

ESTUDIO

ACUERDO DE ESCAZÚ

Implicaciones legales y participación
de los actores

Dr. Juan Carlos Carrillo Fuentes
Mtra. Anaid Velasco Ramírez

Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA)

28 de febrero de 2022



El Acuerdo de Escazú es el primer tratado internacional vinculante en temas ambientales para toda la región en este siglo XXI.



Su objetivo es garantizar la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso a la información, participación pública en los procesos de toma de decisiones y acceso a la justicia en asuntos ambientales.



El presente documento tiene por objetivo generar un estudio analítico y propositivo sobre los retos jurídicos e institucionales en camino a la implementación del Acuerdo de Escazú por parte del Estado mexicano.

Índice

Introducción	4
Nota metodológica	4
MARCO DE REFERENCIA	5
Derecho humano a un medio ambiente sano.....	5
Principio 10, Declaración de Río de Janeiro.....	5
Acuerdo de Escazú.....	6
MARCO LEGAL APLICABLE (NACIONAL E INTERNACIONAL) PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE ESCAZÚ EN MÉXICO	8
ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL	8
Acceso a la información como derecho humano.....	8
Derechos indígenas.....	9
Legislación nacional.....	9
Situación actual para acceder a la información ambiental.....	11
ACCESO A LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN ASUNTOS AMBIENTALES	12
Acceso a la participación como derecho humano.....	12
Derechos indígenas.....	13
Legislación nacional.....	13
Situación actual para participar en la toma de decisiones.....	16
ACCESO A LA JUSTICIA EN ASUNTOS AMBIENTALES	17
Acceso a la justicia como derecho humano.....	17
Derechos indígenas.....	17
Legislación nacional.....	17
Situación actual para acceder a la justicia en asuntos ambientales.....	19
PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS AMBIENTALES	20
Legislación nacional.....	20
Situación actual para las personas defensoras del medio ambiente.....	20
MECANISMOS DE RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS	21
Corte Internacional de Justicia.....	21
¿QUÉ HACE ESPECIAL AL ACUERDO DE ESCAZÚ?	22
Bibliografía	23
Tabla de acrónimos y siglas	26

Introducción

El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, también conocido como Acuerdo de Escazú, es el primer tratado internacional vinculante en temas ambientales para toda la región en este siglo XXI. Tiene como precedentes en la materia el Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro de 1992 y el Convenio de Aarhus de la Unión Europea adoptado en 1998.

El Acuerdo de Escazú tiene como objetivo garantizar la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación; esto, orientado a la protección del derecho de cada persona (y de las generaciones futuras) a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible (Acuerdo de Escazú, artículo 1.º). Además, es un tratado pionero y realista, al plantear la protección de las personas defensoras del medio ambiente en la región más peligrosa para esta actividad (Acuerdo de Escazú, artículo 9.º).

El Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. (CEMDA),¹ como miembro de la Iniciativa de Acceso México (IAMEX, integrada también por Cultura Ecológica, Comunicación y Educación Ambiental, y el Centro de Colaboración Cívica), desde hace varios años ha impulsado la creación, firma, ratificación y ahora implementación del Acuerdo de Escazú. Por su parte, la Fundación Friedrich Ebert (FES, por sus siglas en alemán),² también dedica esfuerzos y trabajo a la implementación del Acuerdo de Escazú en la región. Ambas organizaciones han generado sinergia y colaborado en el tema desde el año 2019.

Como resultado de dicha colaboración y conforme a los términos de referencia, el presente documento tiene por objetivo generar un estudio analítico y propositivo sobre los retos jurídicos e institucionales en el camino hacia la implementación del Acuerdo de Escazú por parte del Estado mexicano.

Nota metodológica

El presente documento fue desarrollado bajo una aproximación deductiva, yendo de los aspectos más generales hacia los temas particulares del estudio. De esta manera, en cada apartado se comienza por el análisis de los instrumentos globales más relevantes, para después continuar con los regionales y finalmente analizar los nacionales. En este recorrido se hacen comentarios puntuales desde el enfoque de género y de inclusión de los grupos de la sociedad tradicionalmente excluidos de la toma de decisiones y del ejercicio de sus derechos.

Para facilitar la lectura y una mejor comprensión de los temas jurídicos analizados, el documento utiliza un lenguaje sencillo y procura evitar tecnicismos jurídicos; además, al final de cada planteamiento sustentado en alguna ley o tratado internacional en particular se señala el o los artículos que dan fundamento legal a las afirmaciones.

¹ <https://www.cemda.org.mx/>

² <https://fes-transformation.fes.de/>

Marco de referencia

Los derechos humanos son el conjunto de libertades indispensables para el desarrollo integral y digno de cualquier persona, generalmente reconocidos dentro del orden jurídico, ya sea por la Constitución o los tratados internacionales. Se trata de derechos inherentes a cualquier persona, sin distinción de nacionalidad, sexo, color, religión o cualquier otra condición. Estos derechos están directamente interrelacionados, son interdependientes e indivisibles y obedecen al *principio de progresividad* (CNDH, *s/f*); es decir, el Estado tiene la obligación de generar una protección cada vez mayor y mejor de los derechos humanos, y bajo ninguna justificación se debe retroceder (CEDHJ, *s/f*), tal como plantea el Acuerdo de Escazú.

La relevancia de los derechos humanos es tan grande que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos inicia su primer artículo señalando que “todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte” (CPEUM, artículo 1.º). Además, señala expresamente que el ejercicio de los derechos humanos “no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece” (CPEUM, artículo 1.º).

Es muy importante subrayar que el mismo texto indica que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados internacionales celebrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado son “Ley Suprema de toda la Unión” (CPEUM, artículo 133).

En este orden de ideas, el Acuerdo de Escazú es un tratado internacional en materia de derechos humanos, fue aprobado por el Senado y entró en vigor el 20 de abril de 2021, por lo que ya es Ley Suprema de toda la Unión, obliga a los tres órdenes de Gobierno en la república mexicana, y solo puede limitarse conforme a lo establecido en el propio texto constitucional.

Derecho humano a un medio ambiente sano

A nivel internacional, gozar de un medio ambiente limpio, saludable y sostenible fue reconocido como derecho humano por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en 2020 en la resolución 48/13 (Asamblea General de la ONU, 2021). Dicha resolución se orienta a proteger los sistemas naturales, que son condiciones previas básicas para la vida y el sustento

de todas las personas y sus derechos (Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, 2021), claro ejemplo de la interconexión e indivisibilidad de los derechos humanos. En la escala nacional, desde el año 2002 (reformado en 2012) la propia Constitución reconoce el derecho humano de toda persona a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar (CPEUM, artículo 4.º).

El derecho humano a un medio ambiente sano tiene al menos dos ámbitos. Por un lado, la protección al ambiente como prerrequisito de los derechos humanos (a la vida, la salud, etc.) y, por otro, el vínculo entre persona, medio ambiente y derechos procedimentales (derechos de acceso) (Asamblea General de la ONU, 2021). Es en este segundo ámbito en el que el Acuerdo de Escazú cobra especial relevancia, como se explica a lo largo del presente documento.

Principio 10, Declaración de Río de Janeiro

El Acuerdo de Escazú es un gran avance de la comunidad internacional para contar con disposiciones que aclaren y faciliten la implementación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, adoptada en 1992. El Principio 10 señala:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes (ONU, 1992).

La Declaración de Río de Janeiro es un instrumento de *derecho suave* que, si bien debe orientar el desempeño de los Estados, no es un tratado internacional vinculante que obligue legalmente a los Gobiernos a aplicarlo, como sí lo hace el Acuerdo de Escazú.

Acuerdo de Escazú

En marzo de 2018 se adoptó el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, o Acuerdo de Escazú, el cual fue ratificado y depositado por el Estado mexicano ante la ONU en enero de 2021 y entró en vigor en el Día de la Tierra, el 22 de abril de ese mismo año.

El Acuerdo de Escazú es una herramienta que puede contribuir a reducir la desigualdad y reforzar los derechos ambientales de las personas en situación de vulnerabilidad. Para que esto ocurra, los derechos de acceso a la información, la participación pública y la justicia en asuntos ambientales se deben garantizar de manera plena y eficaz, considerando el contexto sociocultural de las personas, especialmente el de quienes viven condiciones adversas que dificultan el ejercicio efectivo de sus libertades y derechos, como mujeres, indígenas, o quienes no saben leer ni escribir, por poner algunos ejemplos.

Mediante el Acuerdo de Escazú se establecen estándares que son “pisos mínimos” para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos de acceso, pero no limitan la profundidad con que cada Estado decida abordar el tema. Este tratado busca fortalecer la gobernanza ambiental desde la base, poniendo a las personas en el centro, con una perspectiva de derechos humanos y explicitando la relación de interdependencia que existe con los derechos ambientales.

El objetivo del Acuerdo de Escazú es garantizar la implementación plena y efectiva en la región de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales; también busca crear y fortalecer capacidades y cooperación orientada a proteger los derechos de cualquier persona (presente o futura) a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible (Acuerdo de Escazú, artículo 1.º). Para orientar su implementación, el mismo Acuerdo se basa en principios de derecho de suma relevancia, en particular el precautorio, previamente reconocido de manera expresa por la legislación mexicana (salvo en la ley de bioseguridad de organismos genéticamente modificados). Además, define a las “personas o grupos en situación de vulnerabilidad” como “aquellas que encuentran especiales dificultades para ejercer sus derechos de acceso” en el contexto nacional de cada Parte, mas no brinda ejemplos.

Los países que forman Parte del Acuerdo deben garantizar el derecho del público de **acceder a la información ambiental** que está en su poder, bajo su control o custodia, de acuerdo con el principio de máxima publicidad. En términos generales, el ejercicio de este derecho comprende los siguientes aspectos (Acuerdo de Escazú, artículo 5.º):

- Solicitar y recibir información de las autoridades competentes sin necesidad de mencionar algún interés especial ni justificar las razones por las cuales se solicita.
- Ser informado en forma expedita sobre si la información solicitada obra o no en poder de la autoridad competente que recibe la solicitud.

- La información debe ser entregada sin costo alguno.
- Ser informado del derecho a impugnar y recurrir la no entrega de información y de los requisitos para ejercer ese derecho.

En su texto, también especifica las causas por las cuales se puede negar el acceso a la información ambiental y cuáles son las condiciones en las que dicha información debe ser entregada. Además, establece la obligación de contar con mecanismos de revisión independientes (Acuerdo de Escazú, artículo 5.º).

Asimismo, el Acuerdo señala las obligaciones de los Estados Parte con relación al derecho de acceso a la información. En este sentido, las legislaciones nacionales tienen que armonizar las normas referentes a la información pública que el gobierno debe generar, y a cómo, cuándo y qué tipo de información debe recopilar el Estado. El texto establece la obligación de los Estados Parte de actualizar los sistemas de información ambiental, y de poner a disposición del público y difundir la información ambiental relevante para sus funciones de manera sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible (Acuerdo de Escazú, artículo 6.º).

Con el objetivo de promover, fiscalizar y garantizar el derecho de acceso a la información, todos los países que forman parte del Acuerdo de Escazú se comprometen a establecer uno o más órganos o instituciones imparciales y con autonomía e independencia (Acuerdo de Escazú, artículo 6.º). En el caso de México, contamos con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), así como con órganos garantes del derecho de acceso a la información en cada una de las 32 entidades de la república mexicana.

El Acuerdo de Escazú aporta varios puntos al derecho de acceso a la información en México, en torno a los cuales se debe revisar y armonizar el marco legal aplicable. Los principales puntos son:

- La definición amplia de:
 - *Información ambiental* basada en el principio de máxima publicidad, incluyendo aquella que esté relacionada con los riesgos ambientales y los posibles impactos adversos asociados.
 - *Autoridad competente* obligada en temas de acceso a información. Incluye a las organizaciones privadas que reciban fondos o beneficios públicos de manera directa o indirecta, con lo cual adquieren las mismas obligaciones que la autoridad competente en aquellos proyectos y en la medida que reciban dichos recursos o beneficios.
- La simplificación y accesibilidad de los procedimientos para realizar solicitudes de información y la entrega de la misma (contar con asesoría y asistencia para realizar las peticiones o la traducción de documentos en idiomas no oficiales).
- El régimen de excepción y las causales para negar la entrega de información de manera muy concreta y delimitada.
- La pertinencia cultural con que se deben elaborar materiales y funcionar los medios para su difusión.

En lo que respecta al **derecho de acceso a la participación**, el Acuerdo de Escazú compromete a los Estados signatarios a contar con mecanismos de participación en la toma de decisiones y autorizaciones que puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente y la salud de las personas. Los países Parte están obligados a asegurar que la participación sea abierta e inclusiva desde etapas iniciales del proceso de toma de decisiones, con plazos razonables que dejen tiempo suficiente para informar al público y para que este participe en forma efectiva. También se debe tener la oportunidad de presentar observaciones por medios apropiados y disponibles (incluye medios escritos, electrónicos u orales); asimismo, en las decisiones de la autoridad se debe considerar el resultado del proceso de participación (Acuerdo de Escazú, artículo 7.º).

El texto también señala que las personas deben ser informadas sobre las decisiones que se tomen (por ejemplo, de evaluaciones de impacto ambiental), de los motivos y fundamentos que las sustentan, así como del modo en que se tuvieron en cuenta sus observaciones; sobre el procedimiento para quejarse (administrativa y judicialmente), entre otros temas (Acuerdo de Escazú, artículo 7.º). En un país como México, los medios apropiados deben considerar diversos aspectos sociales, culturales e incluso de infraestructura disponible. Para ello, son herramientas de gran valor las organizaciones de la sociedad civil, las radios comunitarias, las personas comunicadoras comunitarias y los materiales audiovisuales.

Es importante comprender que este tratado internacional fomenta la participación pública en proyectos que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente o la salud de las personas. Esto debe ocurrir tanto en decisiones generales (elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos), como en decisiones concretas (por ejemplo, autorizaciones y permisos para obras y actividades específicas).

Para lograr una efectiva participación en los procesos de toma de decisiones ambientales específicas, se debe difundir información estratégica en lenguaje no técnico y comprensible. Esta información debe incluir (Acuerdo de Escazú, artículo 7.º):

- La descripción del área de influencia y de las características físicas y técnicas del proyecto o actividad propuesta; los impactos ambientales, incluyendo los acumulativos; las medidas previstas para minimizar impactos; las tecnologías disponibles para ser utilizadas y los lugares alternativos para realizar el proyecto.
- Los informes y dictámenes públicos vinculados al proyecto o actividad de que se trate.
- Las acciones de monitoreo de la implementación y de los resultados de las medidas del estudio de impacto ambiental.

El Acuerdo de Escazú hace énfasis en el ejercicio efectivo de los derechos de acceso, por lo cual obliga a los Estados Parte a establecer condiciones propicias para que la participación pública se adecúe a las características sociales, económicas,

culturales, geográficas y de género de las personas (Acuerdo de Escazú, artículo 7.º). Este tema es de gran relevancia y a la vez supone un reto para la implementación debido a las enormes inequidades sociales y de género que prevalecen de manera muy marcada en el país.

Por último, cabe señalar que el Estado mexicano debe realizar esfuerzos para identificar al público directamente afectado por proyectos y actividades específicas, a fin de facilitar su participación y ejercicio de derechos.

El tema de **acceso a la justicia** en asuntos ambientales es desarrollado a lo largo del artículo 8.º del Acuerdo de Escazú, el cual se enfoca en ampliar las vías para exigir el cumplimiento de los derechos ambientales y promover que todas las personas accedan a la justicia en condiciones de igualdad, en especial aquellas que pertenecen a grupos históricamente excluidos y en situación de vulnerabilidad.

Cada Estado Parte debe garantizar el derecho a inconformarse y quejarse legalmente (impugnar y recurrir) sobre el fondo o el procedimiento de cualquier decisión, acción u omisión relacionada con el acceso a la información o participación, o bien, que pueda afectar al medio ambiente de manera adversa o contravenir normas jurídicas relacionadas con el medio ambiente. Algunas de sus principales aportaciones son las siguientes (Acuerdo de Escazú, artículo 8.º):

- La obligación de realizar ajustes en los procedimientos legales, como la traducción de resoluciones a idiomas no oficiales, el uso de lenguaje claro o la asistencia técnica y jurídica gratuita.
- El concepto de *legitimación activa amplia*, lo que implica facilitar los requisitos de presentación de demandas por la posible afectación de daños ambientales.
- La posibilidad de aplicar *carga dinámica* o *inversión de la carga de la prueba*, que traslada la obligación de probar el daño ambiental o el potencial riesgo a quienes llevan a cabo la actividad o proyecto.
- La obligación del Estado Parte de contar con órganos especializados en materia ambiental para la solución de conflictos, y de establecer medidas de reparación de daños como la restitución, compensación o garantías de no repetición.
- El uso de medios alternativos para la solución de conflictos ambientales, como la mediación, conciliación o negociación.
- La obligación de contar con procedimientos efectivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciales y sin costos prohibitivos.

El Acuerdo de Escazú incluye en su texto una parte imprescindible que busca contribuir al logro de sus principales objetivos mediante el reconocimiento de la labor de las **personas defensoras de los derechos humanos en asuntos ambientales**. Así, en su artículo 9.º, establece la obligación de todos los Estados firmantes de garantizar un entorno seguro y propicio para la promoción y defensa de los derechos humanos en asuntos ambientales (Acuerdo de Escazú, artículo 9.º). Esto implica la obligación de los Gobiernos de brindar la

protección necesaria y efectiva de las personas defensoras, así como de sus derechos fundamentales.

Por primera vez, en un tratado internacional se establecen obligaciones a los Estados Parte para que se garantice la protección de las y los defensores de derechos humanos en temas ambientales. En este sentido, los Estados Parte están obligados a generar y garantizar un entorno propicio para que las personas defensoras de los derechos humanos en asuntos ambientales puedan realizar sus actividades en un contexto libre de amenazas, restricciones e inseguridad. Es decir, deben tomar las medidas necesarias, suficientes y efectivas para reconocer, proteger y promover los derechos de las personas defensoras en el marco de sus actividades de defensa del medio ambiente, incluidos sus derechos a la vida, integridad personal, libertad de opinión y expresión, reunión, etc. Por eso, el Estado mexicano tiene la obligación de tomar medidas apropiadas y efectivas para prevenir ataques, ame-

nazas o intimidaciones en contra de las personas defensoras de derechos ambientales y, cuando esto no sea posible, investigar y sancionar a los responsables de manera eficaz.

A lo largo de sus 26 artículos, el Acuerdo de Escazú establece temas generales, como fortalecimiento de capacidades; cooperación; centro de intercambio de información; implementación nacional; fondo de contribuciones voluntarias; conferencia de las partes; derecho a voto; secretaría; comité de apoyo a la aplicación y el cumplimiento; solución de controversias; enmiendas; firma, ratificación, aceptación, aprobación y adhesión; entrada en vigor; reservas; denuncia; depositario, y textos auténticos.

Todos los aspectos comentados en el presente apartado tendrán que detallarse y desarrollarse con las resoluciones, acuerdos o protocolos que surjan de las conferencias de las partes (CoP) que inician en abril de 2022, en Santiago de Chile.

MARCO LEGAL APLICABLE (NACIONAL E INTERNACIONAL) PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE ESCAZÚ EN MÉXICO

ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

Acceder a la información pública es un derecho de todas las personas, y solo en casos excepcionales debe ser acotado o limitado. Quienes cuentan con más y mejor información tienen mayores posibilidades de tomar decisiones adecuadas y de ejercer sus derechos.

Garantizar el acceso público a esta información contribuye a contar con mejores políticas públicas en asuntos ambientales, puesto que las autoridades tienen el potencial de tomar mejores decisiones, mientras las personas y organizaciones de la sociedad civil pueden participar de manera responsable y propositiva, además de dar seguimiento a la rendición de cuentas de las políticas públicas y sus repercusiones en los ecosistemas naturales. Por el contrario, sin acceso a la información se dificulta la coordinación entre autoridades, al igual que la evaluación y monitoreo de su desempeño y resultados, dificultando así la participación social objetiva y responsable (Cartocrítica, 2021).

Acceso a la información como derecho humano

Contar con información ha sido reconocido como un derecho humano por diversos instrumentos jurídicos internacionales a nivel global, continental y regional. La Declaración Universal de los Derechos Humanos³ establece los derechos humanos fundamentales que deben protegerse en el mundo entero. En su artículo 19, indica que *toda persona tiene derecho a investigar y recibir información y opinión, y el de difundirlas* (Asamblea General de la ONU, 1948).

³ La Declaración Universal de los Derechos Humanos es un documento adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948 en París, que recoge en sus 30 artículos los derechos humanos considerados básicos.

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH),⁴ también conocida como Pacto de San José, fue adoptada por la Organización de los Estados Americanos (OEA) como eje principal del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, pues prevé los derechos y libertades que los Estados deben respetar. El Pacto de San José es reglamentado por el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,⁵ también llamado Protocolo de San Salvador. Este protocolo, también en su artículo 19, compromete a los Estados Parte a presentar informes periódicos sobre las medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el debido respeto de los derechos consagrados en el mismo (derecho a un medio ambiente sano, a contar con servicios públicos básicos, y a proteger, preservar y mejorar el medio ambiente).

Para la región de América latina y el Caribe hay que considerar el Acuerdo de Escazú, cuyo artículo 5.º reconoce el derecho de las personas a solicitar y recibir información pública ambiental, así como las causas de excepción, y en su artículo 6.º señala las obligaciones de los Estados Parte de generar, actualizar y difundir información pública ambiental de manera culturalmente pertinente.

Derechos indígenas

Es importante mencionar los instrumentos legales internacionales sobre derechos indígenas, en particular el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1989), que aclara que los pueblos indígenas tienen derecho a que la diversidad de sus culturas sea reflejada en los medios de información públicos sin discriminación alguna, acceder a todos ellos y establecer los propios (OIT, 1989: artículos 15 y 16). De igual manera, hay que mencionar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI), que, si bien es un instrumento jurídicamente no vinculante, establece una serie de lineamientos que el Estado mexicano se comprometió a observar. La Declaración señala que los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación; además, se debe asegurar que los medios de información públicos reflejen debidamente la diversidad cultural indígena (DNUDPI, artículo 16). Para estos fines, los Estados deben facilitar la creación de radioemisoras y televisoras indígenas, así como otros medios de información y comunicación.

Legislación nacional

En la escala nacional, el marco legal vigente en México ya considera los aspectos generales del derecho de acceso a la información ambiental que son reconocidos y promovidos por el Acuerdo de Escazú.

Es necesario hacer un análisis integral del marco legal mexicano para comprender el estatus del derecho de acceso a la

información ambiental. La Constitución sienta las bases generales y principios que desarrolla la legislación secundaria y específica en materia ambiental y de acceso a la información. Por un lado, el contenido y concepto de *información ambiental* se establece en la legislación ambiental (Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, LGEEPA), mientras que el procedimiento de acceso se determina por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), que distribuye facultades concurrentes entre los tres órdenes de Gobierno y sienta las bases generales en la materia, y a su vez es complementada por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP) y las 32 leyes de las entidades federativas en la materia.

La Constitución reconoce el derecho a un medio ambiente sano en su capítulo dedicado a los derechos humanos y sus garantías (CPEUM, artículo 4.º). También reconoce el derecho de libre acceso a la información plural y oportuna, mismo que debe ser garantizado por el Estado (CPEUM, artículo 6.º). Esto resulta de suma relevancia para ejercer de mejor manera el derecho a participar, así como para exigir a las autoridades que cumplan con sus responsabilidades.

El mismo texto constitucional establece quiénes son los sujetos obligados a informar y transparentar el uso de recursos públicos; el principio de máxima publicidad, y la obligación de publicar el ejercicio de los recursos públicos (CPEUM, artículo 6.º). Con fundamento en este artículo constitucional, los sujetos obligados deben publicar la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos, el cumplimiento de sus objetivos y los resultados obtenidos; sin embargo, en la práctica esto no ocurre. Cabe resaltar que las causas de excepción para acceder a la información no se contemplan en el texto constitucional, sino mediante la legislación reglamentaria.

Otro aspecto sumamente importante del artículo sexto constitucional es que en su fracción VIII establece un organismo de acceso a la información autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica y de gestión, el INAI. Este organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal (CPEUM, artículo 6.º).

En cuanto a la legislación secundaria, la LGEEPA considera información ambiental cualquier información escrita, visual o en forma de base de datos de que dispongan las autoridades ambientales en materia de agua, aire, suelo, flora, fauna y recursos naturales en general, así como sobre las actividades o medidas que les afectan o puedan afectarlos (LGEEPA, artículo 159 Bis 3). En el mismo capítulo dedicado a la información ambiental, señala la obligación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) de desa-

4 Adoptada el 22 de noviembre de 1969; entró en vigor el 18 de julio de 1978.

5 Adoptado el 17 de noviembre de 1988; entró en vigor el 16 de noviembre de 1999.

rollar un Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales de libre acceso para registrar, organizar, actualizar y difundir la información ambiental nacional, el cual se debe coordinar y complementar con el Sistema de Cuentas Nacionales a cargo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (LGEEPA, artículo 159 Bis). También compromete a la autoridad ambiental a elaborar y publicar bianualmente un informe detallado de la situación general existente en el país en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente (LGEEPA, artículo 159 Bis 1). Vale la pena señalar que el último reporte fue publicado en el año 2018.

También existen diversas disposiciones a lo largo de la LGEEPA que se relacionan con el derecho de acceso a la información ambiental considerando lo señalado por el Acuerdo de Escazú, especialmente en temas como principios de política ambiental, asentamientos humanos, actividades altamente riesgosas, prevención y control de la contaminación, el Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC), el Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales (SINIARN), el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINAP) y el procedimiento de evaluación de impacto ambiental (EIA).

Las bases constitucionales sobre la manera de acceder a la información son desarrolladas mediante leyes reglamentarias específicas, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP). La primera distribuye facultades, competencias y atribuciones entre Federación, estados y municipios; además, establece los aspectos que la Ley Federal de Transparencia y las 32 entidades federativas de la república mexicana deben desarrollar, cada cual en el ámbito de sus respectivas competencias y a partir del sistema federal mexicano. En todas estas leyes se detalla que el acceso a la información pública se puede realizar mediante consulta de la información pública de oficio (obligaciones de transparencia) o a través de una solicitud de acceso a la información pública (petición de parte).

La Ley General señala que “el derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información” (LGTAIP, artículo 4.º), y tanto la Ley Federal como las de las entidades federativas obligan a poner a disposición de cualquier persona la información pública en los sitios de Internet correspondientes y a través de la Plataforma Nacional de Transparencia.

En México, toda la información en posesión de los sujetos obligados es pública y debe ser accesible para cualquier persona. Es decir, conforme al marco legal mexicano, cualquier información generada, transformada, financiada o en posesión de cualquier autoridad, entidad pública, partido político, o persona (física o moral) que reciba y ejerza recursos públicos es de libre acceso. Esto quiere decir que solo puede ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos de la Ley (LGTAIP, artículo 4.º).

Dentro de la información pública de oficio se encuentran contratos y convenios; licitaciones; concesiones; planes y pro-

gramas; organigramas y directorios de las dependencias; el marco legal aplicable (leyes, códigos, reglamentos, decretos de creación, manuales administrativos, reglas de operación, criterios, políticas, etc.); estructura orgánica completa; facultades de cada Área; metas y objetivos de las Áreas; indicadores de rendición de cuentas de sus objetivos y resultados; directorio de todos los servidores públicos; información de los programas de subsidios, estímulos y apoyos; información financiera sobre el presupuesto asignado; entre otra (LGTAIP, artículo 70). La información generada por las obligaciones de transparencia debe actualizarse por lo menos cada tres meses (LGTAIP, artículo 62).

De manera complementaria, específicamente en materia del medio ambiente y recursos naturales se debe transparentar, poner a disposición del público y mantener actualizada: a) el listado de áreas naturales protegidas, que contenga categoría, superficie, región y entidades federativas que las comprenden; b) el listado de especies mexicanas en riesgo, por grupo taxonómico; c) el listado de vegetación natural, por entidad federativa, por ecosistema y por superficie; d) el listado estimado de residuos, por tipo, por volumen, por entidad federativa y por año; e) la disponibilidad media anual de aguas superficiales y subterráneas por región hidrológica; f) el inventario nacional de plantas municipales de potabilización y tratamiento de aguas residuales; g) el listado de zonas contaminadas, por tipo de contaminante y localización; h) los tipos de vegetación forestal y de suelos, su localización, formaciones y clases, con tendencias y proyecciones que permitan clasificar y delimitar el estado actual de la deforestación y degradación, así como las zonas de conservación, protección, restauración y producción forestal, con relación a las cuencas hidrológico-forestales, las regiones ecológicas, las áreas forestales permanentes y las áreas naturales protegidas; i) la dinámica de cambio de la vegetación forestal del país, que permita conocer y evaluar las tasas de deforestación y las tasas de degradación y disturbio, registrando sus causas principales; j) los criterios e indicadores de sustentabilidad, deforestación y degradación de los ecosistemas forestales; k) el listado de plantaciones comerciales forestales, que contenga su ubicación, superficie, tipo de especie forestal, nivel de producción y su estatus; l) las manifestaciones y resoluciones en materia de impacto ambiental; m) información estadística sobre los árboles históricos y notables del país; n) información estadística sobre infracciones, identificando la causa que haya motivado la infracción, el precepto legal infringido y la descripción de la infracción, y o) el índice de participación ciudadana, que contenga la categoría, ponderación, unidad de medida y año (LFTAIP, artículos 68 y 69).

Como se puede apreciar, las obligaciones de transparentar información en la legislación específica de la materia obedecen a una lógica administrativa y de rendición de cuentas, a diferencia de la lógica del Acuerdo de Escazú, que está orientada a garantizar una efectiva participación de cualquier persona, especialmente aquellas en situación de vulnerabilidad.

De manera paralela, la legislación nacional contempla la posibilidad de solicitar directamente información pública, es decir, información a petición de parte. Dicha solicitud de in-

formación debe ser presentada mediante la Plataforma Nacional de Transparencia (de acceso vía Internet) o las unidades de transparencia de las dependencias de gobierno (a través de la presentación de un escrito libre).

La Ley General (LGTAIP, artículo 17) señala de manera expresa que el acceso a la información es gratuito y solo se puede cobrar la reproducción y entrega solicitada. De manera complementaria, la Ley Federal (LFTAIP, artículo 145) indica que la información solicitada debe ser entregada sin costo cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples, y las unidades de transparencia podrán exceptuar el pago de reproducción y envío según las circunstancias socioeconómicas de quien solicita la información.

Es importante resaltar que, en línea con el texto constitucional, la Ley General dedica un capítulo a determinar la naturaleza legal, los principios y estructura general de los organismos responsables de garantizar el derecho de acceso a la información en las entidades federativas del país. Estos organismos garantes, al igual que el INAI, son autónomos, especializados, independientes, imparciales y colegiados; cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna. También aclara que la Ley Federal y las de las entidades federativas determinarán la estructura y funciones de los organismos garantes, así como su integración en el ámbito de sus competencias (LGTAIP, artículo 37).

La legislación mexicana considera *información confidencial* la que contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable. Se considera *información reservada* aquella que comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional; pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física; obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes; entre otras. La información puede mantenerse como reservada hasta por un periodo de cinco años (LGTAIP, artículo 10). También hay que subrayar que, conforme al artículo 68 de la LGTAIP, los sujetos obligados tienen prohibido difundir, distribuir o comercializar los datos personales contenidos en los sistemas de información, excepto en aquellos casos en que exista consentimiento expreso por escrito. Estos temas puntuales, entre otros, deberán ser analizados a profundidad a fin de lograr una adecuada alineación con los estándares previstos por el Acuerdo de Escazú.

Es claro que la mayoría de los derechos generales reconocidos por el Acuerdo de Escazú ya están cubiertos por el marco legal nacional, sin embargo, aún falta realizar varios ajustes para contar con disposiciones adecuadas que permitan su ejercicio de manera efectiva y culturalmente adecuada por cualquier persona, especialmente de aquellas en situación de vulnerabilidad.

Situación actual para acceder a la información ambiental

Si bien el marco legal aplicable al derecho de acceso a la información en México es relativamente robusto, es claro que

el contexto político de la presente Administración Pública federal y las prácticas cotidianas resultan adversos. Por ejemplo, a pesar de la enorme relevancia del INAI, el Gobierno federal en muchas ocasiones ha criticado su desempeño e incluso amenazado con su desaparición (*Infobae*, 2021), lo cual implicaría una reforma constitucional claramente regresiva en términos de derechos humanos.

En esta tendencia regresiva resalta ante todo el Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública federal a realizar las acciones que se indican, con relación a los proyectos y obras del Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional, publicado el lunes 22 de noviembre de 2021 en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación (Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades..., 2021). El Acuerdo declara de interés público y seguridad nacional la realización de proyectos y obras a cargo del Gobierno de México asociados a infraestructura de los sectores comunicaciones, telecomunicaciones, aduanero, fronterizo, hidráulico, hídrico, medio ambiente, turístico, salud, vías férreas, ferrocarriles en todas sus modalidades, energético, puertos, aeropuertos y aquellos que se consideren prioritarios o estratégicos para el desarrollo nacional. También instruye a las dependencias de la Administración Pública federal a otorgar autorizaciones provisionales (por 12 meses) y a la presentación u obtención de permisos o licencias necesarias para iniciar los proyectos para garantizar su ejecución oportuna y el ejercicio de los presupuestos autorizados; esto, en un plazo máximo de cinco días hábiles, y si no se emite dicha autorización se considerará resuelta en sentido positivo.

Todo lo anterior contraviene la Constitución y la legislación nacional que expresamente señala que “los sujetos obligados no podrán emitir acuerdos de carácter general ni particular que clasifiquen documentos o información como reservada” (LGTAIP, artículo 108). También incumple con diversos tratados internacionales, como el Acuerdo de Escazú, puesto que violenta el derecho de las personas a ejercer sus derechos de acceso a la información y a la participación en la toma de decisiones respecto de los proyectos que puedan impactar las comunidades y ecosistemas donde habitan. Al declarar estas obras y proyectos de seguridad nacional, la información relacionada queda reservada y automáticamente se impide el acceso a la misma hasta por un periodo de cinco años (LGTAIP, artículo 101).

Asimismo, el Acuerdo impide que las personas defensoras de los derechos humanos ambientales puedan ejercer su labor de manera segura como ordena el artículo 9.º del Acuerdo de Escazú, pues se les coloca en una situación de inseguridad jurídica y potencial riesgo. Cabe mencionar que hasta el momento se han presentado 17 demandas de amparo contra el mencionado Acuerdo, al menos una de ellas con suspensión provisional (Haro, 2022).

Independientemente de la polémica y el conflicto legal generado por el Acuerdo que se comenta, para el caso mexicano es evidente la necesidad de una efectiva aplicación del marco

legal para evitar malas prácticas, como la sistemática negativa de brindar información sobre los proyectos de inversión y construcción de infraestructura. De hecho, la experiencia indica como muy común que, cuando un proyecto es promovido por el mismo Estado mexicano, las instituciones que forman parte de la Administración Pública federal utilicen pequeños vacíos legales o interpreten de manera inadecuada las causas de excepción para así negar la entrega de la información solicitada. Cabe recordar que las instituciones públicas pueden negar la entrega de información por considerarla clasificada en alguno de dos supuestos: a) información reservada y b) información clasificada.

La Ley General prevé la posibilidad de que los sujetos obligados declaren la información solicitada como “inexistente” (LGTAIP, artículo 19), recurso al que algunas instituciones pueden apegarse de manera excepcional, aun cuando la información sí exista. Además, deja en las personas solicitantes la obligación de dar seguimiento a su solicitud de información, práctica contraria a la proactividad que el Acuerdo de Escazú requiere del Estado para la entrega de información ambiental. Cabe mencionar que las plataformas electrónicas de las autoridades de la actual Administración Pública federal son funcionales y utilizadas, pero resultan poco útiles y no presentan toda la información a la que por ley están obligadas, y mucho menos en los términos que el Acuerdo de Escazú establece.

Otra práctica contraria al Acuerdo de Escazú que resulta habitual en la autoridad ambiental en México es que, al abrir los procedimientos de EIA, solo brinda la información básica del proyecto, sin los anexos de las manifestaciones de impacto ambiental ni información complementaria, restringiendo así la información que recibe la gente, y por lo tanto también las oportunidades de una participación social informada y responsable que contribuya a una mejor toma de decisiones.

No se debe olvidar una serie de retos y obstáculos que enfrentan las personas para acceder a la información ambiental; desde la dificultad para encontrar la información de su interés en los portales de las autoridades relacionadas con temas ambientales, hasta la complejidad de la información, que se presenta en lenguaje técnico y difícil de comprender. Estas barreras son aún mayores para quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad para ejercer sus derechos ambientales, como mujeres y pueblos indígenas: estos grupos enfrentan la falta de conocimientos para acceder y utilizar herramientas tecnológicas, el uso exclusivo del idioma español, la virtualidad de la información, así como la distancia para ir a las dependencias o algún lugar con computadora.

Hay que resaltar que la mayoría de los sitios *web*, principal plataforma de difusión de información por parte de las autoridades mexicanas, generalmente no cumplen con los parámetros establecidos en la legislación aplicable; además, se carece de datos sobre informes de cumplimiento y la información no se presenta en formato abierto, actualizada, de manera desagregada y que permita la rendición de cuentas.

El tema de la difusión de la información ambiental es muy relevante, pues se constata que muchas veces resulta inadecuada y fuera de tiempo, sin considerar las particularidades del territorio y las culturas presentes; esto ocurre generalmente en el procedimiento de EIA.

Para el efectivo cumplimiento del Acuerdo de Escazú, se requiere de ajustes y reformas al marco legal, y de políticas enfocadas en plantear el acceso a la información como un derecho instrumental, una herramienta, para una efectiva participación de cualquier persona, que contribuya a una mejor toma de decisiones por parte de la autoridad.

ACCESO A LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN ASUNTOS AMBIENTALES

La participación pública es un derecho de las personas, los pueblos y las organizaciones sociales, que permite externar la opinión y formar parte del proceso de toma de decisiones de la autoridad en lo relativo al diseño de normatividad, políticas públicas, obras y proyectos. La participación pública cobra especial relevancia cuando existen implicaciones para la calidad de vida de las personas, su salud y el medio ambiente que les rodea y del cual dependen.

Acceso a la participación como derecho humano

A nivel global, la comunidad internacional reconoce como una libertad esencial e inherente a toda persona el derecho que tiene a participar en el gobierno de su país, de manera directa o por medio de representantes libremente escogidos (Asamblea General de la ONU, 1948: artículo 21). En este mismo orden de ideas, los Estados americanos tienen la obligación de respetar y adoptar disposiciones en la legislación nacional para hacer efectivos los derechos humanos, incluyendo los políticos, tales como participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de re-

presentantes libremente elegidos (Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 23).

Derechos indígenas

En el ámbito de los derechos indígenas, es forzoso considerar una serie de derechos reconocidos por el Convenio 169 de la OIT, dado que este instrumento se enfoca en su derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan; de hecho, señala textualmente que “los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación” (OIT, 1989: artículo 3.º). En este sentido, los gobiernos tienen la responsabilidad de garantizar el respeto a la integridad de los pueblos indígenas (OIT, 1989: artículo 2.º) y adoptar medidas para que puedan participar libremente (OIT, 1989: artículos 5.º y 6.º). Además, dichos pueblos tienen el derecho a participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional que puedan afectarles; así como en la utilización, administración y conservación de sus recursos naturales (OIT, 1989: artículos 7.º y 15). La herramienta por excelencia de este tratado internacional es el derecho al consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas como prerrequisito legal para adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que les afecten (OIT, 1989: artículos 20, 28, 29 y 32).

En línea con el Convenio 169, la DNUDPI reconoce que los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas y culturales; también mantienen su derecho a participar en la vida política y cultural del Estado; a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, y a determinar y elaborar prioridades y estrategias para su desarrollo (DNUDPI, artículos 5.º, 18 y 23).

Legislación nacional

A nivel nacional, el derecho de acceso a la participación pública está presente desde la propia Constitución. El texto constitucional reconoce varias formas de participar en la toma de decisiones: ejercer el derecho de petición (CPEUM, artículo 8.º), asociarse individual y libremente para participar en los asuntos políticos del país, proponer leyes, votar y ser votado en los cargos de elección popular, y votar en las consultas populares (CPEUM, artículo 35). También contempla la participación de las personas para incorporar sus demandas al Plan Nacional de Desarrollo y los programas de desarrollo que realice el Estado (CPEUM, artículo 26). Esto implica que el Estado mexicano debe organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que, mediante mecanismos de participación, recoja las demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo.

En el ámbito de los derechos indígenas, uno de los grupos que claramente cabe bajo el concepto de *público en estado de vulnerabilidad* previsto en el Acuerdo de Escazú, la Constitución reconoce y garantiza de manera expresa el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación, aunque el mismo texto constitucional complica las cosas al reconocer a las comunidades indígenas como entidades de interés público y no como sujetos de derecho, capaces de ejercerlos directamente.

En lo tocante a la participación social, la LGEEPA señala que la Federación, estados y municipios deben promover la participación de la sociedad en materia ambiental. Además, tanto su Título Quinto (Participación Social e Información Ambiental) como los tres artículos que integran su Primer Capítulo se enfocan en el tema de participación social. Su artículo 157 establece que el Gobierno federal tiene la obligación de promover la participación corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales (LGEEPA, artículo 157) mediante convocatoria, en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, a las organizaciones de todos los sectores y demás personas interesadas (LGEEPA, artículo 158). Cabe señalar que esta disposición carece de una reglamentación adecuada y eficaz; un claro ejemplo es que los insumos generados mediante las mesas de trabajo para el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024 no fueron considerados en la versión oficial del mismo.

La SEMARNAT puede celebrar convenios de concertación con diversos actores sociales para el establecimiento y manejo de áreas naturales protegidas (ANP); el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; estudios, investigaciones y acciones ecológicas conjuntas; difusión, información y promoción de acciones de preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente. También puede realizar acciones conjuntas con la comunidad para la preservación y mejoramiento del ambiente, el aprovechamiento racional de los recursos naturales y el correcto manejo de desechos, y concertar acciones e inversiones con los sectores social y privado y con instituciones académicas, grupos y organizaciones sociales, pueblos indígenas y demás personas físicas y morales interesadas, para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente (LGEEPA, artículo 158).

Con fundamento en el Capítulo de Participación Social de la LGEEPA se han establecido los Consejos Ciudadanos para el Desarrollo Sustentable, que tienen funciones de asesoría, evaluación y seguimiento en materia de política ambiental, y podrán emitir las opiniones y observaciones que estimen pertinentes, debiendo expresar las causas de aceptación o rechazo del asunto al que se refiere (LGEEPA, artículo 159). Sin embargo, dichos Consejos carecen de cualquier tipo de efectividad y representatividad de los diversos sectores de la sociedad de los cuales son voceros.

A lo largo de su articulado, la LGEEPA promueve una serie de espacios y mecanismos de participación social, por ejemplo, en la elaboración de los programas que tengan por objeto la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente (LGEEPA, artículo 18); en programas de ordenamiento ecológico; en el proceso de elaboración y modificación de las normas oficiales mexicanas para asegurar que las mismas sean adecuadas para proteger el medio ambiente; en la formulación de las ANP (LGEEPA, artículo 47) y como parte del Consejo Asesor (LGEEPA, artículo 56 Bis).

Probablemente, el tema de mayor relevancia es la participación social y la consulta pública en el procedimiento de EIA, contemplada en el artículo 34 de la LGEEPA y en las disposiciones aplicables del Reglamento de la LGEEPA en materia de Evaluación de Impacto Ambiental (R-EIA). La principal crítica a esto radica en que realizar las reuniones públicas de información es una *facultad discre-*

cional en vez de una obligación, como se comenta más adelante.

Además de la LGEEPA, son varias las leyes generales que distribuyen facultades entre los tres órdenes de Gobierno y promueven la participación del público en diversos procesos de toma de decisiones ambientales. Por ejemplo, la Ley General de Cambio Climático (LGCC) establece que “los tres órdenes de Gobierno deberán promover la participación corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución y vigilancia de la Política Nacional de Cambio Climático” (LGCC, artículo 109). Para ello, la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC) debe convocar a las organizaciones de los sectores social y privado a que manifiesten sus opiniones y propuestas, celebrar convenios de concertación para fomentar acciones de adaptación y mitigación del cambio climático, promover el otorgamiento de reconocimientos a los esfuerzos más destacados de la sociedad para erradicar los efectos adversos del cambio climático, concertar acciones e inversiones para instrumentar medidas de adaptación y mitigación al cambio climático (LGCC, artículo 110). Conforme a la LGCC, debe existir participación social en la elaboración e instrumentación de los programas en materia de cambio climático; en la firma de convenios de colaboración; en la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de la Estrategia Nacional, planes y programas de mitigación y adaptación; en la elaboración de la contribución nacionalmente determinada; así como en el Programa Especial de Cambio Climático (LGCC, artículos 8.º, 10, 26, 60, 63 y 68).

La LGCC genera mayor certeza jurídica en cuanto a los espacios institucionales de participación pública, ya que brinda fundamento legal claro al crear el Consejo de Cambio Climático (CCC) como órgano permanente de consulta con representantes de los sectores social, privado y académico, con reconocidos méritos y experiencia en cambio climático (LGCC, artículo 51). Desafortunadamente, en la práctica de los últimos años, el CCC ha quedado completamente desdibujado y sin capacidad de incidencia.

A pesar de que estas disposiciones se encuentran alineadas con el Acuerdo de Escazú, es necesario revisar y ajustar su reglamentación a fin de aterrizar el planteamiento general observando los estándares del Acuerdo; por ejemplo, para que se garantice que las personas interesadas en participar cuentan con la información estratégica señalada en el artículo 7.º del Acuerdo de Escazú.

Por otro lado, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS) también brinda gran certidumbre legal a los principales espacios de participación formal al crear el Consejo Nacional Forestal (CONAF) como órgano de carácter consultivo y de asesoramiento, al que invariablemente se le debe solicitar su opinión en materia de planeación forestal, reglamentos y normas (LGDFS, artículo 152). También contempla la conformación de los Consejos Estatales Forestales con las mismas características, pero en el ámbito local (LGDFS, artículo 153). Esta ley prevé la coordinación entre SEMARNAT y Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) para promover la participación de las mujeres en los proyectos

relacionados con el manejo forestal sustentable, incluyendo los probables beneficios que se deriven de incentivos y programas forestales (LGDFS, artículo 24).

Como la mayoría de las leyes ambientales, la legislación forestal señala que las autoridades (SEMARNAT y CONAFOR) deben promover la participación de la sociedad en la planeación, diseño, aplicación y evaluación de los programas e instrumentos de la política en la materia bajo el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática (LGDFS, artículo 147). De igual manera, indica que los dueños de los recursos naturales (ejidos, comunidades, pequeños propietarios), las organizaciones de productores y personas interesadas pueden elaborar propuestas de políticas de desarrollo, financiamiento y fomento en materia forestal para ser concertadas con las dependencias competentes y los gobiernos estatales (LGDFS, artículo 149).

Con relación a los pueblos indígenas, la LGDFS señala como objetivo específico garantizar la participación de la sociedad, incluyendo a los pueblos y comunidades indígenas, en la aplicación, evaluación y seguimiento de la política forestal (LGDFS, artículo 8.º). También vale la pena mencionar que, dentro de los criterios obligatorios de política forestal de carácter social, se señala expresamente el respeto a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y equiparables, así como a su conocimiento de la naturaleza, cultura y tradiciones, y la participación plena y efectiva de ellos y sus organizaciones en la elaboración y ejecución de los programas forestales de las áreas en que habiten (LGDFS, artículo 31). Estas disposiciones contrastan fuertemente con la práctica cotidiana y la manera en que los grandes proyectos de desarrollo que cambian el uso del suelo forestal y deforestan importantes regiones del país son implementados y promovidos por el propio Gobierno federal. Esto, debido a que incumple con una serie de obligaciones legales que cualquier proyecto debe respetar y cumplir, especialmente en términos de acceso a la información y de participación efectiva.

La Ley General de Vida Silvestre (LGVS) instruye a la SEMARNAT a prever la participación de los propietarios y legítimos poseedores de los predios y las personas que comparten su hábitat en la conservación, la restauración y los beneficios derivados del aprovechamiento sustentable (LGVS, artículo 5.º). También establece el Consejo Técnico Consultivo Nacional para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre, el cual emite opiniones y recomendaciones sobre especies en riesgo y poblaciones prioritarias para la conservación, proyectos de recuperación y hábitats críticos (LGVS, artículo 16). Como todas las leyes generales ambientales de México, faculta a la SEMARNAT para celebrar convenios de concertación con las personas físicas y morales interesadas.

El marco legal mexicano también cuenta con legislación que se enfoca en temas ambientales urbanos, por ejemplo, la Ley General para la Gestión Integral de Residuos (LGPGIR), que plantea promover la participación corresponsable de todos los sectores sociales para prevenir la generación, valorización y lograr una gestión integral de los residuos ambientalmente

adecuada (LGPGIR, artículo 1.º). Esta ley también considera un capítulo específico sobre la participación social, donde señala que los tres órdenes de Gobierno fomentarán la conformación de grupos intersectoriales para el diseño e instrumentación de políticas y programas (LGPGIR, artículo 35); para generar información necesaria para sustentar programas; la firma de convenios con medios de comunicación masiva para la promoción de las acciones de prevención y gestión integral de los residuos; la firma de convenios de concertación con comunidades urbanas y rurales, así como con diversas organizaciones sociales. La legislación en materia de residuos brinda un fundamento muy general para integrar órganos de consulta con representantes de la administración pública, instituciones académicas, organizaciones sociales y empresariales para la asesoría, evaluación y seguimiento en materia de la política de prevención y gestión integral de los residuos (LGPGIR, artículo 36).

En la realidad cotidiana de ciudades y centros de población en México, un gran número de personas se ve afectado de manera significativa en su medio ambiente y salud. Muchas de ellas, además, se encuentran en situación de vulnerabilidad (por ejemplo, los llamados "pepenadores"), y hasta ahora sin la posibilidad de ejercer efectivamente su derecho a participar en la toma de decisiones generales (como políticas para la gestión integral de residuos) o específicas (como autorizaciones de sitios de disposición final y rellenos sanitarios).

También se cuenta con la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), de creación más reciente (2016), y enfocada en los centros de población. Esta norma refleja en sus artículos una redacción más integral y contempla como uno de sus objetivos la participación ciudadana, en particular para las mujeres, jóvenes y personas en situación de vulnerabilidad, en los procesos de planeación y gestión del territorio con base en el acceso a información transparente, completa y oportuna, así como la creación de espacios e instrumentos que garanticen la corresponsabilidad del gobierno y la ciudadanía en la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública en la materia. Conforme a esta ley, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) debe elaborar, apoyar y ejecutar programas para el adecuado desarrollo de los centros de población, con la participación y concertación con los diversos grupos sociales. Los tres órdenes de Gobierno deben coordinar sus actuaciones, con la participación de los sectores social y privado, mediante la firma de convenios y acuerdos (LGAHOTDU, artículo 7.º).

La LGAHOTDU crea el Consejo Nacional y los Consejos Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; las comisiones metropolitanas y de conurbaciones, y los consejos municipales en la materia (LGAHOTDU, artículo 14). Todos contemplan la integración plural y la participación ciudadana para la consulta, asesoría, seguimiento y evaluación de las políticas. A pesar de que en la práctica exista una muy incipiente participación de la sociedad, en la legislación sí se prevé su involucramiento en la elaboración, actualización y ejecución del programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano (LGAHOTDU, artículo 27).

La participación social mediante órganos colegiados (donde participan gobierno, usuarios y sociedad) también está presente en la Ley de Aguas Nacionales (LAN), por lo cual la Comisión Nacional del Agua promueve el desarrollo y fortalecimiento de los Consejos de Cuenca como mecanismos de apoyo, consulta y asesoría. A pesar de que la ciudadanía es la más afectada por el problema del agua, actualmente no existe un modelo de participación pública que involucre directamente a la población.

El Consejo de Administración del Centro Nacional de Control del Gas Natural puede crear comités consultivos. Conforme a la Ley de Hidrocarburos (LH), la Secretaría de Energía debe realizar las consultas previas, libres e informadas y cualquier otra actividad necesaria para la salvaguarda de los pueblos indígenas (LH, artículo 120). Sin embargo, la forma en que esto se lleva a cabo dista mucho de los estándares de aplicación considerados por el Acuerdo de Escazú.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) crea el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable como encargado de promover la más amplia participación de las organizaciones y demás actores estratégicos del sector (LDRS, artículo 7.º). Por su parte, la Ley Agraria indica que formulará programas de mediano plazo y anuales con la participación de los productores y pobladores del campo, pero a través de sus organizaciones representativas (LAG, artículo 8.º). En cada ejido, la comunidad puede constituir una junta de pobladores, integrada para hacer propuestas sobre los servicios públicos y los trabajos comunitarios del asentamiento humano (LAG, artículo 41).

La Ley General de Turismo (LGT) es de los pocos ordenamientos legales que hace consideraciones especiales al público en situación de vulnerabilidad, planteando dentro de sus objetivos el facilitar a las personas con discapacidad las oportunidades necesarias para el uso y disfrute de las instalaciones destinadas, así como su participación en programas de turismo accesible. También indica que la Secretaría de Turismo debe promover la participación de grupos y organizaciones sociales y empresariales, instituciones académicas y de investigación, y demás personas interesadas (LGT, artículo 25).

Con relación a la participación social en la planeación, y en el ámbito del sistema nacional de planeación democrática, la Ley de Planeación (LP) prevé la participación y consulta de los diversos grupos sociales (LP, artículo 20). Además, las comunidades indígenas deben ser consultadas y pueden participar en la definición de los programas federales que afecten directamente su desarrollo; pero no señala ningún lineamiento o disposición sobre cómo ejercer este derecho; además, carece de reglamento.

Otro tema importante a considerar son las Reglas de Operación de los programas públicos que otorgan apoyos y subsidios, reguladas por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). Las Reglas de Operación indican la manera en que se otorgan los beneficios monetarios o en especie, por ejemplo, los que se ejercen a través del

programa Sembrando Vida, el Programa de Pago por Servicios Ambientales, el Programa de Fomento a la Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura, entre otros. Sin la menor duda, la manera en que estas Reglas son elaboradas, difundidas y consultadas debe revisarse y actualizarse para ponerlas en línea con las disposiciones del Acuerdo de Escazú en materia de participación.

Situación actual para participar en la toma de decisiones

Un tema de gran relevancia es que la gran mayoría de amenazas y riesgos de impactos significativos a la salud de las personas y la naturaleza, ya sea en la escala de ecosistemas, hábitats, recursos naturales y comunidades humanas, proviene de proyectos económicos, de desarrollo social o generación de infraestructura de sectores distintos al ambiental, y que son regulados por leyes que no forman parte del sector ambiental. Dentro de este grupo de leyes se encuentran la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), la Ley Agraria (LAG), la Ley Minera (LM), la Ley de la Industria Eléctrica (LIE), la Ley General de Turismo (LGT), la Ley de Planeación (LP), la Ley de Hidrocarburos (LH) o la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).

La falta de disposiciones que reconozcan y tutelen el derecho de acceso a la participación en todas estas leyes es una gran limitación dado que reduce las posibilidades de participación de las personas casi exclusivamente a los procedimientos de EIA, los cuales tienen lugar cuando los proyectos ya han sido planeados y diseñados, e incluso se otorgaron concesiones y permisos, con todas las limitaciones que han sido mencionadas. De hecho, en muchos casos esos procesos de participación se reducen a un mero trámite ante las autoridades.

De igual manera, es importante subrayar que el proceso de participación bajo el marco de la EIA es en realidad una facultad discrecional que deja a juicio de la SEMARNAT el que se realicen o no las reuniones de información, haciendo de esto más un trámite que un derecho exigible para las personas (LGEEPA, artículo 34). Aunado a esto, es común que las autoridades solo brinden información básica del proyecto, sin anexos ni la información complementaria estratégica que señala el Acuerdo de Escazú en su artículo 7.º, y el tiempo que brinda la legislación para la participación de las personas es muy corto. Tampoco existe un mecanismo que asegure que los aportes de las personas serán incorporados a los proyectos, y sobre todo que puedan ser un factor suficiente de análisis para frenar un proyecto.⁶

Es importante subrayar que recientemente se ha presentado un claro debilitamiento de las instituciones públicas competentes en asuntos ambientales, que resultan indispensables para la efectiva participación de las personas y para plantear los temas ambientales bajo el marco del Gobierno federal mexicano y las políticas públicas que genera. En los últimos meses, el Presidente ha promovido la desaparición de organismos descentralizados en temas ambientales como el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) y el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) (Laureles, 2021). Estas medidas han generado una gran incertidumbre y suponen el riesgo de que se obstruya la participación del público en asuntos de enorme relevancia, como la mitigación y adaptación al cambio climático o la calidad del agua.

Asimismo, es menester resaltar la inequidad, adversidad e injusticia que las mujeres viven en el contexto mexicano, y que hacen de ellas un grupo en situación de vulnerabilidad al cual se le limita el pleno ejercicio de su derecho a participar. Los estereotipos culturales de género son la principal limitación que afrontan las mujeres para participar y ejercer sus derechos en general. El problema es mayor para las mujeres de origen indígena, ya que ellas se enfrentan a una doble discriminación.

Todavía es sumamente común que la mujer dependa de la aprobación de los hombres (padre, pareja u otra figura masculina). Además, debido a la enorme carga de trabajo doméstico (repartida inequitativamente), en muchas ocasiones ellas quedan supeditadas económicamente al hombre, lo cual se traduce en subordinación en la toma de decisiones. De hecho, “las necesidades domésticas y de cuidados que, a falta de recursos económicos y de servicios estatales suficientes y de calidad, se asumen por las mujeres de forma no remunerada en los hogares son la razón principal de la persistencia de la brecha de género en los mercados laborales” (Friedrich-Ebert-Stiftung, 2021).

Otra gran barrera para la participación de las mujeres en la vida comunitaria, particularmente en el ámbito rural mexicano, es que solo tres de cada diez personas con calidad de ejidatarias o comuneras (con tenencia sobre la tierra) a nivel nacional, son mujeres, y “debido a la falta de titularidad, las mujeres se encuentran limitadas a participar en órganos de representación o no pueden acceder a créditos, financiamiento o programas sociales” (ONU-Habitat, 2021).

⁶ Para más detalles ver *La transparencia, el acceso a la información y la participación en el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental en México* (CEMDA, 2014).

ACCESO A LA JUSTICIA EN ASUNTOS AMBIENTALES

Al hablar de acceso a la justicia en asuntos ambientales se hace referencia al derecho que cualquier persona tiene, de manera intrínseca a su naturaleza humana y sin ningún tipo de distinción (social, de género, étnica, religiosa o ninguna otra), de reclamar y exigir ante las autoridades públicas la protección de sus derechos al medio ambiente sano y de acceso a la información y participación y, si es el caso, de obtener una reparación por el daño sufrido.

Acceso a la justicia como derecho humano

Varios aspectos del acceso a la justicia ya son plenamente reconocidos como derechos humanos a nivel global: considerar a todas las personas, sin distinción, con derecho a igual protección de la ley, o el ser oídas públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, con recursos efectivos ante los tribunales nacionales para defenderse (Asamblea General de la ONU, 1948: artículos 7.º, 8.º y 10). A nivel continental, se reconoce de manera complementaria que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo, rápido y efectivo ante jueces o tribunales, aun cuando la violación sea cometida por personas que actúan en ejercicio de sus funciones oficiales. Los Estados que forman parte de la OEA tienen el compromiso legal de garantizar este derecho (Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 25). Estos aspectos generales del derecho de acceso a la justicia son retomados por el Acuerdo de Escazú, el cual hace énfasis en una serie de puntos desarrollados bajo la lógica específica del derecho ambiental y con la intención de facilitar el efectivo ejercicio de derechos, especialmente de las personas y grupos tradicionalmente excluidos y que viven en situación de vulnerabilidad.

Derechos indígenas

El Convenio 169 de la OIT reconoce que, al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados, deberán considerarse sus costumbres y que, en la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren por tradición (OIT, 1989: artículos 8.º y 9.º).

Legislación nacional

A nivel nacional, la Constitución establece las bases generales del derecho de acceso a la justicia. En ella se reconoce el derecho que todas las personas tienen de acceder mediante tribunales del Poder Judicial a la jurisdicción del Estado, quien debe cumplir la administración de justicia con imparcialidad, gratuidad, en los plazos y términos que fijan las leyes (CPEUM, artículo 17).

Desde el propio texto constitucional se establece el fundamento legal de las acciones colectivas como instrumento de defensa legal y para la reparación del daño, aunque son competencia exclusiva de la Federación (CPEUM, artículo 107);

también contempla los mecanismos alternativos para la resolución de controversias (MASC) y un servicio de defensoría pública a la ciudadanía (CPEUM, artículos 17, 73 y 100).

Hay que recordar que, en México, el derecho de acceso a la justicia debe darse conforme a los derechos reconocidos en la misma Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que México es Parte (CPEUM, artículos 1.º y 133). Esta es la puerta de entrada para que el Acuerdo de Escazú sea implementado en México por las vías legislativa, jurisprudencial y de política pública.

Asimismo, el artículo 4.º constitucional reconoce el derecho a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de las personas, obliga al Estado a garantizarlo y aclara que el daño ambiental genera responsabilidad legal (CPEUM, artículo 4.º). Este fundamento constitucional se encuentra alineado con el Acuerdo de Escazú, que posibilita y permite la creación de tribunales especializados y mecanismos para hacer efectivo el acceso a la justicia en asuntos ambientales. Cabe resaltar que, desde el año 2013, la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (LFRA) mandata al Estado mexicano al establecimiento de juzgados de distrito especializados en materia ambiental (LFRA, artículo 30), pero hasta ahora se ha incumplido esta disposición.

De igual manera, el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales se debe desarrollar y ejercer en línea con los derechos de los pueblos y comunidades indígenas reconocidos desde la Constitución (CPEUM, artículo 2.º), pues se requiere un trato especial que tome en cuenta sus particularidades, contexto social, económico, cultural, entre otros, para evitar situaciones de discriminación y exclusión.

El texto constitucional también establece la competencia de tribunales federales para dirimir controversias que se deriven del cumplimiento y aplicación de tratados internacionales (como el Acuerdo de Escazú y el Convenio 169 de la OIT), y los procedimientos para resolverlas, entre los que se encuentra el juicio de amparo (CPEUM, artículos 103 y 107).

Vale la pena resaltar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ya ha desarrollado criterios jurisprudenciales a favor del acceso a la justicia en asuntos ambientales por cualquier persona; por ejemplo, la *legitimación procesal activa*, el *interés legítimo*, el *principio de precaución* o la *inversión de la carga de la prueba*, entre otros.⁷ Sin dejar de reconocer estos importantes avances, también hay que señalar que la incorporación de dichos criterios aún no es una práctica cotidiana en el resto de tribunales y juzgados del país.

⁷ Para conocer los principales criterios de la SCJN relativos al derecho a un medio ambiente sano, ver Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2020.

Con relación a la legislación secundaria y los instrumentos legales para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, sobresalen el *amparo* y las *acciones colectivas* reguladas por la Ley de Amparo, el Código Federal de Procedimientos Civiles (CFPC) y la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

La Ley de Amparo es un importante avance para fortalecer el derecho de acceso a la justicia en términos generales. Resaltan incorporaciones muy positivas como el reconocimiento del interés legítimo (LAm, artículo 5.º), que posibilita que una persona o una colectividad puedan reclamar una afectación directa a sus derechos reconocidos por la Constitución y también cuando tengan una situación especial frente a un asunto de interés público.

En México, el juicio de amparo es el principal instrumento jurídico de protección de derechos humanos; la herramienta legal para que cualquier persona pueda defenderse de actos arbitrarios de la autoridad, así como cuestionar la constitucionalidad de actos o normas jurídicas. El reconocimiento del interés legítimo (*legitimación activa*) implica la posibilidad de que personas o comunidades promuevan juicios de amparo frente a grandes proyectos que pueden impactar significativamente servicios ambientales de los que se benefician, o bien poner en riesgo su salud.

De manera paralela, las *acciones colectivas* son una herramienta legal de gran relevancia para la protección del derecho a un medio ambiente sano. Dichas acciones son promovidas por un grupo de personas que tiene un interés legítimo reconocido por la ley de proteger un derecho o interés cuya titularidad pertenece a la colectividad. En el marco legal nacional, las *acciones colectivas* son reconocidas a nivel constitucional y federal, sin embargo, no se cuenta con una regulación específica para la materia ambiental.

Conforme al CFPC, las acciones colectivas son de competencia exclusiva de la Federación, y el medio ambiente es uno de los temas que protegen (CFPC, artículo 578). Este Código señala que existen tres tipos de acciones colectivas en el ámbito del derecho civil: la *acción difusa*, la *colectiva en sentido estricto* y la *individual homogénea* (CFPC, artículo 581).

Las personas que el CFPC reconoce con interés legítimo, es decir, quienes pueden ejercer *acciones colectivas* en materia ambiental, son la PROFEPA, el representante común de una colectividad conformada por al menos 30 miembros, asociaciones civiles sin fines de lucro (constituidas al menos un año previo al momento de presentar la acción) cuyo objeto sea la defensa de los derechos ambientales, y el fiscal general de la República (CFPC, artículo 585). Estas acciones legales se tramitan ante los tribunales civiles y contemplan la reparación del daño patrimonial.

Tabla 1
Resumen de Acciones Colectivas

Acción	Derechos tutelados	Titular	Objeto	Sentencia
Difusa.	Derechos e intereses difusos.	Colectividad indeterminada.	La reparación del daño, sin que necesariamente exista vínculo jurídico con la colectividad.	Restitución de las cosas o cumplimiento sustituto.
Colectiva en estricto sentido.	Derechos e intereses colectivos.	Colectividad determinada en circunstancias comunes.	La reparación del daño común y los individuales de los miembros de la colectividad.	Cubrir los daños en forma individual a los miembros del grupo. Los miembros de la colectividad podrán promover el incidente de liquidación en el que deberán probar el daño sufrido.
Individual homogénea.	Derechos e intereses individuales de incidencia colectiva.	Individuos agrupados con base en circunstancias comunes.	Reclamar de un tercero el cumplimiento forzoso de un contrato o su rescisión con sus consecuencias y efectos según la legislación aplicable.	

Fuente: Amparo directo 36/2017, relacionado con el Amparo directo 37/2017, p.111

De manera paralela, en el ámbito del Derecho Ambiental, la LFRA reconoce el derecho e interés legítimo para ejercer acciones y demandar por la vía judicial la responsabilidad ambiental orientada a la reparación y compensación del daño ambiental, así como el pago de sanciones económicas. Quienes cuentan con legitimación activa para presentar una acción colectiva en materia de responsabilidad ambiental son las personas físicas habitantes de la comunidad adyacente al daño ocasionado, las organizaciones privadas sin fines de lucro cuyo objeto social sea la protección del medio ambiente, la PROFEPA y las procuradurías o instituciones que ejercen funciones de protección ambiental en las entidades federativas en el ámbito de su circunscripción territorial (LFRA, artículo 28).

En el marco legal mexicano existe otro mecanismo para el acceso a la justicia en asuntos ambientales: el *juicio de nulidad administrativa*. Dicho mecanismo de defensa se establece en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo y se enfoca en aspectos de legalidad, es decir, en revisar si se cumplió o no con los requisitos del procedimiento administrativo. Sin embargo, resulta poco eficaz para la protección del medio ambiente dado que no analiza el fondo del tema (viabilidad del proyecto) acorde a estándares internacionales, y se convierte en un requisito formal para acceder al juicio de amparo y reclamar la violación a derechos fundamentales. Se requiere una revisión detallada y la actualización del juicio de nulidad bajo los estándares internacionales debido a su vinculación directa con todos los procedimientos administrativos del Gobierno federal para cumplir con la normativa ambiental.

Es importante no perder de vista que las leyes que regulan las *acciones colectivas* (la LFRA y el CFPC) quedan limitadas al ámbito federal, por lo que los órganos públicos estatales y municipales no las promueven ni aplican, a pesar de que en muchas ocasiones tienen un mayor interés o relación con el problema ambiental que se quiere atender.

Como se mencionó, el CFPC establece la legitimación activa para ejercitar acciones colectivas del representante común de una colectividad con al menos 30 miembros (CFPC, artículo 585), pero dicho requisito carece de sentido con respecto a derechos ambientales e intereses colectivos y difusos. Por la naturaleza indivisible de los derechos, debería permitir que cualquier persona ejerza acciones legales en representación del grupo de interés; de hecho, existen comunidades cuyo número total de integrantes es menor a 30 personas, así que alcanzar dicha cifra se convierte en una barrera de acceso a la justicia en asuntos ambientales. El requisito de presentar las demandas señalando el nombre y domicilio de la persona que es demandada (CFPC, artículo 587) también se convierte en una barrera para el acceso considerando la complejidad que en muchas ocasiones implica identificar el origen de los daños ambientales, así como determinar los probables responsables.

Dentro de las barreras para el acceso a la justicia en asuntos ambientales se identifica que el CFPC establece un plazo de prescripción de las *acciones colectivas* de tres años y seis me-

ses a partir del día en que se haya causado el daño; es decir, después de ese término no se puede presentar una demanda de *acción colectiva* y, si el daño es continuado, el plazo comienza a contar a partir del último día que se haya generado (CFPC, artículo 584). Este aspecto resulta problemático, ya que los efectos de los daños ambientales en muchas ocasiones se dan varios años después de haberse causado el daño como tal. Vale la pena señalar que la LFRA, orientada a resarcir el daño ambiental y no el civil, sí considera dicha complejidad y establece un plazo de doce años a partir de que se produzcan el daño y sus efectos (LFRA, artículo 28).

Es claro que las *acciones colectivas* son una herramienta jurídica clave para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, sin embargo, es necesario mejorar los procedimientos y mecanismos que garantizan su eficiencia y efectividad. Otro ejemplo es que las medidas precautorias contempladas en el CFPC se activan únicamente a petición de parte y cuando no causen una afectación grave al demandado a criterio de la persona juez (CFPC, artículos 610 y 611). Esto limita la función activa de la persona juez y resulta contrario al principio de precaución en materia ambiental, ambos puntos previstos en el Acuerdo de Escazú (Acuerdo de Escazú, artículos 2.º y 8.º).

Por otro lado, dentro de los mecanismos que no dependen del Poder Judicial, sobresale la *denuncia popular*, la cual permite que grupos de personas y asociaciones civiles puedan denunciar ante la PROFEPA cualquier hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir un desequilibrio ecológico o daños al medio ambiente.

Situación actual para acceder a la justicia en asuntos ambientales

No se puede perder de vista que el sistema de participación de justicia en México se ha desarrollado con base en una sociedad elitista, económica o culturalmente.

El sistema legal predominante es escrito con un lenguaje complejo, técnico y en español, lo cual margina a un gran porcentaje de la población, particularmente la población rural e indígena, quienes generalmente cuentan con menor educación formal, hablan lenguas indígenas, tienen otras costumbres, y viven en general distantes de los centros urbanos donde se encuentran las oficinas u organismos públicos. Es muy común que toda esta disparidad e inequidad estructurales además se vean reflejadas en las decisiones y sentencias judiciales (Echegoyberry, 2019: 124).

Un gran número de personas y grupos específicos, como mujeres, indígenas, personas que no saben leer ni escribir o quienes cuentan con una condición física especial, viven una situación de vulnerabilidad y mayor dificultad para acceder a sus derechos. Muchas veces, estas personas o grupos carecen de recursos económicos para enfrentar un proceso legal; además, la violencia institucional y la estigmatización social por buscar justicia impiden a las mujeres reclamar la protección de sus derechos ambientales.

En general, los juicios de amparo son claro ejemplo de mecanismos que resultan tardados, costosos y no siempre efectivos para defender el derecho humano a un medio ambiente sano. Sin embargo, existen algunas experiencias sobresalientes en que las sentencias emitidas por la SCJN son una referencia importante para la implementación del Acuerdo de Escazú, incluso antes de su entrada en vigor; por ejemplo, el Amparo en Revisión 307/2016, del 14 de noviembre de 2018, de la Primera Sala. Mediante este Amparo, vecinas de la laguna del Carpintero, en el municipio de Tampico, Tamaulipas, reclamaron la violación de su derecho a un medio ambiente sano como consecuencia del desarrollo de un proyecto de parque temático ecológico, al considerar que se estaba afectando el manglar existente en la zona. La sentencia es un referente obligado a favor del principio precautorio, el papel del juez en el amparo ambiental, la carga dinámica o inversión de carga de la prueba y el interés legítimo para interponer un amparo por la afectación a los servicios ambientales.

Otro ejemplo emblemático es la Controversia Constitucional 212/2018, interpuesta por el municipio de Lázaro Cárdenas en el estado de Quintana Roo en contra del Decreto de creación y el Programa de Manejo del Área de Protección de Flora y Fauna (APFF) y Sitio Ramsar, Yum Balam. En esta resolución judicial, se hace el reconocimiento expreso de una serie de principios que están estrechamente relacionados con la implementación del Acuerdo de Escazú en México, como son los de propersona, de progresividad y no regresión, de equidad intergeneracional, de precaución y de prevención. Con relación a este caso, es importante resaltar que, debido a la nueva época del Semanario Judicial de la Federación decretada en 2021 (Acuerdo General número 1/2021) y a que esta sentencia fue resuelta por mayoría de votos, ya resulta un precedente obligatorio para cualquier nueva resolución judicial relacionada con el derecho humano a un medio ambiente sano.

PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS AMBIENTALES

El Acuerdo de Escazú es el primer tratado internacional que establece de manera expresa obligaciones específicas a los Estados de proteger a las personas defensoras del medio ambiente y generar las condiciones para que lleven a cabo su labor en un entorno seguro y pacífico. Por ejemplo, permitir la organización de los pueblos y comunidades indígenas para defender su territorio, evitar narrativas que los estigmaticen, y mejorar los mecanismos de defensa para que sean culturalmente adecuados. En este orden de ideas, cabe mencionar que la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece que los Estados adoptarán medidas, conjuntamente con los pueblos indígenas, para asegurar que mujeres y niños gocen de protección y garantías contra todas las formas de violencia y discriminación (DNU DPI, artículo 22).

El tema de la seguridad de las personas defensoras del medio ambiente es de la mayor relevancia dado que América Latina es considerada la región más peligrosa para la defensa de los derechos humanos (Gómez, 2021), y México es el segundo país del mundo con el mayor número de personas defensoras y periodistas asesinadas.

Legislación nacional

Bajo este poco halagador contexto, desde el 2012 fue promulgada la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (LPPDDHP), en la que se crea el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, a fin de que el Estado atienda su responsabilidad fundamental de proteger, promover y garantizar los derechos humanos de estos colectivos.

Un año después, se promulgó la Ley General de Víctimas, que reconoce y garantiza los derechos de las víctimas de delitos y de violaciones a derechos humanos, por ejemplo, los derechos de acceso a la información y a la participación. Considera *víctimas directas* a todas aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o peligro o lesión a sus bienes o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea Parte (LGV, artículo 4.º). Los derechos de las víctimas deben ser interpretados favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de sus derechos (LGV, artículo 7.º).

La existencia del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas es sin duda un avance importante; sin embargo, queda muy lejos de satisfacer las necesidades y solucionar los retos actuales. Este mecanismo afronta una situación de insuficientes recursos humanos y financieros, despliega medidas de protección que son reactivas y poco efectivas, carece de vinculación y comunicación con otras instituciones, y padece falta de integralidad en las acciones en materia de protección.

Situación actual para las personas defensoras del medio ambiente

Las personas defensoras del ambiente en México continúan siendo objeto de todo tipo de agresiones; de hecho, estas se han incrementado en comparación con años anteriores. En el año 2021, fueron asesinadas 25 personas defensoras de derechos humanos, principalmente defensoras del territorio y el

medio ambiente (*Forbes*, 2022). El CEMDA ha documentado la situación durante los últimos nueve años, en los cuales se constata la permanente y creciente violencia ejercida en el contexto en que las personas defensoras del medio ambiente llevan a cabo su labor (CEMDA, 2020).

Independientemente del marco legal, en la práctica, los derechos humanos quedan supeditados a la voluntad política, cada vez más alejada de la protección y respeto a los derechos humanos en México. En este contexto, las personas y grupos en situación de vulnerabilidad, como mujeres, pueblos indígenas o personas analfabetas enfrentan un doble riesgo, ya que la violencia, discriminación y exclusión estructural las ponen en condiciones de mayor vulnerabilidad para ejercer y defender sus derechos.

Los pueblos y comunidades indígenas, que por lo general defienden sus territorios y el medio ambiente, se enfrentan a campañas de criminalización y son objeto de amenazas, ataques y asesinatos. Estas agresiones suelen relacionarse con megaproyectos impulsados por el Estado o la iniciativa privada.

En particular, con relación a las mujeres defensoras de derechos ambientales, resalta que llevan a cabo su labor en contextos generalizados de violencia de género y doméstica. En estos casos, los ataques van desde campañas de difamación sobre su vida privada, hasta agresiones sexuales y feminicidios. El Estado mexicano tiene la obligación de generar las condiciones para que las mujeres defensoras de derechos ambientales lleven a cabo su labor de forma segura. Además, debe reconocer, valorar y visibilizar el trabajo de las mujeres defensoras del medio ambiente, mejorar la eficacia de los mecanismos de protección incorporando una perspectiva de género, y sancionar a los responsables de los ataques.

Aunado a todo esto, la pandemia mundial provocada por el SARS-CoV2 ha ocasionado que las personas defensoras ambientales hayan tenido que enfrentarse a los intereses económicos y políticos que giran en torno a los megaproyectos de desarrollo con una serie de medidas que dificultan la defensa, por ejemplo, la necesaria distancia sanitaria, la suspensión de las actividades judiciales y los trámites para acceder a la información.

MECANISMOS DE RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

El Acuerdo de Escazú es un tratado que se basa en el principio de buena fe, el cual privilegia la cooperación y resolución de posibles controversias mediante mecanismos de composición amigable (Acuerdo de Escazú, artículo 3.º). Es por esto que establece el *Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento* para promover la aplicación y apoyar a los países en su implementación. El Comité es de carácter consultivo, no contencioso, no judicial y no punitivo, para examinar el cumplimiento del Acuerdo de Escazú y formular recomendaciones. También debe actuar con transparencia y asegurar una participación significativa del público (Acuerdo de Escazú, artículo 18).

Vale la pena resaltar que las reglas de composición y funcionamiento del Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento se deben establecer en la primera reunión de la Conferencia de las Partes, en abril de 2022.

De hecho, en caso de que surja una controversia entre dos o más Partes respecto de la interpretación o de la aplicación, el propio texto del Acuerdo aclara que se deben esforzar por resolverlo mediante negociación u otro medio de solución de controversias. Además, al formalizar la adopción del Acuerdo de Escazú, los Estados pueden indicar por escrito que aceptan considerar obligatorio uno o los dos medios de solución siguientes en sus relaciones con cualquier Parte que acepte la misma obligación (Acuerdo de Escazú, artículo 19):

- a) El sometimiento de la controversia a la Corte Internacional de Justicia.
- b) El arbitraje de conformidad con los procedimientos que establezca la Conferencia de las Partes.

El texto del Acuerdo de Escazú es poco claro al señalar que, en el caso de que las Partes acepten los dos medios mencionados, solo podrán someterse a la Corte Internacional de Justicia, a menos que las Partes acuerden otra cosa (Acuerdo de Escazú, artículo 19).

Corte Internacional de Justicia

La Corte Internacional de Justicia es el principal órgano judicial de la ONU y es responsable de solucionar las controversias jurídicas entre Estados. Paralelamente, emite opiniones consultivas sobre temas presentados por otros órganos o instituciones de la ONU. Se integra por 15 magistrados, con mandatos de nueve años. El Estatuto de la Corte Internacional de Justicia forma parte integral de la Carta de las Naciones Unidas.⁸ Solo los Estados pueden ser Partes en el procedimiento contencioso. La Corte solo tiene competencia para conocer de un asunto si los Estados implicados han aceptado su jurisdicción, como ocurre con los Estados Parte del Acuerdo de Escazú.

⁸ Disponible en <https://www.un.org/es/icj/>.

¿QUÉ HACE ESPECIAL AL ACUERDO DE ESCAZÚ?

El Acuerdo de Escazú es un instrumento vanguardista y novedoso en América Latina y el Caribe, sin embargo, no es el primer tratado regional que aborda el tema de los derechos de acceso. El Convenio sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales, también conocido como Convenio de Aarhus, adoptado en Dinamarca en 1998, tiene por objetivo “garantizar los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales” (Convenio de Aarhus, artículo 1.º).

Tanto el Acuerdo de Escazú como el Convenio de Aarhus son instrumentos regionales que se inspiran en el Principio 10 de Río o Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro de 1992, que comprende a la participación pública amplia e informada como el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales. Ambos tratados establecen un Comité de Cumplimiento como órgano subsidiario de la Conferencia de las Partes,⁹ cuya finalidad es examinar el cumplimiento de los compromisos adoptados.

Además de las obvias diferencias del ámbito territorial de aplicación (América Latina y el Caribe vs. Europa) y en los nombres de algunos instrumentos (Conferencia de las Partes vs. Reunión de las Partes), el Acuerdo de Escazú se distingue por considerar dentro de su objetivo el fortalecimiento de capacidades y la cooperación entre los Estados Parte (Acuerdo de Escazú, artículos 1.º, 10 y 11), así como por incorporar el tema de personas defensoras ambientales (Acuerdo de Escazú, artículo 9.º). Una vez más, el Acuerdo de Escazú presta especial atención a las circunstancias y contextos socioculturales, por lo cual los Estados Parte deben prestar especial consideración a los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo de la región (Acuerdo de Escazú, artículo 11).

Existen varios temas que hacen del Acuerdo de Escazú un instrumento único y de especial relevancia:

- Vincula de manera clara y expresa la relación entre los instrumentos de derechos humanos (Declaración Universal, etc.) y los de derecho ambiental (Declaración de Río 92, etcétera).
- Forma parte del marco constitucional mexicano y su cumplimiento puede exigirse ante tribunales nacionales pues, al ser un tratado internacional en materia de derechos humanos (y ambientales) aprobado por el Estado mexicano, es Ley Suprema de la Nación (CPEUM, artículo 133) y solo puede restringirse en las condiciones que la propia Constitución establece (CPEUM, artículo 1.º).
- Se enfoca en proyectos, actividades y procesos de autorizaciones que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente o la salud, lo cual incluye autorizaciones y permisos fuera del sector medio ambiente.
- Comprende la participación pública de manera integral (vinculada al acceso a la información y a la justicia), con un enfoque preventivo y como el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales.
- Establece definiciones de suma relevancia:
 - “*Personas o grupos en situación de vulnerabilidad*” que por el contexto nacional de cada Estado Parte afrontan especiales dificultades para ejercer sus derechos.
 - “*Autoridad competente*”, que para efectos del derecho de acceso a la información también incluye a organizaciones privadas, en la medida en que reciban fondos o beneficios públicos directa o indirectamente.
- Hace un especial énfasis en garantizar el efectivo ejercicio de los derechos de las personas o grupos tradicionalmente excluidos (en situación de vulnerabilidad), para lo cual los procedimientos, materiales y decisiones deben ser sencillos y culturalmente pertinentes.
- Establece los pisos mínimos que la legislación de cada Estado Parte debe desarrollar sobre derechos instrumentales, es decir, cómo aterrizar y hacer operativos los derechos de acceso a la información, a la participación y a la justicia en asuntos ambientales.
- Es el primer acuerdo internacional que establece obligaciones para los Estados Parte de proteger a las personas defensoras del medio ambiente y generar un entorno seguro y pacífico para ellas.
- El contenido del artículo 8.º se ha convertido en un referente obligado en cuanto al derecho y justicia ambiental, dado que sienta bases claras y sólidas para el desarrollo de aspectos clave, como:
 - Carga dinámica e inversión de la carga de la prueba.
 - Contar con asesoría técnica de oficio.
 - Reconocimiento del interés legítimo amplio para presentar demandas.
 - Mecanismos de reparación como restitución al estado previo al daño y medidas de no repetición.
 - Tribunales especializados.
 - Garantiza impugnar y recurrir el fondo y el procedimiento de una decisión.

Que el Acuerdo de Escazú haya entrado en vigor en abril de 2021 representa una oportunidad histórica para que el Estado mexicano avance en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales, así como para que logre una mejor gobernabilidad y toma de decisiones orientadas a garantizar el derecho humano a un medio ambiente sano.

9 Reunión de las Partes, en el caso del Convenio de Aarhus.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea General de la ONU.** (2021). *A/HRC/48/L.23/Rev.1. The human right to a safe, clean, healthy and sustainable environment*. Consultado el 8 de marzo de 2022 en: <<https://undocs.org/en/a/hrc/48/l.23/rev.1>>.
- Brañes, R.** (2000). *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*. México: Fundación Mexicana para la Educación Ambiental / Fondo de Cultura Económica.
- Carmona Lara, M.** (2002). *Derechos en relación con el medio ambiente*. México: UNAM / Cámara de Diputados, LVIII Legislatura.
- Cafferatta, N. A.** (2004). *Introducción al derecho ambiental*. Ciudad de México: SEMARNAT / INE / PNUMA.
- Cartocrítica, CEMDA y Reforestamos México.** (2021). *Fortalecimiento de la transparencia en el sector forestal*. Consultado el 16 de marzo de 2022 en: <<https://www.cemda.org.mx/publicaciones-y-estudios-del-cemda/posibles-impactos-ambientales-y-sociales-de-la-reforma-energetica/fortalecimiento-de-la-transparencia-en-el-sector-forestal/>>.
- CEMDA y Fundar.** (2014). *La transparencia, el acceso a la información y la participación en el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental en México*.
- CEMDA.** (2020). *Informe sobre la situación de las personas defensoras de los derechos humanos ambientales en México, 2020*. Consultado el 8 de marzo de 2022 en: <https://cemda.org.mx/miranos/wp-content/uploads/2021/04/informe_cemda_2021_vfinal.pdf>.
- Comisión Económica para Europa.** (1999). *Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente [Convenio de Aarhus]*. Consultado el 8 de marzo de 2022 en: <<https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43s.pdf>>.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos [CNDH].** (s/f). *¿Qué son los Derechos Humanos?* Consultado el 8 de marzo de 2022 en: <<https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/que-son-los-derechos-humanos>>.
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco [CEDHJ].** (s/f). *Principios constitucionales en materia de derechos humanos*. Consultado el 8 de marzo de 2022 en: <<http://cedhj.org.mx/principios-constitucionales.asp>>.
- Echegoyemberry, M. N. et al.** (comps.). (2019). *Empoderamiento jurídico y abogacía comunitaria en Latinoamérica. Experiencias de acceso a la justicia desde la comunidad*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia. Consultado el 8 de marzo de 2022 en: <<https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2019/10/Empoderamiento-jur%C3%ADdico-y-abogac%C3%ADa-comunitaria-en-latinoam%C3%A9rica-digital-baja-1.pdf>>.
- Friedrich-Ebert-Stiftung.** (2021). *América Latina y el Caribe frente a Beijing + 25. Recomendaciones de la agenda feminista para la transformación social*. Consultado el 8 de marzo de 2022 en: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/17834.pdf>>.
- Forbes.** (2022). En 2021 asesinaron extrajudicialmente a 25 defensores de derechos humanos en México. Consultado el 8 de marzo de 2022 en: <<https://www.forbes.com.mx/en-2021-asesinaron-extrajudicialmente-a-25-defensores-de-derechos-humanos-en-mexico/>>.
- Gómez, A.** (2021). América Latina, la región más peligrosa para defensores de DH: Red TDT. *Contralínea*. Consultado el 8 de marzo de 2022 en: <<https://contralinea.com.mx/america-latina-la-region-mas-peligrosa-para-defensores-de-dh-red-tdt/>>.
- Haro, R.** (2022). Pese a estrategia de imposición CNI gana amparo contra el decreto de AMLO. *Somoselmedio*. Consultado el 8 de marzo de 2022 en: <<https://www.somoselmedio.com/2022/01/11/cni-gana-amparo-contra-decreto-amlo/>>.
- Infobae.** (2021). AMLO insistió en desaparecer el INAI: son “tapaderas”, “organismos alcahuetes” y “caros”. Consultado el 8 de marzo de 2022 en: <<https://www.infobae.com/america/mexico/2021/01/08/amlo-insistio-en-desaparecer-el-inai-son-tapaderas-organismos-alcahuetes-y-caros/>>.
- Laureles, J.** (18 de Diciembre de 2021). Oficial: desaparecen los institutos Nacional de Ecología y del Agua. *La Jornada*. Consultado el 8 de marzo de 2022 en: <<https://www.jornada.com.mx/notas/2021/12/18/sociedad/oficial-desaparecen-los-institutos-nacional-de-ecologia-y-del-agua/>>.
- Limón Aguirre, M.** (2020). *Los derechos de acceso a la información, la participación y la justicia en materia ambiental*. México: Tirant lo Blanch.
- Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos** (2021). Bachelet elogia histórico reconocimiento del derecho a un ambiente saludable. Consultado el 8 de marzo de 2022 en: <<https://hchr.org.mx/comunicados/bachelet-elogia-historico-reconocimiento-del-derecho-a-un-ambiente-saludable/>>.
- ONU.** (1992). Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Consultado el 10 de marzo de 2022 en: <<https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>>.
- ONU-Habitat** (2021). Mujeres y tenencia de la tierra. Consultado el 8 de marzo de 2022 en: <<https://onuhabitat.org.mx/index.php/mujeres-y-tenencia-de-la-tierra>>.
- Ortega, L.** (2013). Concepto de Medio Ambiente. En L. Ortega, M. C. Alonso (dirs.), *Tratado de Derecho Ambiental*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.** (2015). Comisión Intersecretarial de Cambio Climático. Consultado el 9 de marzo de 2022 en: <<https://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/comision-intersecretarial-de-cambio-climatico-cicc>>.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación.** (2020). *Contenido y alcance del derecho humano a un medio ambiente sano. Cuadernos de Jurisprudencia*, 3. Ciudad de México: Centros de Estudios Constitucionales-SCJN 2020. Consultado el 8 de marzo de 2022 en: <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2020-07/CONTENIDO%20Y%20ALCANCE%20DEL%20DH%20A%20UN%20MEDIO%20AMBIENTE%20SANO_VERSION%20FINAL_10%20DE%20JULIO_0.pdf>.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

Acuerdo General número 1/2021 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por el que se determina el inicio de la Undécima Época del Semanario Judicial de la Federación, y se establecen sus bases. 8 de abril de 2021. Consultado el 28 de enero de 2022 en: <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5615937&fecha=15/04/2021>.

Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional. (2021). Consultado el 2 de enero de 2022 en: <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5635985&fecha=22/11/2021>.

Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe [Acuerdo de Escazú]. (2018). Consultado el 8 de marzo de 2022 en: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf>.

Asamblea General de la ONU. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos (217 [III] A). París. Consultado el 2 de enero de 2022 en: <<https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>>.

Código Federal de Procedimientos Civiles [CFPC]. (1943 [última reforma publicada DOF 07-06-2021]). Consultado el 9 de marzo de 2022 en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Codigo_Federal_de_Procedimientos_Civiles.pdf>.

Código Penal Federal [CPF]. (1931 [última reforma publicada DOF 12-11-2021]). Consultado el 9 de marzo de 2022 en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Codigo_Penal_Federal.pdf>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. (1917 [última reforma publicada DOF 28-05-2021]). Consultado el 9 de marzo de 2022 en: <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>>.

Convención Americana sobre Derechos Humanos. (1969). Consultado el 9 de marzo de 2022 en: <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativoTrata/InsInternacionales/Regionales/Convencion_ADH.pdf>.

Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente [Convenio de Aarhus]. (1998). Consultado el 9 de marzo de 2022 en: <https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_desarrollos_convenio_aarhus.pdf>.

Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (A/RES/61/295) [DNUDPI]. (2007). Consultado el 9 de marzo de 2022 en: <https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf>.

Ley Agraria [LAg]. (1992 [última reforma publicada DOF 25-06-2018]). Consultado el 9 de marzo de 2022 en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/13_250618.pdf>.

Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 Y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [LAm]. (2013 [última reforma publicada DOF 07-06-2021]). Consultado el 9 de marzo de 2022 en: <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp.pdf>>.

Ley de Aguas Nacionales [LAN]. (1992 [última reforma publicada DOF 06-01-2020]). Consultado el 9 de marzo de 2022 en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/16_060120.pdf>.

Ley de Desarrollo Rural Sustentable [LDRS]. (2001 [última reforma publicada DOF 03-06-2021]). Consultado el 9 de marzo de 2022 en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/235_030621.pdf>.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria [LFRH]. (2006 [última Reforma DOF 09-04-2012]). Consultado el 9 de marzo de 2022 en: <https://www.senado.gob.mx/comisiones/energia/docs/marco_LFRH.pdf>.

Ley Federal de Responsabilidad Ambiental [LFRA]. (2013 [última reforma publicada DOF 20-05-2021]). Consultado el 9 de marzo de 2022 en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRA_200521.pdf>.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública [LFTAIP]. (2016 [última reforma publicada DOF 20-05-2021]). Consultado el 9 de marzo de 2022 en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_200521.pdf>.

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano [LGAHOTDU]. (2016 [última reforma publicada DOF 01-06-2021]). Consultado el 9 de marzo de 2022 en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_010621.pdf>.

Ley General de Cambio Climático [LGCC]. (2012 [última reforma publicada DOF 06-11-2020]). Consultado el 9 de marzo de 2022 en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCC_061120.pdf>.

Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable [LGDFS]. (2018 [última reforma publicada DOF 26-04-2021]). Consultado el 9 de marzo de 2022 en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDFS_260421.pdf>.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente [LGEEPA]. (1988 [última reforma publicada DOF 21-10-2021]). Consultado el 9 de marzo de 2022 en: <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGEEPA.pdf>>.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública [LGTAI]. (2015 [última reforma publicada DOF 20-05-2021]). Consultado el 9 de marzo de 2022 en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAI_200521.pdf>.

Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos [LGPGR]. (2003 [última reforma publicada DOF 18-01-2021]). Consultado el 9 de marzo de 2022 en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/263_180121.pdf>.

Ley General de Turismo [LGT]. (2009 [última reforma publicada DOF 31-07-2019]). Consultado el 9 de marzo de 2022 en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGT_310719.pdf>.

Ley General de Víctimas [LGV]. (2013 [última reforma publicada DOF 18-02-2022]). Consultado el 9 de marzo de 2022 en: <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV.pdf>>.

Ley General de Vida Silvestre [LGV]. (2000 [última reforma publicada DOF 20-05-2021]). Consultado el 9 de marzo de 2022 en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/146_200521.pdf>.

Ley de Hidrocarburos [LH]. (2014 [última reforma publicada DOF 20-05-2021]). Consultado el 9 de marzo de 2022 en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LHidro_200521.pdf>.

Ley de la Industria Eléctrica [LIE]. (2014 [última reforma publicada DOF 09-03-2021]). Consultado el 9 de marzo de 2022 en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIElec_090321.pdf>.

Ley Minera [LM]. (1992 [última reforma publicada DOF 11-08-2014]). Consultado el 9 de marzo de 2022 en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/151_110814.pdf>.

Ley de Planeación [LP]. (1983 [última reforma publicada DOF 16-02-2018]). Consultado el 9 de marzo de 2022 en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf>.

Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas [LPPDDHP]. (2012 [última reforma publicada DOF 20-05-2021]). Consultado el 9 de marzo de 2022 en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPPDDHP_200521.pdf>.

Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (1989). Convenio No. 169. Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Consultado el 9 de marzo de 2022 en: <https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Convenio_169_Pl.pdf>.

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [Protocolo de San Salvador]. (1988). Consultado el 9 de marzo de 2022 en: <<https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>>.

Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental. [R-EIA]. (2000 [última reforma publicada DOF 31-10-2014]). Consultado el 9 de marzo de 2022 en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGEEPA_MEIA_311014.pdf>.

TABLA DE ACRÓNIMOS Y SIGLAS

ANP	Área(s) Natural(es) Protegida(s)	LGAHOTDU	Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
CCC	Consejo de Cambio Climático https://cambioclimatico.gob.mx/consejo-de-cambio-climatico-2/	LGCC	Ley General de Cambio Climático
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos	LGDFS	Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable
CEMDA	Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. https://www.cemda.org.mx/	LGEEPA	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
CFPC	Código Federal de Procedimientos Civiles	LGTAIP	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información
CICC	Comisión Intersecretarial de Cambio Climático. https://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/comision-intersecretarial-de-cambio-climatico-cicc	LGPGIR	Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos
CONAF	Consejo Nacional Forestal https://www.gob.mx/conafor/documentos/consejo-nacional-forestal	LGT	Ley General de Turismo
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal https://www.gob.mx/conafor	LGVS	Ley General de Vida Silvestre
CoP	Conferencia de las Partes	LH	Ley de Hidrocarburos
CPF	Código Penal Federal	LIE	Ley de la Industria Eléctrica
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	LM	Ley Minera
DNUDPI	Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas	LP	Ley de Planeación
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental	MASC	Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias
FES	Fundación Friedrich Ebert https://mexico.fes.de/	OEA	Organización de los Estados Americanos http://www.oas.org/es/
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales https://home.inai.org.mx/	RETIC	Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes https://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/registro-de-emisiones-y-transferencia-de-contaminantes-retc
LAg	Ley Agraria	R-EIA	Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental
LAm	Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 Y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales https://www.gob.mx/semarnat
LAN	Ley de Aguas Nacionales	SINAP	Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas https://www.gob.mx/conanp/acciones-y-programas/sistema-nacional-de-areas-protegidas-sinap
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable	SINIARN	Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales https://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/sistema-nacional-de-informacion-ambiental-y-de-recursos-naturales
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	ONU	Organización de las Naciones Unidas https://www.un.org/es/
LFRA	Ley Federal de Responsabilidad Ambiental	PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente https://www.gob.mx/profepa
LPPDDHP	Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas		
LFTAIP	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública		

ACERCA DE LOS AUTORES

Juan Carlos Carrillo es abogado por la Universidad Nacional Autónoma de México, y maestría y doctorado por la Universidad de Alicante. Desde el año 2000, es asesor jurídico y analista legal en CEMDA (Centro Mexicano de Derecho Ambiental). Sus líneas de trabajo son cambio climático y negociaciones internacionales en la materia.

IMPRESIÓN

Friedrich-Ebert-Stiftung
Regional Project on Social-Ecological
Transformacion in Latin America
Yautepec 55
06140 Mexico City
Mexico

Responsable:
Astrid Becker
Director
Tel. +52 55535302
transformacion@fesmex.org

www.fes-transformacion.fes.de

SOBRE ESTE PROYECTO

El Proyecto Regional Transformación Social-Ecológica en América Latina, reconoce la necesidad de encontrar nuevos caminos de desarrollo viables y sustentables tanto en la dimensión social como en la ecológica para hacer frente a las múltiples crisis asociadas con los modelos económicos predominantes. Acompañamos debates sobre alternativas

a los modelos de desarrollo, analizamos y promovemos políticas públicas que sean socialmente justas y ecológicamente sustentables. Además, buscamos construir puentes con los debates en Europa y otras regiones para abrir espacios de diálogo.

ACUERDO DE ESCAZÚ

Implicaciones legales y participación de los actores



Un gran número de personas y grupos específicos, como mujeres, indígenas, personas que no saben leer ni escribir o quienes cuentan con una condición física especial, viven una situación de vulnerabilidad y mayor dificultad para acceder a sus derechos. Muchas veces, estas personas o grupos carecen de recursos económicos para enfrentar un proceso legal; además, la violencia institucional y la estigmatización social por buscar justicia impiden a las mujeres reclamar la protección de sus derechos ambientales.



El Acuerdo de Escazú es el primer tratado internacional que establece de manera expresa obligaciones específicas a los Estados de proteger a las personas defensoras del medio ambiente y generar las condiciones para que lleven a cabo su labor en un entorno seguro y pacífico. Por ejemplo, permitir la organización de los pueblos y comunidades indígenas para defender su territorio, evitar narrativas que los estigmaticen, y mejorar los mecanismos de defensa para que sean culturalmente adecuados. El tema de la seguridad de las personas defensoras del medio ambiente es de la mayor relevancia dado que América Latina es considerada la región más peligrosa para la defensa de los derechos humanos.



El Acuerdo de Escazú forma parte del marco constitucional mexicano y su cumplimiento puede exigirse ante tribunales nacionales. Que haya entrado en vigor en abril de 2021 representa una oportunidad histórica para que el Estado mexicano avance en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales, así como para que logre una mejor gobernabilidad y toma de decisiones orientadas a garantizar el derecho humano a un medio ambiente sano.

www.fes-transformacion.fes.de