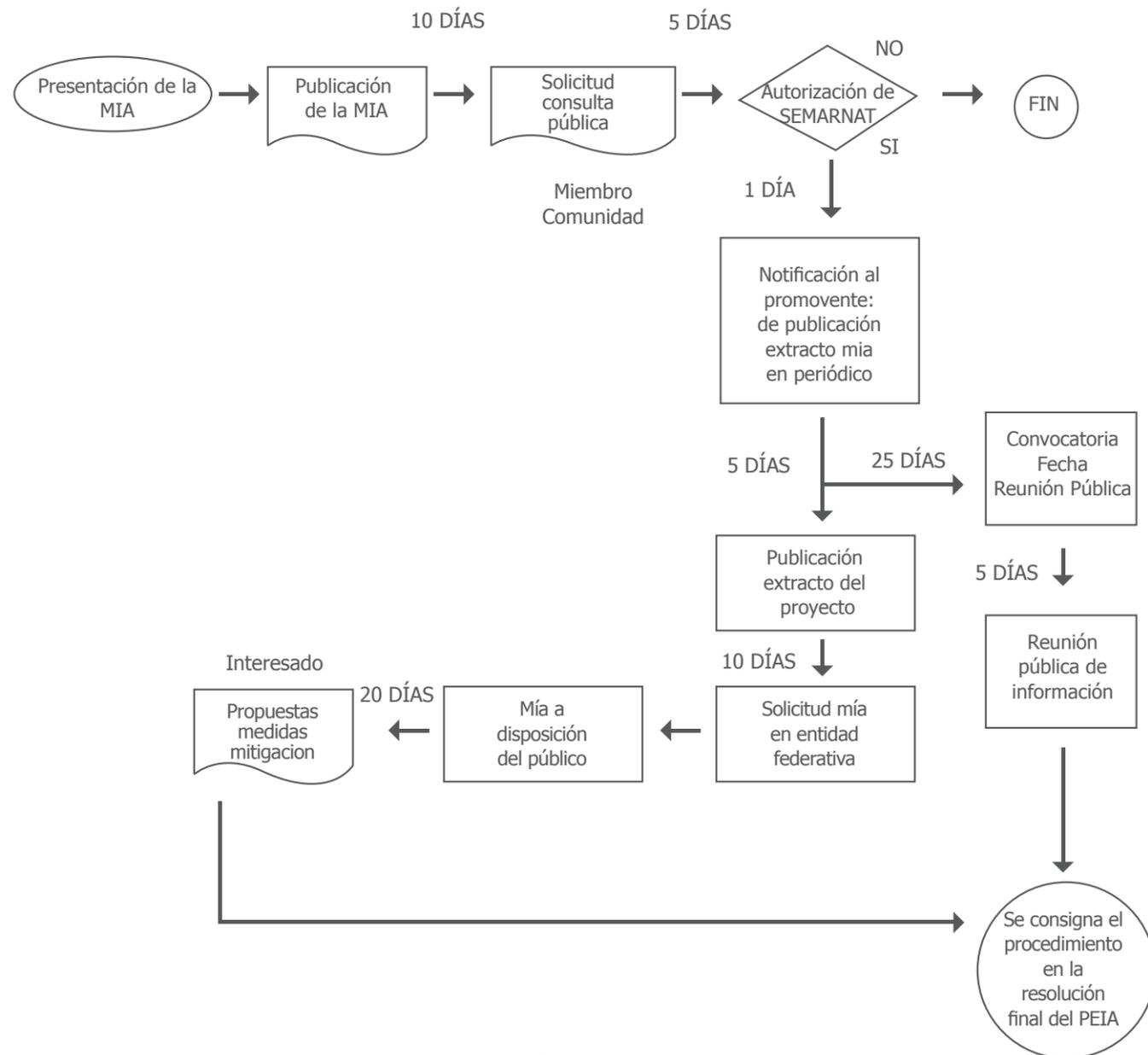


Fig 3. Procedimiento de Consulta Pública.

Cabe resaltar que para que la solicitud de Consulta Pública sea aprobada, se deben señalar de manera expresa los siguientes datos:

- 1.- Nombre del miembro de la comunidad afectada.
- 2.- Domicilio para oír y recibir notificaciones de quien suscribe la solicitud de Consulta Pública.
- 3.- Como la ley ordena que sólo los miembros de la comunidad afectada pueden solicitar las consultas públicas, es fundamental acreditar dicha calidad. En virtud de que ni la LGEEPA ni el reglamento en materia de impacto ambiental definen qué se entiende por comunidad afectada, el Tribunal de Justicia Fiscal y administrativa de la Federación determinó que el documento idóneo para acreditarse como miembro de la comunidad afectada, es a través de una copia de la credencial de elector del suscrito; además de un recibo en original de luz, agua, o teléfono, con domicilio en el Municipio de que se trate -sin que importe que la población sea la misma que la del proyecto-. La razón es simple, el tribunal juzgó que el Municipio es la entidad de gobierno más pequeña, y por lo tanto es a lo que podemos llamar comunidad afectada.

- 4.- Nombre del proyecto tal y como este aparece en la gaceta ecológica.
- 5.- Solicitud expresa en la que se solicite abrir el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, al procedimiento de Consulta Pública y la celebración de una reunión pública de información.
- 6.- Firma autógrafa que coincida con la firma del reverso de la credencial de elector.

La solicitud de Consulta Pública deberá ser entregada en original ante las oficinas de SEMARNAT; en la delegación, si la MIA de que se trate es particular; y ante las oficinas centrales, si la MIA es regional o siendo particular se esté ventilando en las oficinas centrales de la SEMARNAT.

Los efectos jurídicos de la Consulta Pública, consisten en brindarle la oportunidad a cualquier persona para que presenten

comentarios por escrito sobre algún proyecto sometido a evaluación de impacto ambiental. Una vez recibidos dichos comentarios, la SEMARNAT deberá de consignarlos en el resolutivo final.

Hay que mencionar que los comentarios por escrito deben de ser documentos sólidos, basados en evidencia científica, y que vayan encaminados a hacerle ver a la autoridad ambiental que la MIA en evaluación tiene información falsa, omisa, incompleta; y/o aspectos que violan de manera clara la ley, ordenamientos ecológicos, planes de desarrollo urbano, normas oficiales mexicanas, decretos de áreas naturales protegidas, y cualquier otra disposición legal nacional o internacional suscrita por México. Otra recomendación útil al momento de redactar los comentarios, es tener en mente los supuestos señalados por el artículo 35 de la LGEEPA para negar las autorizaciones de impacto ambiental. Dichos supuestos se transcriben a continuación:

"Una vez evaluada la manifestación de impacto ambiental, la Secretaría emitirá, debidamente fundada y motivada, la resolución correspondiente en la que podrá:

I.- Autorizar la realización de la obra o actividad de que se trate, en los términos solicitados;

II.- Autorizar de manera condicionada la obra o actividad de que se trate, a la modificación del proyecto o al establecimiento de medidas adicionales de prevención y mitigación, a fin de que se eviten, atenúen o compensen los impactos ambientales adversos susceptibles de ser producidos en la construcción, operación normal y en caso de accidente. Cuando se trate de autorizaciones condicionadas, la Secretaría señalará los requerimientos que deban observarse en la realización de la obra o actividad prevista, o

III.- Negar la autorización solicitada, cuando:

a) *Se contravenga lo establecido en esta Ley, sus reglamentos, las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones aplicables;*

b) *La obra o actividad de que se trate, pueda propiciar que una o más especies sean declaradas como amenazadas o en peligro de extinción o cuando se afecte a una de dichas especies, o*

c) *Exista falsedad en la información proporcionada por los promoventes, respecto de los impactos ambientales de la obra o actividad de que se trate.”*

Lo anterior es trascendental, ya que si el proyecto en evaluación actualiza algunos de los tres supuestos de la fracción III antes transcrita, los comentarios que se viertan deberán hacer un gran énfasis en probar dichas circunstancias tanto de forma legal como técnica.

Un ejemplo que sirve para ilustrar lo anterior es el caso de Sandy Beach en Puerto Peñasco Sonora. En dicho caso, durante el 2007, el promovente presentó en dos ocasiones el proyecto mencionado para ser autorizado en materia de impacto ambiental. En ambas ocasiones la organización ambientalista Centro Intercultural para el Estudio del Desierto y Océanos (CEDO), ubicada en Puerto Peñasco, detectó en la Gaceta Ecológica que el proyecto afectaba de manera importante el estero denominado “La Choya”. Por lo que contactaron al Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA) para presentar los comentarios por escrito. Ambas organizaciones formularon un documento que contenía la siguiente información:

1.- Un primer apartado que acreditaba con documentos públicos y en copia certificada, la personalidad del representante legal del CEDO como comunidad afectada, con domicilio en el ayuntamiento de Puerto Peñasco.

2.- Un apartado que, sustentado en artículos científicos, comprobaba fehacientemente la importancia biológica del estero La Choya. En especial se logró comprobar la presencia de aves que se encuentran listadas en la NOM-059-SEMARNAT-2001 y por lo tanto están sujetas a protección especial.

3.- Un capítulo que argumentaba como la marina del proyecto destruiría el estero. Esta comprobación se realizó transcribiendo

pedazos cuidadosamente seleccionados de la MIA, en donde el promovente confiesa que el proyecto contempla una marina, y que esta marina estaba proyectada justo en el área que se había descrito como importante en el capítulo anterior de nuestro escrito.

4.- Se demostró fehacientemente con transcripciones de la MIA, como no se contemplaban medidas de litigación, relacionadas con las especies en peligro de extinción que CEDO y CEMDA comprobaron que existían en el predio.

5.- Se argumentó que las omisiones arriba señaladas encuadraban perfectamente en las fracciones del artículo 35 de la LGEEPA porque ponían en riesgo a especies listadas en la NOM-SEMARNAT-059-2001, y por lo tanto, que estaban sujetas a protección especial.

El resultado final fue que en ambas ocasiones la SEMARNAT decidió negar⁶³ la autorización, argumentando que el proyecto violaba la legislación ambiental y no contenían la información suficiente para ser autorizado.

Como se puede leer, el éxito del caso se basó en información científica sólida, que apuntaló los argumentos jurídicos que comprobaban que el proyecto encuadraba en los supuestos del artículo 35 de la LGEEPA.

Retomando el proceso, en la reunión pública de información dentro de los 25 días siguientes al acuerdo de autorización de la Consulta Pública, la SEMARNAT publicará una convocatoria para la reunión pública de información. En dicho evento

63- Las negativas a las solicitudes de autorización en materia de impacto ambiental constan en los siguientes links: <http://sinat.semarnat.gob.mx/dgiraDocs/documentos/son/resolutivos/2007/26SO2007TD035.pdf>
http://www.semarnat.gob.mx/Pages/Consultatutramite.aspx?bita_numero=26SO2007TD046

la SEMARNAT contratará un auditorio en el municipio donde el proyecto se llevará a cabo y convocará a la ciudadanía en general para que asistan a dicho evento. La reunión tendrá que celebrarse dentro de los 5 días posteriores a la publicación de la convocatoria.

La Reunión Pública de Información será presidida por el Delegado de la SEMARNAT en el Estado; por el Director General de Impacto Ambiental, si la MIA se está ventilando en las oficinas centrales; y por personal autorizado por la Unidad de Participación Ciudadana. Una vez abierta la reunión, se le dará la palabra al promovente para que exponga su proyecto por el espacio de una hora. Posteriormente, todas las personas del público que se hayan inscrito previamente por Internet, fax o presentando su registro personalmente en las oficinas de la SEMARNAT del estado o en la Dirección General de Impacto Ambiental, podrán hacer una presentación de entre cinco y veinte minutos. Al concluir las presentaciones, la SEMARNAT solicitará que se deje una copia de las presentaciones realizadas para que obren en el expediente, tanto de la Consulta Pública, como del procedimiento de evaluación de impacto ambiental. Al terminar las exposiciones del público, todos los asistentes podrán hacer preguntas de forma verbal y directa al promovente, quien deberá contestar cada cuestionamiento de manera puntual. Inclusive si alguna pregunta no fue contestada a satisfacción del interesado, puede haber preguntas para subsanar las omisiones. La reunión durará hasta que el público haya saciado todas sus preguntas. La sesión se clausurará con la lectura de la minuta de la misma y su firma por parte de los miembros del presidio, y de los asistentes que quieran firmarla.

Se puede entender a la Reunión Pública de Información, como un proceso que genera un espacio más propicio para drenar las inquietudes de los ciudadanos de forma directa. A diferencia de los comentarios vertidos por escrito, en donde la parte fundamental está en la contundencia técnica de los razonamientos esgrimidos. En la Reunión Pública de Información, se buscará ser contundente con las presentaciones en vivo y sobre todo con las preguntas hechas al promovente. Es importante señalar, que si bien la autoridad ambiental –junto con sus cuerpo de evaluadores- asiste a las reuniones públicas de información para conducir las, en cuanto al orden y disciplina de las mismas, pero como el proyecto consultado está sometido a un proceso

de evaluación de impacto ambiental que aún no concluye, la autoridad no puede hacer ningún comentario ni a favor ni en contra del mismo. Esta característica única hace que la reunión pública sea un espacio que debe ser aprovechado para exhibir al promovente, frente a la autoridad ambiental que participa como observador.

Por otra parte, como la Reunión Pública de Información es prácticamente el único espacio legal en donde un promovente tendrá que enfrentar cara a cara a la ciudadanía para informar y defender su proyecto, es común que sirva como escenario catártico para supurar inconformidades, no sólo contra el proyecto en sí mismo, sino contra lo que éste represente para el colectivo social. Debido a esto, se recomienda ampliamente que los promoventes de manera previa a la presentación de la MIA, hagan un análisis profundo sobre los impactos sociales que el proyecto pueda tener en la comunidad, y de manera particular las percepciones que dicha comunidad tendrá sobre el proyecto, de tal forma que se anticipe a los hechos. Desde antes de presentar la MIA se debe iniciar una fuerte campaña de relaciones públicas con los actores clave de la sociedad, para que de esta forma el proyecto sea comprendido en su totalidad. No es menor hacer el señalamiento de que si bien ya existen proyectos que la campaña de relaciones públicas, más que coaccionar e imponer a la sociedad el proyecto, debe de buscar obtener información para que el proyecto se amolde a las necesidades sociales de la comunidad. La imposición de proyectos, que pobremente consideran su impacto en quienes serán sus futuros vecinos y cohabitantes, son aquellos que irritan con mayor facilidad al público en general y provocan una guerra de percepciones, en donde si la comunidad se moviliza con coordinación y eficacia; las presiones generadas por ambas partes estallarán justo en la Reunión Pública de Información, provocando que la autoridad observe el proyecto como un problema político, además de

técnico, y sin duda incidiendo en su decisión final. Es claro que este escenario es perjudicial para todos, sin embargo, debemos reconocer que las reglas de la reunión pública de formación fomentan más la confrontación que una discusión racional sobre el tema.

Un ejemplo que ilustra la importancia de la Reunión Pública de Información es el caso del Pargo Dorado. En donde a finales del 2007, una empresa pretendió obtener un permiso de impacto ambiental para construir una serie de ranchos de acuacultura para pargo dorado. Previo a la reunión pública de información, el CEMDA contactó a diversos investigadores especialistas en acuacultura, y en especial en pargos. Días antes de la reunión se les explicó el proceso de evaluación de impacto ambiental y se hizo hincapié en la importancia que tenían sus comentarios dentro de la reunión pública de información. Los científicos estuvieron de acuerdo en participar en la reunión, porque observaron que sus opiniones serían tomadas de manera objetiva por la autoridad, y sobre todo porque serían utilizados como insumos por parte de la SEMARNAT al momento de decidir si autorizaba el proyecto o no. Finalmente, en la semana previa a la reunión se inscribieron por Internet cada uno de los ponentes, escogiendo cuidadosamente el orden de los mismos, para que las exposiciones fueran concatenadas y expuestas en orden lógico que permitiera exponer con claridad los riesgos ambientales del proyecto, además de las violaciones claras a la ley.

Durante la reunión pública el promovente expuso su proyecto, representado por el director del mismo y sin apoyo técnico alguno. El director del proyecto tuvo que contestar las preguntas de 10 participantes, en donde la gran mayoría eran científicos doctorados en recursos marinos, tres abogados del CEMDA y una abogada de la Asociación Internacional para la Defensa del Ambiente (AIDA). El resultado fue que las preguntas del público fueron tan abrumadoras que el promovente terminó por perder la claridad, y finalmente no logró demostrar que su proyecto tenía los sustentos técnicos jurídicos suficientes para ser autorizado.

Semanas después, la SEMARNAT decidió no autorizar⁶⁴ el proyecto porque durante la Reunión Pública de Información, se acreditó que éste no cumplía con la legislación nacional e internacional.

En esta ocasión el caso fue exitoso porque la Reunión Pública de Información se realizó de manera organizada, basada en una estrategia previa, y esgrimiendo argumentos técnicos y jurídicos perfectamente respaldados.

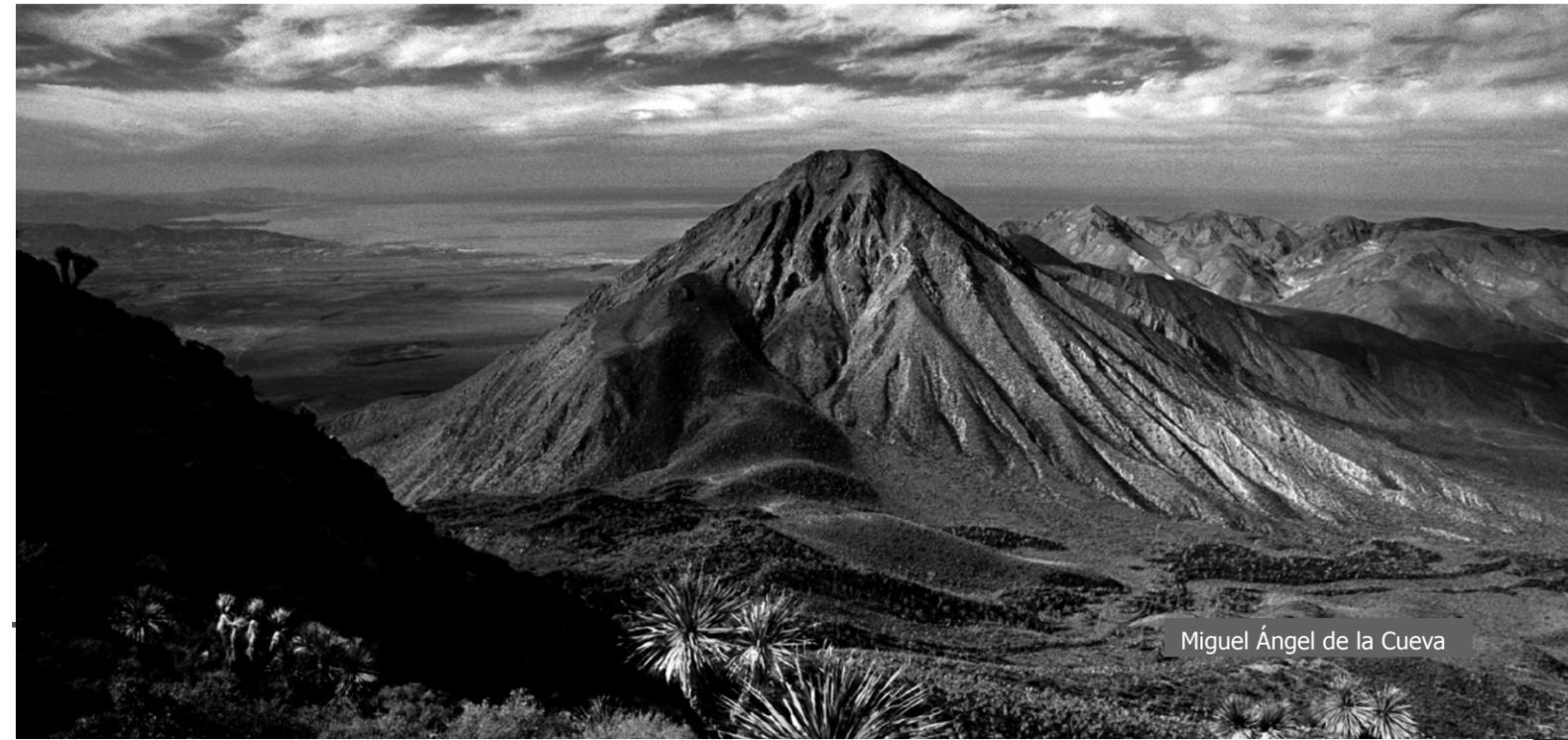
Finalmente, la SEMARNAT al momento de dictar la resolución de impacto ambiental deberá consignar las conclusiones de la reunión pública de información. Sin que esto sea un mandato para que en el resolutivo haga un razonamiento profundo de dichas conclusiones.

64- El resolutivo, mediante el cual se niega la la solicitud de autorización de impacto ambiental puede ser consulta en el siguiente link: <http://sinat.semarnat.gob.mx/dgiraDocs/documentos/bcs/resolutivos/2007/03BS2007P0012.pdf>

4.5 Conclusiones

Como se puede ver, el procedimiento de Consulta Pública, tanto con la presentación de documentos por escrito, como con la Reunión Pública de Información, constituye el único espacio legalmente regulado en el cual un promovente debe de exponerle al público en general su proyecto. Esto tiene un valor social de suma trascendencia, ya que por un lado fortalece a la comunidad en lo colectivo y en lo individual; y por otro, obliga a que el inversionista adecue su proyecto al contexto real de la comunidad. Por lo tanto, debe ser visto como un proceso enriquecedor del proyecto, mas que como destructor del mismo, y un filtro de inversiones no amigable con la comunidad receptora ni con el medio ambiente.

Capítulo V Recomendaciones Finales



A continuación se presentan las recomendaciones finales divididas por capítulo:

En materia de Ordenamiento Ecológico:

1.- Para lograr una incidencia real en las disposiciones finales que serán implementadas mediante un programa de ordenamiento ecológico, es necesario que cada sector se organice de manera previa para diseñar las estrategias que utilizará para enfrentar todo el proceso como sector.

2.- Es fundamental tener conciencia que para hacer frente a un proceso tan largo y complejo, se requiere de un compromiso real para asistir a todas las reuniones y darle un seguimiento puntual a cada parte del proceso.

3.- Durante todo el proceso los participantes deben de tener una posición abierta al diálogo y a la negociación.

4.- Se sugiere la realización de talleres o reuniones previas a la iniciación de los procesos de creación de programas de ordenamientos ecológicos, a efecto de que se identifiquen las posiciones y posibles conflictos entre sectores.

En materia de Normas Oficiales Mexicanas.

1.- Es fundamental buscar una mayor representatividad en los comités sectoriales de normalización que permitan transmitir las necesidades del sector a la SEMARNAT.

2.- Las consultas públicas vía internet no son del todo incluyentes, ya que no todos los ciudadanos tienen acceso a la red. Por lo cual, se deberán buscar otros mecanismos en los que se genere mayor involucramiento público.

3.- Se recomienda ampliamente que la redacción de las normas se realice en un lenguaje simple, lo cual permita a los ciudadanos comprender y generar observaciones a los proyectos de NOM y NMX de manera sencilla.

En materia de áreas naturales protegidas:

1.- Es recomendable que se procure una representatividad eficaz en los consejos consultivos de la CONANP. Un diálogo constante entre el representante sectorial y los integrantes de su sector, a efecto de que el primero transmita las necesidades del grupo con nitidez y eficiencia.

2.- Es fundamental que las autoridades hagan un esfuerzo significativo para que los procesos de Consulta Pública sean más amplios y asertivos, en donde se reconozca que cada proceso de creación de una ANP está sujeto a las particularidades del caso. Por lo tanto, se invita a las autoridades para que realicen procesos de Consulta Pública ad hoc, en donde los ciudadanos puedan no sólo conocer el proyecto de decreto, sino participar en su construcción y diseño. La apropiación del ANP's por parte de la sociedad es la única manera en que podremos tener áreas bien manejadas.

3.- Se recomienda el involucramiento del público en la elaboración de los planes de manejo. Pensamos que sólo de esta manera, los planes de manejo pueden ser realistas y apegados a la realidad histórica que pretenden regular y mejorar.

En materia de impacto ambiental:

1.- El procedimiento de evaluación de impacto ambiental es un proceso muy complejo, que inicia desde el momento mismo de elaboración de la manifestación de impacto ambiental. Por lo tanto, el diseño de la misma debe de tomarse con el tiempo necesario a efecto de recabar toda la información técnica posible.

2.- Se recomienda una reforma legal permita minimizar el conflicto mediante que el proceso de Consulta y potencie más el diálogo y el acuerdo.

3.- El éxito en las consultas públicas radica en actuar a tiempo, para lo cual es preciso revisar cada semana la Separata de la Gaceta Ecológica⁶⁵, presentar los escritos de solicitud de Consulta Pública de manera oportuna, y contactar a los funcionarios responsables de la tramitación de la evaluación del impacto ambiental, para darle seguimiento a la solicitud de Consulta Pública.

4.- Es fundamental presentarse a la Consulta Pública con información científica y legal veraz, comprobable y de la mejor calidad posible.

5.- Es muy importante que Para tener éxito, un grupo nutrido de personas presenten comentarios por escrito a la SEMARNAT y asistan a la reunión pública de información.

6.- Se sugiere un acercamiento a los sectores que tienen posibilidad de entablar conflicto con el promovente del desarrollo o actividad, a efecto de que se tomen en cuenta las recomendaciones y/o posiciones de todos los posibles afectados y de los individuos interesados en el área geográfica, con el objetivo de inhibir confrontaciones.

65- Puede ser consultada en el siguiente link: <http://www.semarnat.gob.mx/tramitesyservicios/informaciondetramites/Pages/separatadelagacetaecologica.aspx>

Referencias

Leyes

- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Diario Oficial de la Federación (28-ene-1988)
- Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. Diario Oficial de la Federación (25-febrero-2003)
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Diario Oficial de la Federación (4 de agosto de 1994)
- Ley Federal de Metrología y Normalización. Diario Oficial de la Federación (1- jul-1992)
- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en materia de Áreas Naturales Protegidas Diario Oficial de la Federación (30-nov-2000)
- Reglamento de la Ley General del Equilibrio ecológico y Protección al Ambiente en materia de Impacto Ambiental diario Oficial de la federación (30-may-2002)
- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en materia de Ordenamiento Ecológico. Diario Oficial de la Federación (8-ago-2003)
- Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Diario Oficial de la Federación (30-nov-2006)
- Reglamento Interior del Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas (2008).

Libros

- Brañes Raúl, Manual de Derecho Ambiental Mexicano, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, Fondo de Cultura Económica, segunda edición, México, 2000.
- Paz Octavio, El Peregrino en su Patria I, México en La obra de Octavio Paz, Fondo de Cultura Económica. México, 1987.
- Cosío Villegas Daniel, El Sistema Político Mexicano, Editorial Joaquín Mortiz, México 1972.
- José Agustín, Tragicomedia Mexicana 2, planeta, cuarta reimpresión, México, noviembre 1994.

Documentos

- Controller and Auditor General Turning principles into action: A guide for local authorities on decision-making: A good practice guide (september 2007), New Zealand.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia. Estrategia Nacional para

Páginas de internet

- la Participación Ciudadana en el Sector Ambiental (ENAPCI). Junio 2008.
- Department of Conservation QN1213 Consultation Guidelines (2008), Nueva Zelanda
- Programa Nacional de Normalización 2007. Diario Oficial de la Federación (21-mayo-2007)
- SOCIEDAD DE HISTORIA NATURAL NIPARAJÁ, A.C., Propuesta de creación del Parque Nacional Espíritu Santo, Estudio Previo Justificativo, volumen 1, The Nature Conservancy (TNC), United Nations Foundation, Fondo Mundial de la Naturaleza, Programa Golfo de California (WWF) octubre 2005.
- Minuta de la 33ª Reunión del Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas (13 de diciembre de 2007).
- Minuta de la 34ª Reunión del Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas (23 de julio de 2008).
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales subsecretaria de planeación y política ambiental dirección General de Política Ambiental e Integración Regional y sectorial. Manual del Proceso de Ordenamiento Ecológico. 2006
- Partnership for Principle 10: <http://www.pp10.org>
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México: <http://www.juridicas.unam.mx>
- Access Initiative: <http://www.accessinitiative.org>
- Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales: <http://www.semarnat.gob.mx>

