



Ciudadanía, Ambiente y Desarrollo
Unión Ambientalista Chiapaneca A.C.



REDSSACI

**SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN,
A LA PARTICIPACIÓN Y A LA JUSTICIA
AMBIENTAL EN CHIAPAS 2004**

El presente estudio tiene como base la metodología desarrollada por The Access Initiative (TAI)¹ ; sin embargo, a menos que se indique lo contrario, los hallazgos y las interpretaciones presentados son responsabilidad de la Iniciativa de Acceso Chiapas.

INICIATIVA DE ACCESO CHIAPAS (IA-MEX)

Unión Ambientalista Chiapaneca A. C

Lic. Heidy Domínguez Magaña,
Mtro. Alejandro Meza Ojeda
Mtro. Rigoberto Zúñiga Flores.
Mtra. Margarita Marisol Herrera Pimentel.

Red para la Sustentabilidad Social A. C.

Coordinación

Biol. Alejandro Callejas Linares
Lic. Lourdes Adriana López Moreno

Equipo de Investigación.

LAE. Miguel Antonio Reyes Burguete
LEP. Claudia Patricia Sántiz Sánchez
C. Nury Esmeralda Urbina Corzo
ISC Eliud Alberto Flores López
LCC Maria Carolina Ochoa Gómez

La IA-Chiapas agradece profundamente el esfuerzo realizado por el Global Opportunities Fund (GOF) del Gobierno Británico para destinar recursos a la elaboración de este proyecto.

¹ The Access Initiative. Coalición global de organizaciones de la sociedad civil que promueve la implementación de compromisos a nivel nacional sobre los tres Principios de Acceso. TAI se creó en noviembre del 2000, formada por el siguiente equipo núcleo: Advocates Coalition for Development and Environment (Uganda), Corporación PARTICIPA (Chile), Environmental Management and Law Association (Hungría), Thailand Environment Institute (Tailandia), World Resources Institute (EUA). Actualmente se ha expandido a más de 30 países alrededor de todo el mundo.

INDICE

Introducción.

Contexto Estatal.

Metodología:

- Estructura
- Legislación y casos de estudio
- Consejo Asesor

Capítulo 1. Acceso a la Información:

- A. Legislación
 - B. Emergencias
 - C. Sistemas de Monitoreo
 - D. Reportes del Medio Ambiente
 - E. Información Ambiental de las Industrias
- Conclusiones del capítulo

Capítulo 2. Acceso a la Participación:

- A. Legislación
 - B. Acceso a la Participación en Políticas
 - C. Acceso a la Participación en Proyectos
- Conclusiones del capítulo

Capítulo 3. Acceso a la Justicia:

- A. Acceso a la Justicia Ambiental en México
 - B. Negativa de Acceso a la Información
 - C. Negativa de Acceso a la Participación
 - D. Daño Ambiental
- Conclusiones del capítulo

Capítulo 4. Fortalecimiento de Capacidades:

- A. Legislación

Fortalecimiento de Capacidades del Gobierno

- C. Fortalecimiento de Capacidades de la Ciudadanía
- Conclusiones del capítulo

Conclusiones Generales.

Anexos:

1. Acrónimos
2. Lista de cuadros y tablas
3. Tablas de resultados
4. Integrantes y comentarios del Consejo Asesor
5. Entrevistas

Bibliografía.

INTRODUCCIÓN

Las organizaciones sociales, Unión Ambientalista Chiapaneca y Red para la Sustentabilidad Social, son las responsables de la realización del presente proceso de investigación, ambas son de origen estatal y realizan trabajos en el tema de desarrollo sustentable, aunque desde diferentes ejes temáticos.

La Unión Ambientalista Chiapaneca en términos generales realiza sus actividades en los temas de medio ambiente y de democracia para la participación ciudadana. Lo que les ha llevado a obtener una distinción especial por su participación sistemática en la promoción y participación como observadores electorales en las dos últimas elecciones para gobernador de Chiapas y presidente de la república mexicana.

Sus trabajos también se han extendido en procesos de capacitación para la formación ciudadana, con los que se ha buscado contribuir para pasar de la participación electoral, a concebir la democracia como forma de vida; buscando que los cambios de actitud también se manifiesten, en una forma de concebir la realidad, de manera que se pueda conciliar el comportamiento de la población, la conservación del ambiente y el desarrollo social.

Otras actividades que han permitido enriquecer su experiencia ha sido la incursión en temas de investigación sobre la situación sociopolítica de la Selva Lacandona de Chiapas, lo que a su vez ha motivado el surgimiento de invitaciones para contribuir en el diseño de proyectos integrales que buscan contribuir en la solución de los problemas socioambientales que existen en la región de la Selva.

La Red para la Sustentabilidad Social es una asociación civil constituida con el objeto de promover la participación ciudadana en los asuntos de interés público. Sobre esa base, busca contribuir en materia de medio ambiente, promoción de la participación ciudadana con enfoque prioritario a jóvenes y mujeres, elevar la calidad democrática y la superación de los grandes retos de nuestro país. Su propuesta es fomentar un debate serio y constructivo sobre los problemas estatales y nacionales, elaborar alternativas factibles para su solución y diseñar e impulsar reformas institucionales, legislativas, políticas de estado y públicas.

Tiene como misión Motivar la participación ciudadana en asuntos de interés público para promover la generación de estrategias de políticas públicas que favorezcan el desarrollo sustentable. REDSSACI, es integrante del Consejo Consultivo Nacional para el Desarrollo Sustentable PNUD-SEMARNAT, en el que coordina las comisiones de juventud y legislación. Forma parte de la Red Latinoamericana de Juventud Rural y de la Red de Jóvenes del BID (Banco Interamericano de Desarrollo); tiene la representación oficial de Word Assembly of Youth en México; y la Coordinación en la Región Sur-Sureste del país en los procesos de la Coalición Nacional de Organizaciones Juveniles, GEO Juvenil México, y la estrategia Juventud en Movimiento. Además de una amplia trayectoria participando en eventos internacionales desde 1997.

En el marco del proyecto “Evaluación de la Implementación del Principio 10 en América Latina” que se esta realizando en varios países, ambas organizaciones recibieron invitación de la Iniciativa de Acceso México, Coalición conformada por Centro Mexicano de Derecho Ambiental A. C., Comunicación y Educación Ambiental S. C., Cultura Ecológica A. C., y Presencia Ciudadana Mexicana A. C.; a integrar una Coalición estatal que permitiera a ambas organizaciones participar en el proyecto “La situación del Acceso a la Información, la Participación Social y la Justicia Ambiental en el Estado de Chiapas, México”.

El objetivo de esta investigación es evaluar el marco legal general que existe en Chiapas, para saber en qué medida la ley garantiza el Acceso a la Información, la Participación

Ciudadana y la Justicia Ambiental; demostrando a través de casos prácticos de estudio la forma en que las autoridades interpretan y ejecutan la ley y en qué medida permiten que los ciudadanos hagan uso de estos derechos.

El presente trabajo busca mostrar una radiografía sobre el estado que guardan los Principios de Acceso en Chiapas, que sirva para desatar acciones y procesos de mediano y largo plazo, tendientes a crear esquemas y modelos de participación y acceso cada vez más sustentables. El presente documento contiene los resultados de la investigación, dividido en 4 capítulos:

El capítulo I denominado Acceso a la Información, muestra una revisión de las leyes generales que garantizan que el ciudadano chiapaneco tenga acceso a la información sobre todos los temas de interés público. Así mismo, revisa las leyes ambientales que obligan al gobierno del estado a informar a la ciudadanía respecto a las políticas ambientales, los estudios de impacto ambiental que se realizan antes de edificar una obra, así como poner a disposición del público sistemas de información sobre el estado del medio ambiente y el equilibrio de los ecosistemas; así como la situación ambiental en casos de contingencias ambientales, en este último aspecto se realizaron dos casos de estudio, el primero trata sobre el desbordamiento del río Sabinal en el año de 2003, evalúa el manejo de la información que hicieron las autoridades antes, durante y después del desbordamiento, lo que permite observar el grado de confianza que la población tiene respecto a sus autoridades.

El segundo trata el tema de los Incendios Forestales en la Región Centro de Chiapas, para este caso se revisaron las estrategias que el gobierno ha diseñado con participación de la sociedad en la realización de trabajos de prevención y sofocamiento de los incendios. El análisis se complementa observando la cantidad, calidad y los mecanismos mediante los cuales el gobierno informa el surgimiento de estas emergencias.

En otro apartado se analiza el Acceso a la Información sobre Monitoreos Regulares, realizando un análisis de las leyes que plantean la obligación del gobierno y de las instituciones encargadas del tema ambiental en Chiapas, para realizar e informar sobre los resultados de los monitoreos regulares de agua y aire, lo que nos condujo a revisar el plan de trabajo del Instituto de Historia Natural y Ecología (IHNE) que desarrolla a través de la Dirección de protección ambiental. El Plan de trabajo nos permitió conocer las estrategias mediante las cuales el laboratorio ambiental lleva a cabo el monitoreo del estado del agua y aire, permitió conocer el papel que juega la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento (CEAS) en el cuidado del agua y la forma en que estas instituciones informan a la ciudadanía respecto a los resultados de estas acciones de monitoreo.

En el último apartado de este capítulo, se aborda el tema de la Información Sobre el Estado de las Industrias. Este ejercicio permite ubicar las empresas que realizan actividades consideradas como emisoras de contaminantes, se revisó el marco legal que los obliga a mantener el buen estado de sus instalaciones, la periodicidad con que deben informar al gobierno de sus actividades y el manejo de la información que deben hacer ante el público en general.

Para explorar la actitud que asumen los empresarios ante los interesados de conocer la información acerca del manejo de contaminantes, se visitaron dos empresas y se solicitó los resultados de los estudios que estas realizan anualmente para informar al gobierno.

En el capítulo II, Acceso a la Participación, nuevamente partimos de un análisis del marco legal general que plantea la participación ciudadana en los temas de interés público, para observar aspectos más específicos, nos remitimos a analizar decretos y leyes

reglamentarias, lo que permite observar con precisión la ley que garantiza la participación en temas ambientales.

Para observar el nivel de participación real en los procesos, se analizaron los mecanismos de convocatoria y la respuesta ciudadana en la definición de las políticas y los programas del sector turismo. Los niveles de participación también se evalúan en el proceso de creación y aprobación de la ley de turismo.

Para concluir el capítulo se evalúa los niveles de participación, tomando como referencia el proceso de creación del Parque Ecológico Cañón del Sumidero (PECS). La revisión del proceso permite observar la forma como se tomó la decisión de edificar un parque de propiedad privada al interior del ANP Parque Nacional Cañón del Sumidero, los mecanismos para presentar el proyecto a las comunidades de los municipios de Osumacinta y Chicoasen, y lancheros del malecón de Chiapa de Corzo, permitiéndonos calificar los niveles de participación de personas y grupos que tienen una relación directa con el proyecto.

En el tercer capítulo, Acceso a la justicia, se analizaron casos que permiten percibir la forma como las autoridades actúan sobre la justicia ambiental, básicamente revisamos tres casos, el primero ligado al acceso a la información, y como las autoridades responden a estas solicitudes ciudadanas: el segundo caso aborda el tema de acceso a la participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales, específicamente trabajamos la decisión de ubicar un relleno sanitario en el Ejido Copoya del municipio de Tuxtla Gutiérrez. Finalmente se revisó un caso de una acción legal en contra de un aserradero por situación de daño ambiental.

Finalmente el Capítulo 4, se aborda la categoría Fortalecimiento de capacidades promovidas por el gobierno, tanto a su personal, como a la población en general. Para ello se analiza el programa de trabajo de las siguientes instituciones: SEMARNAT, IHNE, Supremo Tribunal de Justicia del Estado, Juzgado regional 2do. de lo civil de Chiapa de Corzo, Secretaría de Educación de Chiapas, Congreso del Estado y Subsecretaría de Desarrollo Forestal y algunas instancias de la sociedad civil.

En este contexto podemos decir que la sociedad chiapaneca está enfrentando grandes retos para alcanzar el equilibrio ambiente y sociedad, en una realidad en la que nuestras riquezas naturales se han visto disminuidas por la mano humana en aras del desarrollo económico.

Chiapas es el estado más meridional. Se localiza al sureste del país. Al norte limita con Tabasco, al sur con el Océano Pacífico, al este con Guatemala, al oeste con Oaxaca y Veracruz. Según la agenda estadística el Estado de Chiapas cuenta con una superficie de 75,634.4 kilómetros cuadrados (3.8% del territorio Nacional) lo que lo ubica como el 80. estado más grande del país. se divide en 3 zonas fisiográficas: la llanura del norte, la sierra (en la frontera con Guatemala, que incluye las sierras bajas del Petén, los altos y la depresión central) y la cordillera centroamericana (sierras del sur, llanuras costeras, Soconusco, Istmo-costa). Algunas elevaciones importantes en el estado son los volcanes Chichónal y Tacaná, y los cerros Mozotal, Tres Picos, Tzontehuitz, Chamuleto, Blanco y la Bandera. Chiapas cuenta con la mayor riqueza acuífera del país. El clima va de caluroso en las regiones de la costa, a frío en las serranías; y de zonas secas en el centro, a muy húmedas en el Soconusco. En Chiapas hay 7 ecosistemas: Nublisilva, Bosque de coníferas, selva alta perennifolia, bosque caducifolio, sabana costera, estero dulce salobre y manglar.

Chiapas cuenta con importantes ANP como los parques nacionales Cañón del Sumidero, Lagos de Montebello y Palenque, reservas ecológicas Selva del Ocote, y Yerbabuena, reservas de la biosfera Montes Azules, La Sepultura, El Triunfo y La Encrucijada; reserva

forestal y de fauna silvestre Cascadas de Agua Azul, reserva nacional forestal La Frailescana, y los monumentos naturales Yaxchilan y Bonampak.

Sin embargo, el crecimiento demográfico, el avance de las manchas urbanas, la falta de educación ambiental, la tala inmoderada, entre otras causas, han provocado la degradación acelerada de los ecosistemas, afectando el nivel y la calidad de vida de la población, poniendo en riesgo no sólo el proyecto de desarrollo, sino también el potencial económico y social del país.

Lo anterior nos lleva a plantear la necesidad de que Chiapas debe recuperar el equilibrio ecológico y aprovechar sus recursos naturales garantizando el bienestar de las generaciones futuras; en este sentido el Estado debe promover la difusión y la consulta de información ambiental, el desarrollo y el fomento de mecanismos de participación social, así como el establecimiento de una justicia ambiental imparcial cada vez más pronta y expedita. Información, participación y justicia como elementos clave en el establecimiento de una gestión ambiental integral y sustentable.

La difusión y consulta de este tipo de información es fundamental para que la sociedad tenga la oportunidad de participar en los procesos de toma de decisiones y en la creación de políticas públicas relacionadas al medio ambiente; de participar e incidir en los procesos de diseño e implementación de las políticas públicas.

El acceso a la información ambiental gubernamental y a los mecanismos de participación social, donde la gente pueda expresar su opinión, cuestionar decisiones y modificar políticas que podrían afectar a sus comunidades y a su entorno natural, son derechos de enorme valor que impulsan la construcción de sociedades más justas, equitativas, corresponsables y concientes de la imperiosa necesidad de que el país se desarrolle de forma sustentable.

CONTEXTO ESTATAL

El estado de Chiapas esta conformado por 118 municipios que comparten una Constitución Política. Chiapas forma parte de la región Sur – Sureste de México, que comprende los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán, ocupando una superficie de 502, 738 Km², que representa el 25.7% del territorio nacional, siendo los estados más extensos Oaxaca, Chiapas y Veracruz en ese orden; entre los tres cubren casi la mitad de la región, es decir abarcan el 47.8%.

La geomorfología de Chiapas región cuenta con un relieve accidentado, se manifiesta por la presencia de unidades como las Sierras Madres del Sur y Chiapas, la Meseta y Valle central de Chiapas. Esta situación da unas condiciones de clima, suelo, orografía, que imprime ciertas limitaciones de desarrollo para el uso productivo del suelo.

El mar patrimonial, las cuencas, litorales y todos sus recursos han sido escasamente atendidos a nivel nacional y en la región, para efectos de conservar su biodiversidad y potenciar el desarrollo socioeconómico en base a los recursos naturales que por definición tiene una fuente cultural análoga.

Biogeográficamente se encuentra en la región Neotropical Caribeña en donde por su ubicación, las relaciones fitogeográficas se manifiestan por sus afinidades meridionales, boreales y con la flora de las Antillas, del Este de Asia y África, lo que da lugar a la presencia de prácticamente todas las grandes floras existentes en México: bosque tropical perennifolio, subcaducifolio, caducifolio, de coníferas y quercus, espinoso, mesófilo de montaña, vegetación acuática y subacuática, matorral xerófilo, entre otros. Esta situación confiere al estado de Chiapas, como un área de gran importancia florística para el país y el mundo, por su diversidad y riquezas de ecosistemas, comunidades, poblaciones y especies.

La riqueza botánica de México se encuentra bien representada en Chiapas, tanto en plantas terrestres como acuáticas. La vegetación es la base de la productividad primaria a través de la fotosíntesis, su papel en la conservación de suelos, captura de lluvia, retención de gases, estética, turismo, recreación y el compromiso ético que tenemos con estas comunidades naturales. Los hongos, líquenes y algas son otro universo aun por explorar (Dirzo, 1994).

La diversidad y riqueza faunística Chiapas ocupa el segundo lugar con 446 especies reportadas para los vertebrados que representan el 35% de los mesoamericanos. El sistema de conservación privilegia la biodiversidad silvestre a diversos niveles, a través del establecimiento de Áreas Naturales Protegidas (ANP's). Ante el supuesto preservacionista de que protegiendo el 10% del territorio mundial, nacional y regional en sus condiciones más naturales se lograría proteger su integridad, representatividad y naturalidad. Esta estrategia de conservación esta siendo realizada y modificada a la luz de la inexistencia de territorios prístinos e intocables, desde hace mucho en la historia de la humanidad y su impacto seguramente desde hace siglos; así como la importancia del manejo y transformación de ecosistemas y comunidades naturales por poblaciones humanas históricas y actuales (Cifuentes et al., 2000).

Sin embargo es necesario reconocer que los esfuerzos realizados para la conservación del patrimonio natural son insuficientes y adolecen de mecanismos efectivos que garanticen el cumplimiento de sus objetivos lo que representa un problema ambiental, así entonces las medidas que se tomen para la administración y manejo para la biodiversidad deben generar un cambio de actitud para la conservación, que no choque con la necesidad de desarrollo social, pero que si confronte el modelo actual e incida en su transformación hacia sistemas de más respeto con la naturaleza, también se requiere promover el diálogo intercultural en la

medida en que contribuyen a reconocer y respetar las diferencias y a potenciar la capacidad de trabajo conjunto para reequilibrar la relación con la naturaleza.

En este contexto, Chiapas es uno de los estados menos favorecidos del país, en lo que a temas de desarrollo social y económico se refiere; tiene un problema económico estructural que se refleja en un sector industrial que se limita a la generación de electricidad y extracción de petróleo; un sector terciario dinamizado por los servicios y el comercio, y un sector primario que ocupa el 56 por ciento de la fuerza laboral; no obstante su aportación a la economía estatal no es la más importante, pero las labores agropecuarias son las que más han impactado el medio ambiente.

El avance del proceso democrático que en los últimos 15 años se ha dado en México y particularmente en Chiapas, han transformado el escenario de la vida pública. Hoy en día si bien los gobernantes tienen menos posibilidades de decidir discrecionalmente, innegable es también que por la gama de actores políticos que la apertura democrática ha generado, los grupos partidistas que han monopolizado el poder, se confrontan por defender sus intereses, pero no tienen la capacidad para promover una política de estado que plantee nuevos enfoques para el desarrollo.

En este conflictivo escenario, el único mecanismo que puede permitir que la sociedad chiapaneca encuentre el camino del desarrollo y el bienestar humano sin provocar excesivos daños ecológicos que comprometa el futuro de las nuevas generaciones, es mejorando los niveles educativos y procurando un marco legal adecuado que garantice la participación social en los temas de interés público en general y sobre las cuestiones ambientales en particular.

Para hablar del entramado jurídico que existe en Chiapas, es importante reconocer primeramente, que tanto la Constitución Política de México como la de este estado, se sustentan en la filosofía democrática que supone una adecuada participación social en la elección de gobernantes y en la toma de decisiones sobre temas de interés público; situación que también se manifiesta en las leyes reglamentarias creadas para temas específicos, como es el caso del medio ambiente.

Así, tenemos que si bien en la Constitución de Chiapas no hay referencias respecto al acceso a la información, en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos 6, 7 y 8, plantea como parte de las garantías individuales el derecho a la información.

Respecto al acceso a la Información sobre el estado del medio ambiente, en la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LEEPA), específicamente en el artículo 35 se plantea claramente, la obligación del gobierno del estado de mantener un sistema permanente de información y vigilancia sobre los ecosistemas y su equilibrio en el territorio de la entidad, así como la publicación de un informe anual sobre el estado del medio ambiente de la entidad, que incluya la evolución de los ecosistemas.²

Es decir, la ley prevé tanto el derecho de petición del ciudadano interesado en el conocimiento de cualquier tema de interés público, que incluye lo ambiental, así como también específica la obligación del gobierno de informar a la ciudadanía sobre todos los temas de interés público, para que puedan participar en la toma de decisiones.

². (www.congresochiapas.gob.mx, Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, 1999)

La Constitución Política del Estado de Chiapas, señala tres aspectos que son fundamentales para la participación. La posibilidad de que los ciudadanos elijan a través del voto libre y directo a sus gobernantes, la oportunidad de presentar iniciativas de ley ante el congreso y la participación abierta en plebiscitos para opinar respecto a la toma de decisiones en temas de interés del estado. Dichos aspectos abren un espacio amplio que permite que los ciudadanos participen en los asuntos públicos.

El tema de la participación se plantea más claramente en la Ley de Planeación del Estado de Chiapas. En el artículo 18 se especifica que el sistema estatal de planeación democrática promoverá la participación y consulta popular de los diversos grupos sociales con el objeto de que expresen sus opiniones para la formulación, instrumentación y ejecución del plan y los programas a que se refiere esta ley.³

Sin embargo, en la LEEPA, que se refiere específicamente a las cuestiones ambientales, la participación se plantea de forma limitada, toda vez que el único mecanismo explícito de participación ciudadana es la denuncia popular. Si bien prevé todas las facilidades para que todo ciudadano, sin distinción alguna pueda denunciar los actos que obstaculizan el cumplimiento de la ley o deterioran el ambiente, no hay un planteamiento claro y fácil que permita a las personas interesadas opinar e incidir en otros aspectos del medio ambiente.

Artículo 127.- cualquier persona tiene el derecho y el deber de denunciar ante la secretaria de desarrollo rural y ecología o ante la autoridad municipal de su domicilio, todo hecho, acto u omisión que cause o pueda causar daños al ambiente o produzca desequilibrio ecológico en cualquiera de sus formas.

La denuncia popular, por consiguiente, es el instrumento jurídico que tiene el pueblo de Chiapas para evitar que se contravengan las disposiciones de la presente ley y las de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y preservación y restauración del desequilibrio(sic) ecológico.⁴

Por la forma como está planteado este artículo, por sí misma la LEEPA, limita a que el ciudadano actúe de forma muy pragmática, es decir se induce a que critique y denuncie únicamente las acciones observables que deterioran al ambiente, no se abre los espacios de participación para que el ciudadano intervenga en definición de políticas, programas y evaluación del trabajo de las instituciones ambientales, tratar de hacerlo significaría remitirse a la Constitución Política del Estado de Chiapas para exigir la participación, lo que significaría más trámites, que desalienta la idea de participar.

Como se pudo observar en los comentarios anteriores, en la Constitución Política del Estado de Chiapas, se hace una referencia muy reducida respecto a la obligación del gobierno de informar a la ciudadanía, sin embargo en la LEEPA, se expresa claramente la obligación de los gobernantes de mantener un sistema de información permanente para mantener a los ciudadanos al tanto de la evolución del medio ambiente y de los ecosistemas.

Una situación diferente se presenta para el concepto de participación, en la máxima ley de Chiapas se hace énfasis sobre la participación ciudadana, tanto en cuestiones políticas como en temas de interés público; e incluso las leyes secundarias conservan el interés de la participación en diversos temas, incluyendo las cuestiones ambientales.

³ www.congresochiapas.gob.mx, Ley de Planeación del estado de Chiapas, 1985.

⁴ www.congresochiapas.gob.mx Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, 1999.

No obstante, da la impresión que estas leyes se crearon pensando en que poner a disposición la información, automáticamente se garantiza la participación, y que el papel del gobierno concluye con informar a quienes tengan interés.

Es decir, en las leyes no se observó que para que se haga uso de la información y los ciudadanos participen en la toma de decisiones del ámbito público, es importante que el gobierno invierta en la creación de capacidades de los servidores públicos, del público en general y de organismos civiles que se dedican a promover la ciudadanización de la vida pública.

Por ello las leyes en Chiapas en vez de normar la práctica social de la vida cotidiana, más parecen representar un ideal ambicioso de quienes las hicieron pensando en cómo deben ser las sociedades y no observando situaciones de la vida local desde todas sus contradicciones.

Esto se hace más evidente si observamos la situación del medio ambiente en Chiapas, mismo que esta condicionado por el impacto de las actividades agropecuarias que desarrollan poco más del cincuenta por ciento de la población ocupada de la entidad.

Así, encontramos que los incendios, las quemas agropecuarias, la ganadería extensiva, el crecimiento de la población, la tecnología agrícola inadecuada por el uso de agroquímicos y pesticidas son sido prácticas irracionales que se han constituido en el mecanismo más eficaz para exacerbar la deforestación, erosionar el suelo y contaminar los ríos.

Por ello el problema ambiental en Chiapas se refleja en la carencia de una planificación que ha ocasionado que la colonización de bosques y selvas, la transición del uso forestal a agropecuario del suelo, se haya hecho en forma desordenada; situación que ha conducido a la deforestación de 60 mil hectáreas por año, que representa el 16.2 por ciento de la deforestación nacional.

Esto se hace más evidente si observamos que la selva Lacandona pierde unas 75 mil hectáreas cada año. Antes de la conquista, la Selva Lacandona abarcaba un área de 1.6 millones de hectáreas. De 1860 a 1960, es decir en cien años se deforestaron 665 mil hectáreas; y solamente en las dos últimas décadas, de 1980 a 2000, se deforestaron 585 mil hectáreas dejando en la actualidad aproximadamente 500mil hectáreas de selva virgen.⁵

Esta situación ha conducido al gobierno del estado a establecer estrategias para preservar los recursos naturales. En la actualidad en Chiapas existen 16 áreas naturales protegidas a cargo de la federación que protegen 985 669 hectáreas, y 17 a cargo del gobierno estatal que equivalen a 282 836 hectáreas. Juntas suman 1 268 505 hectáreas, que representan 16.77 por ciento de la superficie total de la entidad y 8.22 por ciento de la superficie protegida a nivel nacional, sin embargo el crecimiento de la población rural e indígena tiende a ampliar las fronteras agrícolas, situación que se manifiesta en una permanente presión hacia las áreas protegidas, que trae como consecuencia la emergencia permanente de conflictos agrarios.

Los impactos ocasionados por las actividades consideradas industriales en Chiapas son mínimas, en tanto que las únicas fuentes de contaminación son los campos petroleros en la zona norte del estado, los beneficios húmedos del café, los desechos agroindustriales de los ingenios azucareros, y el uso de agroquímicos; desafortunadamente las actividades más agresivas hacia el medio ambiente la realiza la población abierta mediante los hábitos y formas de vida. Así, encontramos que la contaminación por aguas residuales en las ciudades con mayor población es bastante grave, ya que las descargas se hacen

⁵ Plan de gobierno 2001-2006, p. 336.

directamente en los ríos, los lagos y el mar, sin tratamiento previo, con notables impactos en la salud humana y los ecosistemas.

La basura se ha convertido en un factor de contaminación, las formas de recolección y la ausencia de rellenos sanitarios adecuados, ha conducido a la creación de acopios a cielo abierto, que a su vez generan condiciones para el incubamiento de diferentes enfermedades que amenazan permanentemente a sectores vulnerables de la población. Por ello, todos diagnósticos sobre la situación ambiental de Chiapas coinciden en que la escasa educación ambiental y la poca participación social en acciones de protección al ambiente, no ha permitido diseñar una estrategia para revertir el deterioro de los recursos naturales, que aunado a la falta de una planeación adecuada del desarrollo, se presenta un escenario donde parece imposible armonizar el mejoramiento del bienestar humano y la conservación del medio ambiente.

METODOLOGÍA

Para poder evaluar el desempeño de las autoridades en Chiapas en proveer el acceso a la información ambiental gubernamental, a los mecanismos de participación social y a los de justicia ambiental; es decir, en garantizar los Principios de Acceso, la IA-Chiapas a través de la IA-MEX recurre a la metodología diseñada por la TAI.

El procedimiento principal consiste en resolver un conjunto de frases interrogantes (indicadores) cuyas respuestas generan valores numéricos, que permiten evaluar si el desempeño de las autoridades gubernamentales, tanto en el marco legal y judicial (indicadores de legislación) como en casos de estudio reales (indicadores de práctica), es débil, intermedio o fuerte. Las respuestas asignadas a cada indicador constituyen una declaración cualitativa fundamentada en los siguientes criterios:

Para los indicadores de legislación:

- Existencia. Se refiere a la presencia de bases legales que garanticen el ejercicio efectivo de los derechos relacionados con los Principios de Acceso.

Para los indicadores de práctica:

- Calidad. Se refiere a la aptitud y los esfuerzos por parte del Estado para generar información. Lo que se evalúa es:
 - Cómo se obtiene y sistematiza la información.
 - Cómo se presenta la información.
 - La periodicidad con la que se genera.
- Accesibilidad. Se refiere al grado en que el público puede obtener la información. Lo que se evalúa es:
 - Qué tan fácil es para el público acceder a la información.
 - Qué tan oportuna (puntual y precisa) es la respuesta a peticiones de información

Estructura.

La estructura jerárquica que conforma la metodología implica la clasificación de todos los indicadores en cuatro categorías: 1) acceso a la información; 2) acceso a la participación, 3) acceso a la justicia y 4) fortalecimiento de capacidades.

❖ Categoría

- Subcategoría
 - ◆ Frases interrogantes (indicadores)
 - Respuestas (valores)

Cada una de las cuatro categorías (que corresponden a los 4 capítulos de este informe) evalúa los indicadores de legislación, donde se analiza el marco normativo local, y en ausencia de este el nacional para garantizar los Principios de Acceso y los indicadores de práctica, donde a partir de casos de estudio se evalúa la aplicación de estos principios. Así, a partir de un análisis teórico-normativo y otro práctico es posible identificar si existe o no una brecha entre las leyes y políticas del estado de Chiapas y del país y la forma como se implementan los Principios de Acceso.

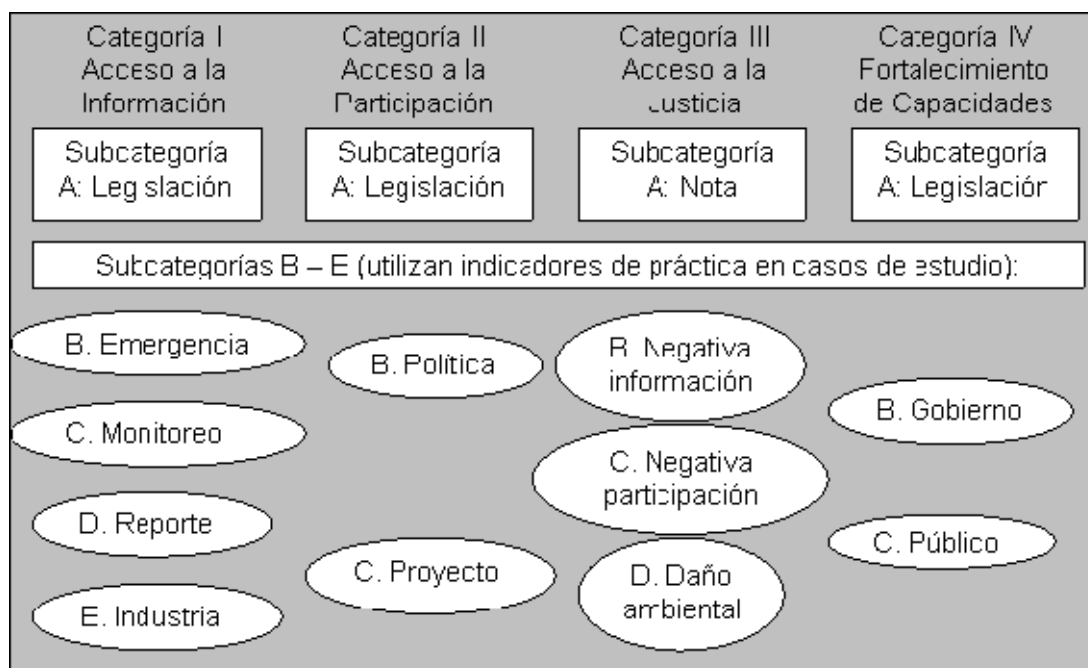
Categoría I – Acceso a la Información. En la primera subcategoría (A) se analiza el marco legal en materia de acceso a la información, y en las cuatro restantes la calidad y la accesibilidad de la información en casos de estudio específicos: (B) emergencias ambientales; (C) sistemas de monitoreo de la calidad del aire y la calidad del agua; (D) informes sobre el medio ambiente y; (E) información ambiental emitida por las industrias.

Categoría II – Participación. La primera subcategoría (A) analiza las garantías y derechos de participación social, y las dos últimas la calidad y accesibilidad de los mecanismos que fomentan la participación social en: (B) el proceso de elaboración e implementación de políticas, planes, programas, leyes y estrategias ambientales gubernamentales y; (C) el mismo proceso pero para los proyectos.

Categoría III – Acceso a la Justicia. Esta categoría analiza la suficiencia del marco legal estatal y en su ausencia el nacional para asegurar el acceso a la justicia en la toma de decisiones ambientales. Se divide en tres subcategorías (A-C) que analizan casos de estudio en los que se recurrió a un tribunal, o su equivalente, para dirimir una controversia relacionada con cada uno de los tres Principios de acceso.

Categoría IV – Fortalecimiento de Capacidades. Esta categoría cuenta con tres subcategorías que evalúan: (A) el marco legal que debe garantizar el fortalecimiento de capacidades del gobierno y de la sociedad; (B) el fortalecimiento de capacidades en dependencias gubernamentales; (C) el fortalecimiento de capacidades de la ciudadanía. El concepto “fortalecimiento de capacidades” será abordado con detalle en el capítulo 4 de este documento.

Cuadro 1. Estructura de la metodología de la Iniciativa de Acceso.



Cada indicador puede tener 3 o 4 posibles respuestas con diferentes valores cada una. Las primeras opciones representan un desempeño pobre mientras que las últimas reflejan un desempeño óptimo, del indicador en cuestión. La respuesta seleccionada por el investigador debe ser la opción que refleje con mayor exactitud la situación del estado de Chiapas. A continuación se presenta un ejemplo.

Cuadro 2. Ejemplo de un indicador con los posibles valores a elegir.

<p><i>Categoría:</i> Categoría II, Acceso a la Participación. <i>Subcategoría y número de indicador:</i> Participación/Proyecto 2. <i>Indicador:</i> Calidad de la información que apoya la participación en el nivel de toma de decisiones en el proyecto. <i>Respuestas (con tres valores diferentes):</i> (i) No se efectuó ninguna notificación pública del borrador de proyecto seleccionado. (ii) La notificación pública del borrador de proyecto seleccionado fue efectuada con un plazo mínimo de anticipación (por favor especifique). (iii) La notificación pública del borrador de proyecto seleccionado fue efectuada con un plazo razonable de anticipación (por favor especifique).</p>
--

Es importante mencionar que la metodología implica la utilización de una base de datos contenida en un CD-ROM denominado "Evaluando el acceso a la Información, la Participación y la Justicia para el medio ambiente: una guía". Este disco incluye todos los indicadores y sus posibles valores, de tal manera que al elegir un valor la base de datos automáticamente asigna un resultado numérico.

El sistema también brinda la posibilidad de asignar un semáforo de tres colores dependiendo del resultado numérico obtenido. Tanto este resultado como el color representan tres criterios de desempeño: a) el débil corresponde a los valores de más bajo rango y se representa en color rojo; b) el intermedio corresponde a los valores de rango medio y se representa en color amarillo y c) el fuerte corresponde a los valores de más alto rango y se representa en color verde.

Por cuestiones de espacio, este informe sólo incorpora las tablas de resultados con los indicadores revisados en las categorías 1, 2 y 4 (Anexo 3). No se incluyen los indicadores de acceso a la justicia por que fueron diseñados posteriormente al desarrollo del CD-ROM.

Legislación y casos de estudio.

Como ya se mencionó, cada una de las categorías debe ser evaluada mediante indicadores de legislación (interrogantes sobre el marco normativo) e indicadores de práctica (interrogantes sobre los casos de estudio). Las tablas que a continuación se presentan resumen la legislación consultada y los casos de estudio seleccionados.

Cabe mencionar que los criterios de selección utilizados para elegir los casos de estudio, se explican detalladamente al presentar cada uno de los casos, en la subcategoría correspondiente.

Tabla 1: Leyes vinculadas con los Principios de Acceso en México.

Leyes	Publicación en el DOF
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	05-02-1917 (última reforma 14-08-2000)
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	11-06-2002
Ley de Información Estadística y Geográfica	30-12-1980
Ley Federal de Procedimiento Administrativo	04-08-1994 (última reforma 30-05-2000)
Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente	20-01-1988 (última reforma 31-12-2001)
Ley General de Vida Silvestre	03-08-2000

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, A LA PARTICIPACIÓN
Y A LA JUSTICIA AMBIENTALES EN CHIAPAS 2004

Ley de Planeación	05-01-1983
Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable	13-12-2002
Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil	09-02-2004
Ley de Aguas Nacionales	01-12-1992
Ley de Pesca	25-06-1992 (última reforma 08-01-2001)
Ley de Vías Generales de Comunicación	19-02-1940
Ley General de Salud	07-02-1984 (última reforma 05-01-2001)
Ley Federal de Radio y Televisión	19-01-1960 (última reforma 30-11-2000)
Ley del Instituto Mexicano de la Juventud	06-01-1999 (última reforma 09-07-2003)
Ley del Instituto Nacional de las Mujeres	19-01-1960 (última reforma 12-01-2001)
Ley General de Protección Civil	12-05-2000
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	29-12-1976 (última reforma 21-05-2003)
Ley Federal de Radio y Televisión	19-01-1960 (última reforma 30-11-2000)
Ley Federal de Telecomunicaciones	07-06-1995
Ley Federal sobre Metrología y Normalización	01-07-1992
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas.	17-08-2003
Código Civil para el Estado de Chiapas	14-05-2003
Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Chiapas.	18-08-2001
Ley de Protección para la Fauna en el Estado de Chiapas	05-07-1995
Ley de equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Chiapas.	18-08-2001
Ley de Desarrollo Económico	12-08-1998
Ley de Aguas.	08-12-2000
Ley de Desarrollo Agrícola.	12-08-1998

Tabla 2: Casos de estudio seleccionados.

Categoría	Subcategoría	Casos
Acceso a la Información	Emergencia	<ul style="list-style-type: none"> Desbordamiento del río Sabinal en el 2003. Incendios forestales en la región Istmo-costa de Chiapas.
	Monitoreo	<ul style="list-style-type: none"> Sistema de monitoreo ambiental del Instituto de Historia Natural y Ecología (IHNE) del gobierno del estado de Chiapas. Comisión Estatal de Agua Potable y Alcantarillado (CEAS)
	Reporte	<ul style="list-style-type: none"> IHNE, Dirección de Protección Ambiental, registros del estado del medio ambiente.

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, A LA PARTICIPACIÓN
Y A LA JUSTICIA AMBIENTALES EN CHIAPAS 2004

	Industria	<ul style="list-style-type: none"> • Empresas consideradas como emisoras de contaminantes. <p style="text-align: center;">Caleras Maciel</p> <p style="text-align: center;">Cales y Morteros de Chiapas.</p>
Acceso a la Participación	Política	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción del Turismo para la creación de fuentes de empleo. • Creación del programa estatal de turismo. (proyecto) • Creación y aprobación de la ley de Turismo.(ley)
	Proyecto	Construcción del Parque Ecológico Cañón del Sumidero.
Acceso a la Justicia	Negativa Información	Solicitud de información de REDSSACI a la PROFEPA
	Negativa Participación	A la comunidad de Copoya para la construcción del relleno sanitario
	Daño ambiental	"CENTRO DE ALMACENAMIENTO Y TRANSFORMACIÓN DE MATERIAS PRIMAS FORESTALES DENOMINADO ASERRADERO "RÍO LA VENTA"
Fortalecimiento de Capacidades	Gobierno	Delegación de la SEMARNAT en Chiapas Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Chiapas. Instituto de Ecología e Historia Natural Sub secretaria de desarrollo forestal Juzgado Regional 2do delo Civil de Chiapa de Corzo Secretaria de Educación del estado de Chiapas
	Público	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Instituciones educativas: <ul style="list-style-type: none"> ○ Instituto Tecnológico Joaquín Miguel Gutiérrez. ○ Escuela Secundaria del Estado ○ Escuela Preparatoria Pública No. 1 del Estado. ○ Universidad Autónoma de Chiapas. ▪ Organizaciones No Gubernamentales: <ul style="list-style-type: none"> ○ Conservación Internacional Chiapas. ○ Pronatura Chiapas. ○ Grupo Ecológico Joaquín Miguel Gutiérrez. ○ Solidaridad Campesino Magisterial A.C. (SOCAMA)

Consejo Asesor.

La metodología de la TAI requiere la formación de un Consejo Asesor que debe estar integrado por personas de reconocida trayectoria y experiencia en la materia (provenientes de los sectores académico, gubernamental, privado, independiente, organizaciones de la sociedad civil, etc.), cuya función principal debe ser el brindar objetividad y certeza a los

resultados de la investigación, participando constantemente con orientación y asesoría, y supervisando el proceso.

A continuación se enlistan los nombres de las personas que integraron el Consejo Asesor de este estudio en Chiapas, y que contribuyeron desde la etapa inicial del proyecto (cuando se plantearon los casos de estudio y las fuentes de información a consultar) hasta la obtención de los resultados finales, y el establecimiento de prioridades y de líneas de trabajo (participando en la elaboración de una estrategia de incidencia para mejorar las áreas de oportunidad detectadas).

Integrantes del Consejo Asesor en Chiapas:

Instancias de Gobierno Federal

- Ing. Ramón Francisco Aguirre
Delegado de SEMARNAT Chiapas

Instancias del Gobierno Estatal

- Ing. Pablo Muench Navarro
Director General del Instituto de Historia Natural y Ecología
- Lic. Jaime Magdaleno Ramírez
Subsecretario de Desarrollo Forestal de la Secretaría de Desarrollo Rural
- Dr. German Martínez Velasco
Secretario Técnico Consejo Estatal de Población

Academia

- Dr. Marco Antonio Besares Escobar
- Mtro. Antonio Saldivar Moreno
Investigador Asociado ECOSUR

Organizaciones Sociales

- Lic. Isain Mandujano
Presidente de LIMAC, Capitulo Chiapas

Nota metodológica.

Es importante considerar que esta metodología ha sido diseñada para aplicarse en países con distintas características de desarrollo económico e institucional (ya son más de treinta). En aras de lograr una aplicación universal, los indicadores son muy generales y la metodología puede resultar a veces insuficiente. A continuación se presentan algunas precisiones.

Las etapas de desarrollo de la investigación son: a) selección preliminar de casos de estudio, b) distribución del trabajo, c) búsqueda y compilación de información, d) aplicación de los indicadores, e) captura en la base de datos, f) procesamiento de resultados, y g) elaboración del informe final.

La diversidad en las fuentes de información que se consultaron para elaborar esta investigación enriquece el trabajo sustancialmente, ya que las distintas voces e instrumentos de difusión permitieron hacer un análisis más profundo y objetivo de los canales de acceso que la población tiene para obtener información ambiental. No obstante, es preciso reconocer que dicha diversidad también dificultó determinar la calidad del contenido de la información que brinda cada una de las instancias consultadas.

Se realizaron entrevistas personales y telefónicas además de investigación documental basada en gran medida en el uso de la red internet y de material bibliográfico proporcionado por algunas de las autoridades ambientales en Chiapas. Se consultó información gubernamental disponible y solicitada a través del Sistema de Solicitudes de Información (SISI)⁶ o de manera directa. En el caso del gobierno las consultas se hicieron principalmente al gobierno estatal, pero debido a la carencia de legislación local en la materia, lo que hace necesaria la intervención de autoridades federales, en términos de revisión de algunos expedientes se requirió de información de las autoridades federales en materia de medio ambiente. Se revisó también información de medios de comunicación escritos y electrónicos, locales y nacionales. De igual manera se trabajó con información generada por industrias privadas y estatales.

En algunos casos de estudio fue necesario profundizar y/o ampliar la investigación. Precisamente en el apartado *Justificación*, se explican los resultados de cada caso y se matizan los valores obtenidos con una justificación que da cuenta del alcance de la investigación.

La revisión del marco normativo federal fue uno de los principales componentes de este estudio pues fundamenta los Principios de Acceso y define los espacios y mecanismos para que se cumplan.

Cabe señalar, que al inicio de cada capítulo se incluye una descripción completa sobre los conceptos que aborda, sobre los criterios aplicados y sobre los casos que integran este trabajo.

El fin último de este proyecto es registrar los avances y los retos pendientes en Chiapas sobre la implementación de los principios de acceso establecidos en el Principio 10. A partir de una evaluación como esta, podremos plantear estrategias y llevar a cabo acciones concretas que mejoren los procesos de la gestión ambiental relacionados con estos principios de acceso.

⁶ Herramienta electrónica desarrollada por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, para que la ciudadanía pueda realizar solicitudes de información por internet.

CAPITULO 1 . ACCESO A LA INFORMACIÓN

En las sociedades democráticas la información es uno de los elementos que dan sentido a la convivencia social. Así, la disposición de la información permite a los ciudadanos tomar decisiones respecto a las formas más adecuadas de participar en los diferentes ámbitos sociales en que se desenvuelven.

Sin embargo, los mecanismos de acceso a la información son de reciente creación, y esta situación se acentúa en lo que se refiere a la existencia de un marco legal adecuado que garantice el acceso a la información y el uso correcto de ella; que obligue a los gobiernos a informar sobre el uso de los recursos públicos, los temas de interés público.

En el tema ambiental, la importancia de generar y difundir información se ha reconocido en el ámbito internacional desde la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano de 1972. A través de los años la problemática ambiental ha crecido de manera alarmante, motivando el interés de la sociedad civil en la gestión ambiental al igual que la demanda pública por tener acceso a la información ambiental. Actualmente el diseño e implementación de políticas ambientales más sólidas y de largo plazo, está vinculado con el nivel de participación social y los mecanismos de proveer de herramientas al público para que la población mejore su entorno natural.

El marco legal federal ha favorecido el acceso a la información respecto de las entidades de gobierno federal, y aunque en el tema ambiental es donde se ha manifestado mayor avance a nivel federal, la dinámica de las legislaciones locales es un obstáculo en los procesos de acceso a la información y medio ambiente, particularmente en el caso de Chiapas, donde la carencia de legislación en la materia se ve reflejada en los niveles de participación social.

A. LEGISLACIÓN

La Subcategoría A (Información / legislación) contiene indicadores que evalúan si en Chiapas existen bases legales para acceder a la información. Los indicadores de esta subcategoría, más que hacer un análisis jurídico exhaustivo, han sido diseñados para evaluar si la ley establece, de manera consistente, condiciones para el acceso a la información. Los indicadores empleados son:

Tabla 3: Indicadores Categoría I, Subcategoría A.

<u>Subcategoría A: Marco legal general para apoyar el acceso a la información.</u> Información / legislación (I/L)
I/L 1 - Derecho de acceso a la información de interés público.
I/L 2 - Leyes de libertad de Información.
I/L 3 - Disposiciones para el acceso a la "información ambiental" de dominio público.
I/L4 – Libertad de Imprenta.
I/L5 - Libertad de Expresión.
I/L6 – Interpretación de la "información ambiental".
I/L7 - Disposiciones relativas a confidencialidad de la Información concerniente a los intereses de la administración gubernamental.
I/L8 - Disposiciones relativas a confidencialidad de la Información concernientes a los intereses del Estado.

Los indicadores I/L1, I/L2, I/L4 e I/L5 analizan si el marco legal contempla garantías individuales relacionadas con la información, la expresión y la imprenta. Los indicadores

I/L3, I/L6 detectan la existencia de disposiciones especiales sobre el acceso a la información ambiental. Los indicadores I/L7 e I/L8 analizan las disposiciones relativas a la confidencialidad de la información.

Análisis de las leyes.

Leyes revisadas

Nombre de las leyes	Fecha de la última reforma
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	21 de septiembre de 2000
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG).	11 de junio de 2002
Constitución Política del Estado de Chiapas	24 de noviembre del 2004
Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.	30 de junio de 1991
Ley de protección civil del estado de Chiapas.	5 de febrero de 1997
Ley de desarrollo agrícola	12 de agosto de 1998
Ley para la Fauna	5 de julio de 1995
Ley de aguas	8 de diciembre del 2000
Ley para la Prevención, Combate y Control de los Incendios.	24 de febrero de 1999.

- **Constitución Política del Estado de Chiapas.**

En la Constitución Política de Chiapas no se plantean artículos que normen aspectos relacionados con el derecho de acceso a la información y todas las garantías individuales, lo anterior porque el mismo texto nos remite a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través del siguiente artículo:

ARTICULO 4º.- *Toda persona gozará de las garantías individuales y sociales que otorga la constitución política de los estados unidos mexicanos y que la presente constitución reitera; garantías que no podrán restringirse o suspenderse, sino en los casos y las condiciones que la primera de dichas constituciones establece.*⁷

Así mismo encontramos que del artículo 5º. al 11º. en sus diversos apartados, ratifican el goce de garantías individuales, los cuales se limitan al derecho de ciudadanía chiapaneca y sus derechos políticos sin hacer referencia a los derechos de acceso a la información.

En la Constitución de Chiapas, respecto al derecho de acceso a la información encontramos el artículo 10º. inciso III, que garantiza el derecho de petición y de asociación individual, lo que puede ser interpretado como el derecho que tienen los chiapanecos para participar en asuntos de interés público y de asociarse para participar en la toma de decisiones.⁸

Como podemos observar en la legislación estatal no está plenamente regulado el acceso al público a la información, sin embargo como la misma constitución del estado lo especifica, es necesario remitirse a la carta magna.

⁷ www.congresochiapas.gob.mx Constitución Política del Estado de Chiapas, 1981.

⁸ *Ibíd*

▪ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

La legislación mexicana regula el acceso público a la información y el acceso a la participación en la toma de decisiones, sentando las bases y principios legales en la Constitución. La Constitución otorga las siguientes garantías a todos los ciudadanos mexicanos: Derecho a la información, Derecho de petición (Consiste en el derecho que tiene cualquier persona para solicitar información a las autoridades y en la facultad de exigir una respuesta por parte de la autoridad), y Libertad de expresión.

Los artículos constitucionales de mayor trascendencia con relación al acceso a la información son el 6º y el 8º. El 6º se refiere a:

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

Desafortunadamente aunque incluye el termino no precisa lo que debe entenderse por ‘derecho a la información’, a quién corresponde su titularidad, los medios legales que hará valer el Estado para hacerlo respetar”.

La segunda disposición constitucional relacionada con el tema del acceso a la información es el artículo 8º, que se refiere al derecho de petición. Este artículo señala que:

“Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario”.

El derecho de petición se compone por el derecho subjetivo de los particulares, es decir el derecho de los particulares a solicitar información, y la obligación correlativa de las autoridades de responder por escrito a la solicitud recibida. Sin embargo, esto no implica necesariamente que deba satisfacer la solicitud.

En lo que se refiere a la libertad de expresión y de imprenta, en el artículo 7º de la Constitución se indica que la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia, es inviolable. Los únicos límites establecidos por el mismo artículo son el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública.

“Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene mas limites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz publica”.

Como se puede observar, en términos de acceso a la información la Constitución Política del estado de Chiapas es débil, prácticamente nula, toda vez que no se encuentran planteamientos específicos sobre el tema. No obstante, esas mismas deficiencias permiten apelar a la máxima ley nacional para exigir información a las autoridades estatales.

▪ **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG).**

Esta Ley publicada el 11 de junio de 2002 en el DOF tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona (incluyendo a menores de edad y extranjeros) a la información de la gestión pública en posesión de los poderes de la Unión y cualquier otra entidad federal.⁹ Este ordenamiento legal aborda el derecho de acceso a la información a través de dos vías: la difusión de información, como una obligación del Estado de brindar información como derecho subjetivo de cualquier particular.

Las autoridades Federales deben proporcionar apoyo a los usuarios que así lo requieran y proveer todo tipo de asistencia respecto de los trámites y servicios que presten. Para dar un cabal cumplimiento a estas obligaciones, cada una de las dependencias gubernamentales debe crear Unidades de Enlace¹⁰ y Comités de Información¹¹ encargados de difundir la información al público. Además, cualquier persona puede solicitar acceso a la información. La solicitud únicamente debe contener el nombre del solicitante, la descripción de los documentos solicitados y la modalidad en que se pide se otorgue el acceso a la información¹².

En cuanto a la respuesta de las autoridades, ésta debe realizarse en un plazo no mayor a 20 días hábiles; es importante señalar que este plazo podrá ampliarse en casos excepcionales y hasta por un periodo igual, siempre y cuando se le notifique a quien solicita la información¹³.

Se considera un gran avance, el hecho de que en ningún caso se condiciona la entrega de información a que se motive o justifique su uso, o bien, a que se demuestre interés alguno.¹⁴ Asimismo, vale la pena desatacar que, a diferencia de la legislación ambiental donde se señala que si la autoridad no responde una solicitud de acceso a la información ambiental, la respuesta se entenderá en sentido negativo (*negativa ficta*). La LFTAIPG, subsana esta limitante interpretando el silencio administrativo en sentido positivo (*positiva ficta*) al señalar en su artículo 53:

“La falta de respuesta a una solicitud de acceso, en el plazo señalado en el Artículo 44, se entenderá resuelta en sentido positivo, por lo que la dependencia o entidad quedará obligada a darle acceso a la información en un periodo de tiempo no mayor a los 10 días hábiles, cubriendo todos los costos generados por la reproducción del material informativo, salvo que el Instituto determine que los documentos en cuestión son reservados o confidenciales.”

• **Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LEEPA),**

- Se plantea mantener un sistema permanente de información y vigilancia sobre los ecosistemas y su equilibrio en el territorio de la entidad.
- Publicación de un informe anual sobre el estado del medio ambiente de la entidad, que incluya la evolución de los ecosistemas.

⁹ Artículo 1° LFTAIPG

¹⁰ Artículo 28 de la LFTAIPG

¹¹ Artículo 39 de la LFTAIPG

¹² Artículo 40 de la LFTAIPG

¹³ Artículo 44 de la LFTAIPG

¹⁴ Artículo 40 de la LFTAIPG

- Fomentar la cultura ecológica en toda la entidad para fortalecer la cultura ambiental.
- Promover que las instituciones de educación superior, investigación científica y tecnológica desarrollen programas de investigación de las causas y efectos de los fenómenos ambientales que se presentan en la entidad.
- Fomentar el desarrollo de técnicas y procedimientos que permitan prevenir, controlar y abatir la contaminación, propiciar el aprovechamiento racional de los recursos y proteger los ecosistemas
- Se promoverá el desarrollo de la capacitación y adiestramiento en y para el trabajo en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.
- La denuncia popular es el instrumento jurídico que tienen los chiapanecos para evitar que contravengan las disposiciones de la ley y demás ordenamientos que regulen aspectos relacionados con la protección al ambiente y el equilibrio ecológico. (www.congresochiapas.gob.mx, Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, 1999)

▪ **Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA).**

La LGEEPA fue publicada en enero de 1988 y reformada por primera vez en 1996¹⁵ con el fin de incluir, entre otras materias, el derecho a la información ambiental como un mecanismo para ampliar los márgenes de participación ciudadana en la gestión ambiental, siendo legislación pionera en este sentido.

La LGEEPA claramente especifica la competencia tanto federal como estatal y municipal en la conducción de la política en materia de información y difusión ambiental¹⁶. Asimismo, en su artículo 159 Bis 3 señala:

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

Así, la LGEEPA aborda el derecho a la información dentro de su capítulo titulado “Derecho a la Información Ambiental” a través de dos vías: la difusión de información ambiental, como una obligación de “dar” del Estado y, el derecho de acceso a la información en poder de la autoridad administrativa, como derecho subjetivo de cualquier particular.

En la tabla siguiente se observan los valores numéricos resultantes, así como el semáforo asignado en cada clasificación. Las tablas con los resultados detallados por indicadores pueden consultarse en el anexo 3.

¹⁵ La reforma se publicó el 13 de diciembre de 1996 en el Diario Oficial de la Federación.

¹⁶ Artículo 5, 7, 8 y recién reformado 159 BIS de la LGEEPA. (DOF 31 de Diciembre del 2001)

Tabla de Valores

	DEBIL	INTERMEDIA	FUERTE
La Constitución de Chiapas garantiza el acceso	25		
Existencias de Leyes especiales sobre acceso a la información		40	
Existencias de Leyes específicas sobre acceso a la información medio ambiental			67

JUSTIFICACION

La Constitución local carece de conceptos vinculados al derecho de acceso a la información, su aportación más eficaz es remitirnos al texto de la Constitución Federal que dedica un amplio capítulo al tema de garantías individuales.

La LFTAIPG tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información de la gestión pública en posesión de los poderes de la Unión y cualquier otra entidad federal¹⁷. Resulta desafortunado que esta ley de aplicación a las entidades de gobierno federal no surta los mismos efectos con las entidades del gobierno local.

La LGEEPA contempla un capítulo "Participación social e Información Ambiental"¹⁸ donde se establece una muy amplia definición de información ambiental, a la cual se tiene libre acceso.

Afortunadamente para el contexto local la LEEPA plantea un sistema permanente de información y vigilancia sobre los ecosistemas y su equilibrio en el territorio de la entidad, publicación de informes anuales sobre el estado del medio ambiente de la entidad, entre otras acciones que pueden considerarse la punta de lanza para el tema de acceso a la información en materia ambiental.

B.- Información sobre emergencias ambientales

En esta subcategoría se evalúa el acceso a la información que las autoridades responsables durante y después de una emergencia ambiental garantizan a la opinión pública. Los 18 indicadores de esta subcategoría se han organizado de acuerdo a cuatro temas comunes sobre acceso a la información durante y después de una emergencia:

- Mandato u obligación por ley de recopilar y difundir información.
- Existencia y calidad de los sistemas de información.
- Acciones para difundir información.
- Calidad de la información accesible al público.

¹⁷ Artículo 1° LFTAIPG

¹⁸ Artículos 159 Bis al 159 Bis 6 de la LGEEPA.

Tabla 5: Indicadores Categoría I, Subcategoría B.

<u>Subcategoría B: Información sobre emergencias ambientales.</u> Información/Emergencias (I/E)
I/E 1a – Mandato para difundir información al público durante una emergencia sobre impactos ambientales y a la salud.
I/E 1b –Mandato para difundir información sobre una investigación efectuada con posterioridad a los hechos.
I/E 2a – Declaraciones de confidencialidad relativas a información acerca de emergencias.
I/E 2b – Declaraciones de confidencialidad relativas a información sobre una investigación efectuada con posterioridad a los hechos.
I/E 3a – Requerimientos legales o reglamentarios para que la parte responsable comunique la información al gobierno durante la emergencia.
I/E 3b – Requerimiento legal o reglamentario para conducir una investigación sobre una emergencia ambiental efectuada con posterioridad a los hechos.
I/E 4b – Calidad de la información suministrada en informes de investigaciones efectuadas con posterioridad a los hechos.
I/E 7a –Información sobre emergencia disponible en Internet.
I/E 7b – Información sobre una investigación efectuada con posterioridad a los hechos disponible en Internet.
I/E 8a – Esfuerzos para llegar a los medios de comunicación masivos durante la emergencia.
I/E 8b – Esfuerzos para llegar a los medios de comunicación masivos después de la emergencia.
I/E 10a – Receptores de la información durante una emergencia.
I/E 10b – Receptores de la información acerca de una investigación efectuada con posterioridad a una emergencia.
I/E 11b – Esfuerzos para producir una familia de productos para diversas audiencias con posterioridad a una emergencia.
I/E 12b – Oportunidad de la información disponible a requerimiento sobre la investigación efectuada con posterioridad a los hechos.
I/E 13a – Calidad de la información accesible al público durante una emergencia.
I/E 13b – Calidad de la información accesible al público acerca de una investigación efectuada con posterioridad a los hechos.
I/E 14a – Oportunidad de la información difundida al público durante una emergencia.

Los indicadores 4b 8b 10a 10b 11b 13a 13b permiten evaluar los esfuerzos del Estado para recoger, sistematizar, presentar y difundir la información ambiental que surge cuando ocurre una emergencia ambiental (calidad). Los indicadores restantes permiten identificar si existen mecanismos para que el público pueda solicitar tal información, y qué tan oportuna es la respuesta por parte de las autoridades (accesibilidad).

Casos estudiados.

Los casos estudiados para medir el grado de acceso de la información en situaciones de emergencias ambientales son: el desbordamiento del Río Sabinal en el año de 2003 en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; y los incendios forestales en la región centro del estado de Chiapas. En ambos casos se revisan los mandatos legales locales que sustentan y dan base a la difusión de la información en caso de emergencia. Los indicadores utilizados buscan evaluar el grado de acceso a la información por parte de los afectados y población en general.

- **Desbordamiento del río Sabinal 2003**

El río Sabinal nace en un ojo de agua localizado en el municipio de Berriozábal en la loma denominada "El chupadero", a una altitud de 1,100 MSNM (metros sobre el nivel del mar) y baja por una cañada donde forma pozas y cascadas de agua limpia en un área aproximada de 407 km². Después se adentra al municipio de Tuxtla Gutiérrez cruzando la ciudad de poniente a oriente por la parte norte de la cabecera municipal hasta desembocar en el [río Grijalva](#)¹⁹.

Con el crecimiento de la ciudad el río fue sufriendo modificaciones en su cause y entorno, por la deforestación, tomas de agua, vertientes de drenaje, y la contaminación.

El río durante la época de lluvias tiende a cobrar sus dimensiones naturales desbordándose y provocando inundaciones, entre las que se recuerdan 1952, 1963, 1974, 1985, 1989, 1996, 1998, 1999, 2001 y la última en 2003.

En 1985, de acuerdo a los datos obtenidos de la entonces Secretaria de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Delegación Estatal en Chiapas, se calcula la afectación de al menos mil quinientas casas habitación ubicadas en la ribera del Río Sabinal.

Para el año de 1988, el 1 de julio, los arroyos Rochester y Amatillo del Municipio de Berriozábal se desbordaron afectando a cerca de 25 casas habitación; posteriormente en el mes de agosto del mismo año se desbordaron los arroyos San Roque, Cerro Hueco y el Río Sabinal, afectando la zona oriente de Tuxtla Gutiérrez con un número aproximado de 280 casas habitación afectadas y un total de 1,400 damnificados.

En 1989, el 21 de septiembre el Río Sabinal afectó la Colonia San Miguel del Municipio de Berriozábal y a la Colonia Terán del Municipio de Tuxtla Gutiérrez causando daños a 1000 casas habitación tanto en colonias populares como residenciales.

Llegado el año de 1996, los días 24 y 25 del mes de junio torrenciales lluvias provocaron el desbordamiento del arroyo Santa Ana, registrando una precipitación de 187.8 mm misma que afectó a 300 comercios y 1500 casas de 11 colonias, donde los niveles alcanzados fueron del orden de 2.5 metros sobre el nivel de la calle. En ese mismo año, el 10 de Agosto, lluvias entre los 75 y 80 mm (milímetros de profundidad) provocan el desbordamiento del río Poti, afectando a 80 personas y a un importante número de casas habitación, resultando inundadas más de 60 colonias por falta de drenaje pluvial.

Para 1998, el 30 de septiembre las lluvias provocaron el desbordamiento de los arroyos Potinaspak y Totoposte, así como del río Sabinal. En esta ocasión fueron arrastrados dos vehículos dejando un saldo rojo por el fallecimiento de una mujer. Los niveles alcanzados fueron del orden de los 1.20 metros sobre el nivel de calle.

Durante 1999, como respuesta a la solicitud presentada por la población afectada durante las reuniones de evaluación de daños y pérdidas realizadas con las diferentes autoridades el año anterior, y atendiendo la opinión de especialistas en temas de protección civil; el Gobierno del Estado construye siete nuevos puentes sobre el río Sabinal, con un costo de

¹⁹ Dentro de la cuenca se localizan tres asentamientos urbanos importantes: San Fernando (0.99 km²), Berriozábal (2.32km²) y Tuxtla Gutiérrez. (78.08 km²) las cuales generan un área total urbanizada de 81.39 km² misma que representa el 20% del área total de la cuenca, la mayor parte de esta se localiza en la parte más baja y corresponde a la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez.

14 millones 57 mil pesos. Con esta acción se busco sustituir los antiguos puentes de arco de arquitectura tradicional para evitar el desbordamiento del río Sabinal durante la época de lluvias.

Los problemas causados por las lluvias y las inundaciones siguieron en 2001, destruyendo un número indeterminado de casas de teja de cartón o de plástico de la colonia Democracia (antes Julio Cesar Ruiz Ferro), por lo que los 170 habitantes damnificados, durante el recorrido que las autoridades realizan a la zona afectada, solicitaron el apoyo de las autoridades para la adquisición de láminas de zinc. El desbordamiento de varios de los afluentes del Sabinal afectaron además a las colonias Los Pájaros, Bienestar Social, Terán y Potinaspak, provocando el derrumbe de una de las bardas del penal de Cerro Hueco y la semidestrucción de 150 viviendas de 20 colonias, por lo reducido de los cauces de los 20 arroyos tributarios del río Sabinal, el embovedamiento de muchos de ellos y la falta de colectores para aguas pluviales.

Finalmente, en la madrugada del lunes 6 de octubre de 2003, se presentaron intensas lluvias provocadas por el fenómeno hidrometeorológico Larry, cercanas a los 225 mm en la parte alta de la Cuenca del Río Sabinal generando una avenida estimada de 300 metros cúbicos por segundo, con periodo de retorno de 15 años, en su recorrido por los municipios de Berriozábal y Tuxtla Gutiérrez Chiapas. La insuficiente capacidad del cauce, para esta avenida, ocasionó el desbordamiento del río afectando una superficie aproximada de 290 hectáreas de la Ciudad. El río cruza en una longitud de 6.5 kilómetros la zona urbana. La inundación afectó 2,181 viviendas de 28 colonias de la Ciudad, entre las cuales se encuentran viviendas de bajo, medio y alto nivel socioeconómico.

Por otra parte, en la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez se observó que los daños materiales fueron ocasionados principalmente a viviendas ubicadas en asentamientos humanos localizados en la zona del segundo cauce del río.

Los antecedentes presentados son muestra de que en la actualidad el río presenta un serio riesgo para la población que vive en esta cuenca, el manejo de la información acerca de estados de emergencia por parte de las instituciones encargadas de brindarla, no se observa y esto conlleva una carga de riesgo hacia la población que queda vulnerable en caso de inundación. Es importante señalar que las autoridades han buscado soluciones de corto plazo como la remodelación de los puentes y el derribo de árboles de sabino que "obstruyen" el cause del río, cuando el origen de la problemática no son los puentes de arco o los sabinos, es un alto grado de deforestación en la parte alta de la cuenca, la cantidad de aguas negras que diariamente son vertidas al Río, así como la cantidad de desechos sólidos arrojados al río, además de la falta de planeación y ordenamiento del territorio mostrado por los responsables de permitir que la cuenca del Sabinal se poblara sin considerar el cause natural del río.

- **Incendios forestales en la región centro del estado de Chiapas.**

Chiapas es un estado cuya economía se basa en la producción agrícola, lo que también representa uno de los factores que han contribuido a deteriorar el medio ambiente debido a actividades como tala, tumba, rosa, quema y la utilización de agroquímicos, como fertilizantes herbicidas y pesticidas, todo esto aparece como una combinación de factores que han contribuido a erosionar importantes extensiones de tierra que han dejado de ser útiles para cualquier actividad agrícola.

Sin embargo en los últimos años, uno de los factores que se ha destacado por su contribución en el deterioro del ambiente son los incendios forestales y las causas u origen de los siniestros en un 90% ha señalado a la actividad humana como la responsable de

estos incendios, provocados seguramente en la lógica de ganar tierra para futuras acciones agrícolas.

Diversos análisis sobre el problema de los incendios forestales en México, de acuerdo al número de siniestros y extensiones de tierras afectadas, ubican Chiapas, sólo un lugar abajo del estado de Oaxaca que ocupa el primer lugar en incendios forestales en el ámbito nacional.

Según las estadísticas estatales después de 1998, la afectación por los incendios forestales observó una tendencia a la baja, sin embargo, en el año 2003, se registraron de nueva cuenta condiciones atípicas que propiciaron una alta incidencia del fuego descontrolado en los bosques y selvas de la entidad, ocasionando la declaratoria de una emergencia en los municipios de Cintalapa, Ocozocoautla y Tecpatán, dentro de la Selva Zoque; incendios de gran magnitud y relevancia en las reservas de Montes Azules y la Sepultura por el lado de la Región Frailesca.²⁰

Años	Número de incendios	Hectáreas afectadas	Arbolado adulto
2001-2004	1688	137691	17180

Debido a lo anterior, para atender la situación de contingencias, fue necesario aplicar y desarrollar una organización ampliada, bajo el “Sistema para el Manejo de Emergencia” (SME), el cual se ha propuesto establecer una coordinación Civil / militar con el fin de combatir los incendios. Sin embargo, el programa tiene un objetivo más amplio, ya que pretende evitar y disminuir la afectación a la vegetación forestal provocada por los incendios forestales, a través de la coordinación de las acciones de prevención, combate y control especializado de los incendios forestales, promoviendo la asistencia de las demás dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal, municipal así como de la sociedad civil.

Con la aplicación de los indicadores al tema de incendios forestales en los municipios más afectados como Cintalapa, Ocozocoautla y Tecpatán, y la zona de las reservas Montes Azules y la Sepultura, será posible conocer la forma en como el gobierno estatal ha enfrentado estas contingencias ambientales. Específicamente se observará la forma como se maneja la información ante la población, oportunidad, cantidad, claridad, medios y además la veracidad de la información sobre la cuantificación de los daños ambientales, la forma como se pone a disposición del público y la voluntad de los funcionarios para proporcionar información para la realización de investigaciones sobre el tema, que por cierto en el estado es bastante raro que se trabaje en esta línea, sobre todo en cuestiones del acceso del público a la información.

En la investigación respecto a Incendios Forestales, lo primero que se encontró fue la existencia de disposiciones legales a nivel local que plantean de forma general la intención de informar para promover la participación ciudadana en la solución de este problema que se presenta de forma anual durante la preparación de tierras para el cultivo agrícola, las

²⁰ Instituto de Historia Natural y Ecología, Gobierno del Estado de Chiapas, Avances en los programas de incendios. 1993 p. 38

cuales además han dado sustento legal al Programa Operativo de Prevención y Combate de Incendios Forestales 2001-2006²¹.

A decir de las mismas autoridades, en este programa el acceso a la información para la prevención de los Incendios forestales es de suma importancia, en tanto que es sólo a través de la participación ciudadana como se podrá prevenir y combatir los incendios forestales. No obstante, se puede afirmar que la respuesta de las autoridades ante las emergencias es cada vez más rápida y efectiva, aunque no se ha avanzado en la misma proporción en el acceso a la información que se difunde a la ciudadanía ni el interés por preservar los recursos.

Por ello el diagnóstico del que parte el Plan estatal contra incendios, plantea que los pocos avances en la difusión de la información es otra de las causas que da origen a la problemática, lo cual se complica con “el desinterés de los dueños y poseedores de las áreas forestales en la protección de estas, como consecuencia de la marginación social y los pocos beneficios económicos que les ha representado el aprovechamiento de los recursos”.

Sin embargo, actualmente funciona Programa Operativo de Prevención y Combate de Incendios Forestales 2001 – 2006, en el convergen instituciones federales y estatales encargadas de atender los incendios forestales y los ayuntamientos municipales que a su vez se encargan de convocar la participación ciudadana en la prevención y combate de los siniestros.

Este programa funciona a través del centro operativo estatal contra incendios forestales, se coordinan las acciones de detección y combate de los incendios forestales, así como con el apoyo de 11 centros operativos regionales y 5 municipales, ubicados estratégicamente en el estado, los cuales contaron con brigadas especializadas para el combate, debidamente equipadas con herramientas y equipos especializados, así como de equipos de protección. Así, en el sofocamiento de los incendios participa personal contratado por las dependencias de gobierno que se encuentran en campamentos ubicados en sitios estratégicos y ciudadanos voluntarios que forman parte de las brigadas comunitarias.

Tabla de Valores

TIPO	NOMBRE DEL CASO	CALIDAD		ACCESIBILIDAD	
		Durante	Después	Durante	Después
Emergencia a gran escala	Incendios forestales en la región centro de Chiapas en 2003	33	50	33	50
Emergencia a pequeña escala	Desbordamiento del Río Sabinal en 2003.	33	50	33	50

²¹ La CONAFOR, creada por Decreto Presidencial el 4 de abril del 2001, es un Organismo Público Descentralizado cuyo objeto es desarrollar, favorecer e impulsar las actividades productivas, de conservación y restauración en materia forestal, así como participar en la formulación de los planes y programas, y en la aplicación de la política de desarrollo forestal sustentable

JUSTIFICACIÓN

De acuerdo a la información obtenida podemos constatar la existencia de disposiciones legales a nivel local para brindar información a la ciudadanía de manera general, tal es el caso de la Ley de Protección Civil para el estado de Chiapas (PC), la Ley del Equilibrio Ecológico, Protección al Ambiente del estado de Chiapas (LEEPA) y Plan de Contingencias para la Temporada de Lluvias y Ciclones Tropicales 2004 (PCTLCT).

Se identificaron las instituciones que están obligadas a intervenir e informar en caso de emergencias en el Estado de Chiapas: Protección Civil e Instituto de Historia Natural y Ecología, destacando las actividades que tiene que desarrollar para la coordinación interinstitucional y difusión de la emergencia, así como las acciones que tienen que realizar en materia de prevención y corrección.

De manera general se puede identificar que los mandatos que existen no se han apropiado de recursos para la difusión, contienen excepciones o condiciones amplias. No cuentan con disposiciones legales específicas para la difusión de la información. Cuentan con un plan de acción en caso de emergencias, más no existe una descripción a detalle de las acciones que se deberían tomar, ni de los medios que deberían difundir la información.

La calidad de la información que debiera suministrarse durante y posterior a la emergencia a partir de informes no se encuentra especificada en los mandatos locales, tal es el caso de la Ley de Protección Civil y LEEPA, además, de acuerdo a la información obtenida sabemos que no se han llevado a cabo investigaciones posteriores a emergencias ambientales que estén disponibles al público en general.

Estas leyes estatales se potencian de alguna manera con sus contrapartes federales, La primera con la Ley General de Protección Civil y la segunda con la Ley General del Equilibrio Ecológico, juntas constituyen todo el espectro jurídico que norma el comportamiento de autoridades y particulares en caso de desastres ambientales.

Sin embargo, las leyes estatales, que son las que nos ocupan, para la difusión de la información no cuentan con rasgos específicos que amplíen la oportunidad, orienten los contenidos, y determinen los medios por los que debe hacerse la difusión, las disposiciones legales, están orientadas solo hacia la "Divulgación de información". Por ejemplo en la Ley de Protección Civil del Estado de Chiapas (LPCCH) en el Artículo 9 señala que *...en las acciones de protección civil, los medios de comunicación social conforme las disposiciones que regulan sus actividades, deberán colaborar con las autoridades competentes, respecto a la divulgación de información veraz y oportuna dirigida a la población.* En este sentido no existe una descripción a detalle de las acciones que se deberían tomar, ni de los medios que deberían difundir la información.

En las estrategias de las autoridades para afrontar estas eventualidades, no le dan un papel importante el manejo de la información. En cada una de las emergencias que se vivió en el estado sucedió que, cuando los daños ya estaban consumados, hubo un despliegue impresionante de personal civil y militar., cuando antes pudieron haber hecho mucho para minimizar las consecuencias.

PRINCIPALES RESULTADOS

Las leyes que en Chiapas existen sobre contingencias ambientales son muy vagas e imprecisas, si bien conjuntadas con leyes federales adquieren cierta consistencia, en la

práctica, los responsables de atender estos problemas, no cumplen con el mandato de la ley.

Así encontramos la ley de protección Civil del Estado de Chiapas, la de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la de Prevención, Combate y Control de Incendios, Ley Orgánica del Ejército y Fuerza aérea Mexicana y la Ley de la Policía Federal Preventiva, son las que proporcionan certeza legal a la participación en las contingencias ambientales.

Sin embargo, es en la ley de protección civil donde se localiza nociones del manejo de la información en casos de contingencias, sin que existan planteamientos específicos sobre las estrategias adecuadas que se deben utilizar para cumplir con esa obligación.

De parte de la población afectada, existe la percepción de que las autoridades no cumplen con su obligación, toda vez que afirmaron no haber recibido ningún comunicado para poder prevenirse y evitar pérdidas, e incluso en el momento de los hechos no contaron con ninguna orientación para saber a donde ir para ponerse a salvo.

- **Sistema de monitoreo.**

En esta subcategoría se evalúa el acceso a información sobre monitoreos regulares de la calidad del aire y del agua.

Los indicadores de esta subcategoría se han organizado a partir de cuatro temas comunes sobre acceso a la información:

- Mandato u obligación por ley de recopilar y difundir información sobre monitoreo de la calidad del aire y del agua potable.
- Existencia y calidad del sistema de monitoreo del aire y agua potable
- Acciones para difundir información sobre la calidad del aire y agua potable
- Calidad de la información accesible al público sobre la calidad del aire y agua potable

En esta subcategoría se aplicaron los siguientes indicadores:

Tabla 7: Indicadores Categoría I, Subcategoría C.

Subcategoría C: Información sobre monitoreos regulares. Información/Monitoreo (I/M)
I/M 1a –Mandato para la difusión de información acerca de la calidad del aire.
I/M 1b – Mandato para difundir información acerca de la calidad del agua potable.
I/M 3a – Mandato para monitorear la calidad del aire.
I/M 3b – Mandato para monitorear la calidad del agua potable.
I/M 4a –Cantidad y diversidad de los parámetros de monitoreo para la calidad del aire.
I/M 4b – Cantidad y diversidad de los parámetros monitoreados para la calidad del agua potable.
I/M 5a – Regularidad del monitoreo del aire.
I/M 5b – Regularidad del monitoreo de agua potable.
I/M 6a – Existencia de una base de datos para el monitoreo de la información sobre la calidad del aire.
I/M 7a – Información acerca de la calidad del aire disponible en Internet.
I/M 7b – Información acerca de la calidad del agua potable disponible en Internet.
I/M 8a – Esfuerzos para suministrar información acerca de la calidad del aire a los medios de comunicación masiva.
I/M 8b –Esfuerzos para proporcionar información acerca la calidad del agua potable a los medios de información masiva.

I/M 9a – Libre acceso del público a los informes acerca de la calidad del aire.
I/M 9b – Libre acceso del público a los informes acerca de la calidad del agua potable.
I/M 10a – Receptores de la información acerca de la calidad del aire.
I/M 10b – Receptores de la información acerca de la calidad del agua potable.
I/M 11a – Esfuerzos para producir para diversas audiencias una familia de productos acerca de la información del monitoreo de aire.
I/M 11b – Esfuerzos para producir para diversas audiencias una familia de productos acerca de la información del monitoreo del agua potable.
I/M 12a – Oportunidad de la información disponible a requerimiento acerca de la calidad del aire.
I/M 12b – Oportunidad de la información disponible a requerimiento acerca del agua potable.
I/M 13a – Calidad de la información accesible al público acerca de la calidad del aire.
I/M 13b – Calidad de la información accesible al público acerca de la calidad del agua potable.
I/M 14a – Oportunidad de la información acerca de la calidad del aire.
I/M 14b – Oportunidad de la información acerca de la calidad del agua potable.

Los indicadores 4a 4b, 5a 5b, 6a 6b, 13a 13b, 14a 14b evalúan los esfuerzos del Estado para recopilar, sistematizar y difundir información sobre calidad del aire y del agua potable, es decir, la calidad de la información. El resto de los indicadores evalúan la accesibilidad para obtener los sistemas de monitoreo objeto de estudio, o sea, si la población cuenta con mecanismos suficientes para conocer la calidad del aire y del agua potable en su localidad, la facilidad para solicitar la información y la oportunidad con que ésta es difundida.

Casos estudiados.

Los casos de estudio nos presentan el acceso a la información sobre la calidad del aire y agua, para analizar la posibilidad que el público en general tenga acceso a la información que se genera a partir de estos monitoreos, así como los mecanismos mediante los cuales difunden o ponen a disposición del público la información.

MONITOREO DE AGUA Y AIRE.

En la revisión del marco legal se encontró que la única ley que hace referencia al monitoreo de la calidad del aire es la LEEPA, que expresa claramente la obligación de las autoridades para monitorear la calidad del aire y agua. En el artículo 84 de la citada ley dice: “La Secretaría de Desarrollo Rural y Ecología, con la participación que corresponda a las demás competentes y con el apoyo de los Municipios, realizará un monitoreo sistemático y permanente de la calidad de las aguas de jurisdicción estatal para detectar la presencia de contaminantes o exceso de desechos orgánicos y aplicar las medidas que procedan o, en su caso, promover su ejecución”.²²

De igual forma en el inciso I del artículo 71 de la citada ley dice: “el Estado y Municipio llevarán a cabo acciones de prevención y control de la contaminación del aire en zonas o fuentes emisoras de su jurisdicción”.²³

Esto supondría que para cumplir con la obligación que al estado y al municipio se le asigna, deben realizar un monitoreo permanente del aire y del agua; sin embargo, de acuerdo al

²² www.congresochiapas.gob.mx. Op. Cit.

²³ *Ibíd.*

inciso IV del mismo artículo, dice que para mantener actualizados los inventarios de las diferentes fuentes de contaminación de la atmósfera, quienes realicen actividades contaminantes deberán proporcionar toda la información que les sea requerida por las autoridades competentes.

Es decir se les asigna la responsabilidad a las autoridades y los particulares que realizan actividades contaminantes, para que vigilen la calidad del aire y agua. Pero respecto a la difusión de la información acerca de la calidad de los dos elementos que en esas instancias manejan, no existe ningún resquicio de ley que obligue a las autoridades y particulares a ponerlo a disposición del público.

Respecto al tema del agua, es importante aclarar que el artículo 84 de la LEEPA proporciona facultades amplias al gobierno, a través del IHNE, para salvaguardar las aguas de jurisdicción estatal, sin embargo para normar el consumo y calidad del agua potable del medio rural y urbano, tanto de tipo doméstico como industrial, se creo otra instancia que se encarga de vigilar el uso adecuado.

Así, encontramos que la Ley de Aguas constituye a la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento (CEAS) como la instancia estatal responsable del agua potable. De acuerdo a la citada ley el director general es responsable de vigilar que se practiquen en el municipio, en forma regular y periódica, muestras y análisis del agua; llevar estadísticas de sus resultados y tomar en consecuencia las medidas adecuadas para optimizar la calidad del agua que se distribuye a la población, así como la que una vez utilizada se vierte a los cauces o vasos, de conformidad con la legislación aplicable.

No obstante, no existe ningún otro artículo que obligue al CEAS o los municipios a poner en manos de quien solicite o difundir al público por cualquier otro medio la información que generan respecto a los monitoreos, que de acuerdo a esta ley, deben realizar de forma permanente.

El único principio de ley que obliga a las autoridades a difundir información, es el artículo 35 de la LEEPA, que plantea el compromiso del gobierno de emitir un informe anual sobre el estado del medio ambiente, donde evidentemente incluiría la calidad del aire y agua del estado de Chiapas.

En el marco del programa estatal de Verificación y Monitoreo Ambiental a cargo del IHNE, también se monitorea la calidad del aire, este se evalúa analizando metanos y no metanos, oxido de azufre, oxido de carbono y dependiendo del volumen y tamaño de las Partículas Suspendidas Totales(2.5 y 10) será considerada como riesgosa para la salud humana y es cuando se toman medidas ante los agentes que realizan actividades emisoras de contaminantes.

Sin embargo es importante comentar que el citado programa Estatal de Verificación y Monitoreo Ambiental, se empezó a realizar a partir de 1995 y como proyecto nuevo, inicio con muchas limitaciones económicas que a su vez se reflejaron en deficiencias técnicas para realizar un seguimiento permanente del medio ambiente en el estado de Chiapas.

Para tratar de hacer eficiente sus reducidas capacidades, han adoptado estrategias para tener un registro aproximado de la situación del medio ambiente. En su programa de trabajo ponen exclusiva atención a las zonas donde, según su punto de vista, se ubican las fuentes emisoras de contaminantes, que son los espacios donde se realizan las escasas actividades industriales del estado; a partir de estos supuestos elaboran una calendarización de monitoreos anuales en la zona de Reforma, Chiapas para atender el comportamiento de PEMEX y en la zona centro del estado para vigilar las caleras y los ingenios azucareros.

Respecto al agua, CEAS es la instancia estatal responsable del agua, por lo que procura que los ayuntamientos municipales realicen muestras y análisis para cuidar que el agua que consume la población este libre de contaminantes. Los estudios se realizan anualmente y los resultados son manejados por el municipio, pero además son remitidos al CEAS y al Instituto de Historia Natural y Ecología (IHNE) que es la instancia del gobierno del estado responsable del medio ambiente.

Otra forma de operar del IHNE, respecto a la vigilancia del estado de la calidad del aire y agua, consiste en que también actúan a petición de la población. Es decir, cuando los pobladores de un municipio o región consideran que alguna sustancia esta afectando el agua solicitan la intervención del gobierno a través del IHNE para que realicen los estudios correspondientes y en consecuencia realizar los correctivos necesarios.

Sin embargo de todas las actividades y la información ambiental que concentra, esta institución del gobierno estatal no ha establecido mecanismos para facilitar el acceso del público a la información, no obstante en la actualidad se esta elaborando una base de datos de acuerdo a los estudios y resultados obtenidos en los últimos 10 años, para que pueda ser visitado en la página de Internet de dicho instituto y la ciudadanía pueda tener acceso a la información.

De acuerdo a la experiencia de esta investigación, al buscar acceso a la información sobre los monitoreos de aire en la instancia responsable, que es el IHNE, se nos informó que no era posible, argumentando que esos resultados se mantienen bajo estricto control y reserva. Según explicó la responsable de la dirección de protección ambiental, que si esos resultados llegan a mano de activistas políticos podrían provocar conflictos respecto al tema del medio ambiente en el Estado. Por ello, hasta ahora no existe una publicación periódica, por parte de las autoridades, ni por parte de las industrias consideradas dentro de los rubros de contaminantes.²⁴

En términos generales, la información que las instituciones difunden no se refiere a los estudios sobre el estado del agua o de la situación de las empresas emisoras de contaminantes, más bien tienen un sentido pedagógico. Es decir, informan sobre las formas de cómo participar e involucrarse con los programas dedicados al uso y cuidado del agua (en el caso del CEAS) y cómo actuar en caso de contingencia ambiental (Protección Civil), así como de las actividades que se realizan en el estado respecto al cuidado ambiental (IHNE). Así encontramos que el CEAS, difunde esta información mediante carteles informativos sobre el uso y cuidado del agua, proporciona pláticas con comunidades indígenas, con alumnos de nivel primaria y secundaria. De igual forma, en la Feria del Agua que se lleva a cabo anualmente, a través de spot radiofónicos y de televisión se difunde una nueva cultura del agua y durante el desarrollo del evento se generan espacios de discusión, se comparten resultados de investigaciones que buscan contribuir en el cuidado y uso adecuado del agua.

Entre las vías exploradas en la investigación para buscar acceso a la información sobre el monitoreo del agua y aire, estuvo la de los sistemas de información producidas para audiencias amplias, sin embargo, no se encontró evidencias de que las autoridades que la ley responsabiliza para que se encarguen de difundir el estado de estos dos elementos fundamentales para el espacio vital, cumplan con esta responsabilidad de mantener informada a la ciudadanía. La radio y la televisión emiten mensajes relacionados con los temas pero no referentes a los resultados del monitoreo anual.

²⁴ Entrevista realizada a la Directora de Protección Ambiental del IHNE

En este tema, también se optó por visitar a las dos empresas consideradas como emisoras de contaminantes de aire, Caleras Maciel SA de CV y Caleras y Morteros del Grijalva SA de CV, situadas en Tuxtla Gutiérrez, y Chiapa de Corzo, respectivamente. Logrando una entrevista con los encargados de la gerencia de las empresas y de acuerdo con la información que proporcionaron, ellos tienen la obligación de realizar un monitoreo anual.

Los estudios que realizan ambas empresas se denominan Estudios de Evaluación Preliminar de Partículas Suspendidas Totales (PST) a nivel de calidad de aire. Se realizan durante 24 horas en los alrededores de la industria: En el caso de Caleras Maciel SA de CV se tomaron muestras en el NNE (40°), NNE (60°), SSE (135°), SUR (180°), tomados a partir de las casas que se encuentran a la redonda. Esos resultados obtenidos a través de dicho monitoreo son comparados bajo la norma oficial mexicana NOM-024-SSA1-1993. Los resultados del 2003 fueron de 148.99pg/m³. (punto 1) a los 171.8pgm³ (punto 4) los cuales no rebasan los criterios de 260pgm³, establecidos por las autoridades como medida de protección a la población.

Por otra parte, también informaron que las dos empresas contratan a Servicios Ambientales Múltiples e Ingeniería SA de CV (SAMPLING) para que les realice los estudios, mismos que son remitidos a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), Secretaría de Salud (SSA), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y al IHNE.

Cabe aclarar que los representantes de las Caleras, comentaron que de acuerdo artículo 111 bis de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, tienen la obligación de realizar sus estudios e informar sus resultados a la SEMARNAT, lo que significa que no tienen el deber de informar a IHNE, no obstante esta instancia del gobierno del estado recibe copia los resultados de los monitoreos, lo que les permite tener un registro de la calidad del agua, aire y de la situación del medio ambiente en general.

La accebilidad que mostraron las empresas, permitió conocer no sólo los resultados de los monitoreos que se encuentran obligados a realizar anualmente, sino que también se observó que obedecen a reglas de sanidad impuestas por SSA, así como reglas de seguridad bajo las cuales deben realizar su trabajo los empleados de las empresas, mismas que ponen atención para no tener ningún problema con las diferentes autoridades que vigilan el funcionamiento de este tipo de giros.

En la lógica de llegar hasta los responsables directos de los monitoreos, se buscó acceso a la información en los organismos en cargados de la parte operativa. Se Visitó CEAS para solicitar información sobre el monitoreo del agua, sin embargo lo único que se logró fue obtener un documento denominado Avances del Sector Hidráulico en el que se difunde las acciones en esta materia durante los últimos tres años de gobierno de la actual administración estatal(2001-2003).

Con respecto al agua, la única información disponible es la que proporciono el CEAS (mediante la guía mencionada anteriormente), donde se informa que durante la presente administración, 1500 comunidades rurales marginadas carecían de agua entubada y que en la actualidad gracias a una inversión de 500 millones de pesos en el sector hidráulico, el gobierno ha logrado satisfacer la cuarta parte de esta demanda. También menciona que a la fecha (2001-2003) se han realizado 321 estudios de agua potable (no se menciona cuales son). Respecto al Municipio de Tuxtla Gutiérrez, no fue posible tener acceso a ningún tipo de información referente a la calidad del agua potable que se esta suministrando a toda la población, así como tampoco se logró indagar respecto al avance de los trabajos realizados en la infraestructura de las plantas potabilizadoras y de aguas residuales, que según se sabe por la publicidad política, en la capital del estado se están realizando.

Tabla de valores

TIPO	NOMBRE DEL CASO	CALIDAD	ACCESIBILIDAD
Sistema de Monitoreo de la Calidad del Aire	Sistema de Monitoreo de la Calidad del aire.	80	33
Sistema de Monitoreo de la Calidad del Agua	Monitoreo de la calidad del agua	33	33

JUSTIFICACIÓN

En el estado de Chiapas existen leyes que conciben el agua y el aire como elementos fundamentales para el desarrollo de la vida de la población, y por lo mismo establecen normas que buscan salvaguardar la calidad de los dos. Así, la LEEPA ubica el Instituto de Historia Natural y Ecología (IHNE) como encargado de vigilar el aire y todo el entorno ambiental del estado, la Ley de aguas encuentra en la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento (CEAS) la instancia encargada de concretizar su mandato, además de otras instancias federales que se articulan con sus contrapartes estatales para reforzar la atención en los mismos temas.

Sin embargo, aun cuando las instancias estatales en los últimos ocho o diez años, han mejorado sus programas de trabajo e incluso han incorporado tecnología y personal más profesionalizados para ofrecer mejores resultados para monitorear el aire y agua, los resultados no parecen ser muy halagadores, sobre todo cuando se observa que las autoridades no se ve que tengan intención de poner en manos de los ciudadanos la información respecto a la calidad del aire y del agua que los chiapanecos consumen.

Curiosamente, aun cuando las empresas consideradas como emisoras de contaminantes son las que pagan los estudios en kilómetros a la redonda de su empresa, para informar al gobierno sobre la situación del aire, el agua y el medio ambiente; las instituciones no ponen la información a disposición del ciudadano interesado en conocer sobre el estado del aire y la calidad del agua.

Para el caso de esta investigación, fueron las empresas las que pusieron la información en nuestras manos, misma que estuvo muy completa y especializada, en tanto que los propietarios contratan los estudios con empresas de alto nivel profesional, lo que significa que la información si se genera pero no existe la voluntad de las autoridades para hacer un esfuerzo y generar condiciones para que cualquier ciudadano disponga de la información que le interese.

- **Informe sobre las condiciones del medio ambiente.**

Es importante contar con reportes, ya que éstos proporcionan información sobre el estado actual y las tendencias a largo plazo en cuanto a la calidad del medio ambiente. En esta

sección se evalúa tanto la calidad de la información que brinda el gobierno sobre el estado del medio ambiente como el grado de accesibilidad para que la población la consulte.

Los indicadores de esta subcategoría están organizados en torno a cuatro temas:

- a) Mandato u obligación por ley de elaborar y difundir reportes sobre las condiciones ambientales.
- b) Existencia y calidad de un sistema para elaborar reportes.
- c) Acciones para difundir reportes
- d) Calidad de la información accesible al público.

Se aplicaron los siguientes indicadores:

Tabla 9: Indicadores Categoría I, Subcategoría D.

Subcategoría D: Información sobre las condiciones ambientales. Información/Reportes (I/Rs)
I/Rs 1 – Mandato para difundir al público informes sobre el Estado del Medio Ambiente.
I/Rs 3 – Mandato para elaborar informes sobre el Estado del Medio Ambiente.
I/Rs 4 – Cantidad de conjuntos de datos fundamentales y de conjuntos de datos sobre tendencias suministrados en el informe sobre el Estado del Medio Ambiente.
I/Rs 5 – Cantidad de informes sobre el Estado del Medio Ambiente publicados en los últimos 10 años.
I/Rs 7 – Volúmenes de informes sobre el Estado del Medio Ambiente disponibles en Internet.
I/Rs 9 – Libre acceso del público a los informes sobre el Estado del Medio Ambiente.
I/Rs 11 – Esfuerzos para producir para diversas audiencias una familia de productos acerca de los informes sobre el Estado del Medio Ambiente.
I/Rs 12 – Oportunidad de los informes sobre el Estado del Medio Ambiente disponibles a requerimiento.
I/Rs 13 – Calidad de la información accesible al público en los informes sobre el Estado del Medio Ambiente.
I/Rs 14 – Oportunidad de la información en los últimos informes sobre el Estado del Medio Ambiente.

Los indicadores 4, 5, 13 y 14 evalúan la calidad de la información, es decir, la amplitud, precisión y tipo de información que presentan las autoridades gubernamentales en los reportes del medio ambiente. Los indicadores 1, 2, 7, 8, 9, 11 y 12 evalúan los mecanismos institucionales de difusión (accesibilidad).

Para evaluar esta subcategoría se realizó una búsqueda exhaustiva sobre informes emitidos por las instituciones del estado encargadas del tema, sin embargo ante la escasez de informes completos, se revisó un informe de actividades emitido por el Instituto de Historia Natural y Ecología (IHNE) y el apartado de medio ambiente que se incluye en el informe de gobierno del 2004.

Para observar la responsabilidad respecto a la difusión del estado del medio ambiente en Chiapas, es conveniente remitirse a la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, toda vez que es mediante este documento que se le asigna la responsabilidad ecológica a cada uno de los niveles de gobierno.

De acuerdo a los postulados de la citada ley, la aplicación de la misma esta encomendada a el Gobernador del estado, a través de la Secretaría de Desarrollo Rural y Ecología (hoy Instituto de Historia Natural y Ecología) y los Ayuntamientos municipales, por lo tanto aquí

se determina los niveles de coordinación y los ámbitos territoriales que son responsabilidad de cada uno de ellos.

Disposiciones jurídicas.

Destaca la responsabilidad absoluta que la ley le asigna al Ejecutivo estatal respecto a salvaguardar el respeto y la aplicación de las leyes ambientales, y textualmente en el artículo séptimo, fracción I y II, dice: El Ejecutivo del Estado, está facultado para dictar todas las medidas que sean necesarias a fin de alcanzar los objetivos de esta Ley, además de formular la política ecológica de la entidad y formular los criterios ecológicos que deberán observarse en la aplicación de la política ecológica de la entidad; en el aprovechamiento racional de los elementos naturales; en el ordenamiento ecológico local; en la preservación y restauración del equilibrio ecológico, y en la prevención y control de la contaminación del aire y el agua, con la participación que en su caso corresponda a otras dependencias del Ejecutivo estatal.²⁵

Para lograr esos propósitos, la misma ley prevé los instrumentos que el ejecutivo debe recurrir. Por ejemplo en el párrafo primero del artículo sexto abre la posibilidad de celebrar convenios de coordinación con la Federación en las materias de esta Ley, para realizar actividades o ejercer facultades en bienes y zonas de jurisdicción federal. Así mismo, en el tercer párrafo del mismo artículo dice que por conducto de las dependencias competentes de la aplicación de la Ley, tiene la facultad de convenir con los Municipios acuerdos de coordinación sobre acciones en beneficio ecológico.

Así, la ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente proporciona todas las facultades al gobierno del estado para salvaguardar la aplicación de la ley y establecer políticas ambientales que garanticen el desarrollo de las actividades antropogénicas y la conservación de los ecosistemas. No obstante, la misma ley, da mandato al ejecutivo estatal a cumplir ciertas obligaciones con la sociedad gobernada.

Una de las obligaciones que le es asignada al gobierno del estado, es la promoción de la participación ciudadana respecto a la toma de decisiones en cuestiones ambientales. Para hacer efectiva esa participación, la misma ley reconoce que sólo es posible si se proporciona una información clara y suficiente a la sociedad. De ahí que el siguiente artículo plantea:

Artículo 35.- Con el propósito de orientar la toma de decisiones y fomentar la conciencia ecológica de la población se publicará cada año un informe de interés general sobre el estado del ambiente en la entidad, en el que se incluya la evolución de los ecosistemas, las causas y efectos de deterioro si es que existe y las recomendaciones para corregirlo y evitarlo.²⁶

Evidentemente, para cumplir con la obligación de informar, el gobierno debe contar con un sistemático acopio de información, y afortunadamente, la LEEPA esta planteada desde esta lógica. Así, encontramos que en el siguiente artículo se prevé la necesidad de contar con los **elementos necesarios para satisfacer las solicitudes de información.**

Artículo 34.- La Secretaría de Desarrollo Rural y Ecología mantendrá un sistema permanente de información y vigilancia sobre los ecosistemas y su equilibrio en el territorio

²⁵ www.congresochiapas.gob.mx Op.Cit.

²⁶ www.congresochiapas.gob.mx Op.Cit.

de la entidad, para lo cual podrá coordinar sus acciones con los Municipios, asimismo, propondrá al Ejecutivo del Estado la inscripción de acuerdos de coordinación con el Gobierno Federal para apoyar la vigilancia en materias reservadas a la Federación, en zonas de protección federal ubicadas en territorios del Estado de Chiapas.²⁷

De manera que, de acuerdo a la LEEPA, en Chiapas se encuentra garantizado que los ciudadanos, sin realizar ninguna gestión, reciban anualmente información sobre el estado del medio ambiente y de la evolución de los ecosistemas del territorio de la entidad.

Información disponible sobre el estado del medio ambiente.

Sin embargo de acuerdo a la experiencia de esta investigación, se encontró que no existen informes anuales sobre el estado del medio ambiente, creado expresamente para ponerlo a disposición en la biblioteca del IHNE o cualquier otro medio que facilite el acceso a la información a los ciudadanos.

Como ya se mencionó en el transcurso de la exposición, se establecieron diferentes estrategias para explorar formas de acceder a la información. Para el caso de los reportes sobre el medio ambiente, se buscó los informes anuales, que de acuerdo a la ley, el gobierno del estado debe publicar y no se encontró ningún ejemplar elaborado expresamente para ponerlo a disposición de la ciudadanía por medio de la biblioteca del IHNE u otro medio para facilitar el acceso.

El documento localizado que es emitido por el gobierno y que expresamente tiene el propósito de informar sobre el medio ambiente, es el informe general de actividades que el gobierno del estado presenta ante el congreso del estado de manera anual. Dicho documento contiene un apartado denominado Contaminación e Impacto Ambiental, el cual se reduce a destacar la adquisición de tecnología para monitorear el aire en las zonas que se realizan actividades emisoras de contaminantes.

En el mismo informe, además, se reconoce que las actividades de Petróleos Mexicanos (PEMEX) representan la mayor fuente de contaminación del agua y el aire en la región norte del estado de Chiapas, la cual es constantemente denunciado por la ciudadanía; y en respuesta el gobierno ha promovido la creación de una Comisión Interinstitucional para la Atención de la Problemática Ambiental de las Zonas Petroleras del Estado, misma que mediante un grupo colegiado multisectorial analiza y propone soluciones a los problemas ambientales y sus impactos a la población local, inherentes al desarrollo petrolero de la región logrando con ello establecer una nueva relación con Petróleos Mexicanos.²⁸

Es decir, se da a conocer la relación que el gobierno ha promovido con esta instancia federal para corresponsabilizarlo en la necesidad de realizar acciones para revertir los impactos ecológicos causados y tomar medidas preventivas que eviten algún deterioro que pueda afectar la población de la región. Sin embargo, la información que se encuentra respecto al medio ambiente en el cuarto informe de gobierno, es reducida y limitada en tanto que el documento tiene otros fines y no poner al tanto a la ciudadanía, además de los ejemplares no puede el público disponer de ellos abiertamente, se circulan sobre todo en las dependencias y después de cierto tiempo se ofrecen en las bibliotecas.

SÍNTESIS DE RESULTADOS DEL MONITOREO DE AIRE 2004

(Valores más significativos)

²⁷ *Ibíd*

²⁸ Cuarto Informe de Gobierno, p. 244.

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, A LA PARTICIPACIÓN
Y A LA JUSTICIA AMBIENTALES EN CHIAPAS 2004

Parámetro	Fecha de muestreo	Coordenadas UTM		Sitio de muestreo	Concentración	Observaciones
		X	Y			
NMHC	16/04/2004	491290	1851724	Tuxtla Gtz.	3 PPM	Promedios horarios
METANOS	16/04/2004	491290	1851724	Tuxtla Gtz.	10 PPM	Promedios horarios
PM10	24/06/2004	577067	1645260	Tapachula	448ug/m ³	Promedios horarios
S02	24/06/2004	577067	1645260	Tapachula	43 PPB	Promedios horarios
NMHC	24/06/2004	577067	1645260	Tapachula	17 PPM	Promedios horarios
S02	04/07/2004	478150	1978901	Reforma	44 PPB	Promedios horarios
O3	04/07/2004	478150	1878901	Reforma	50 PPB	Promedios horarios
PM10	07/07/2004	478150	1978901	Reforma	232ug/ m ³	Promedios horarios
N0	07/09/2004	478150	1978901	Reforma	84 PPB	Promedios horarios
NO2	09/07/2004	478150	1978901	Reforma	84 PPB	Promedios horarios
PM10	16/01/2004			Salvador Urbina, Chiapa de Corzo	288.pg/ m ³	Promedios horarios

Tabla de valores

TITULO DEL INFORME	CALIDAD	ACCESIBILIDAD
Informe sobre las condiciones ambientales de Chiapas, México, emitido por el IHNE	33	33

JUSTIFICACIÓN

El proceso de investigación nos condujo a la revisión del marco jurídico general relacionado con el medio ambiente, hecho que a su vez nos permitió ubicar la ley que en Chiapas regula los aspectos relacionados con los temas ambientales. Así nos abocamos a revisar la LEEPA, misma que nos guió a qué instancia acudir para conocer sobre el acceso de los ciudadanos a la información sobre el estado de los ecosistemas.

Este ejercicio nos permitió saber, que la misma ley define al IHNE como responsable de vigilar el buen estado del medio ambiente. Así que nos dirigimos a la citada institución para revisar los resultados del trabajo de seguimiento que llevan del medio ambiente, y sobre todo las estrategias que siguen para proporcionar información a la ciudadanía.

Sin embargo, se encontró que realizan actividades de seguimiento pero los resultados no se encuentran sistematizados ni tienen un formato definido para hacer fácil la interpretación de

la información. Esta indagación además, nos condujo a conocer que no existe el informe que, de acuerdo a la ley, el IHNE debe publicar anualmente, según una funcionaria apenas andaban poniendo en orden el instituto y próximamente ese informe se pondría a disposición del público.

De igual forma, encontramos que no existe una estrategia para difundir la información general que se crea en ese instituto. Se nos explico que esto se debe a que en la institución no esta permitido entregar la información a cualquier persona porque se corre el riesgo de que se pueda politizar y armarse un conflicto; la información sólo se puede obtener presentando una solicitud por oficio explicando a qué se dedica la persona que lo solicita y para qué va utilizar la información.

PRINCIPALES RESULTADOS

Para saber sobre el marco legal general que existe en Chiapas, respecto al medio ambiente, es conveniente hacer una revisión amplia, toda vez que existe una articulación entre leyes estatales y federales, mismas que se entrelazan para salvaguardar jurídicamente el espacio territorial del estado.

Sin embargo, como para hacer esta evaluación nos limitamos al ámbito estatal, se hizo mayor énfasis en la LEEPA. Ahí se encontró que si bien la ley finca responsabilidades ambientales específicas a los gobiernos municipales, el responsable de la conservación y uso adecuado de los recursos naturales es el gobierno del estado.

En la práctica, el gobierno del estado delega esta responsabilidad en el IHNE. Es decir, esta es la instancia que diseña y ejecuta las políticas ambientales y entre ellas se encuentra la de monitorear el estado del medio ambiente en general, así como el de vigilar el nivel de contaminantes emitidos por las empresas instaladas en Chiapas. Aunque de acuerdo al giro de estos establecimientos sus informes lo remiten a las instancias del gobierno federal, es decir a SEMARNAT.

Respecto a la difusión de la información, también se encuentra que la LEEPA, establece claramente la obligación del gobierno del estado de mantener informada a la ciudadanía. Es en los artículos 34 y 35 de la citada ley donde se establece que el ejecutivo estatal tiene el deber de tener un sistema de información ambiental, así como el de elaborar un informe anual sobre la evolución de los ecosistemas.

Sin embargo, es importante destacar que el IHNE, que es la instancia encargada de salvaguardar el medio ambiente en Chiapas, es un organismo que apenas se esta constituyendo para cumplir con sus obligaciones. Para alcanzar sus objetivos se ha estado incorporando tecnología para realizar el seguimiento y monitoreo que le corresponde, destacando sus primeras incursiones en Tapachula, Tuxtla Gutiérrez, Chiapa de Corzo y la zona de Reforma.

De igual manera, se reporta importantes eventos de capacitación para el personal que se encarga de los monitoreos, por lo que es de esperar que dentro de poco tiempo el instituto haya mejorado sustancialmente la calidad de su trabajo; no obstante, respecto a la idea de poner la información a disposición del público, no se percibe que se este discutiendo sobre la estrategia que deban adoptar para permitir que los ciudadanos puedan tener acceso a la información sobre el medio ambiente, y en esa medida puedan emitir una opinión respecto a estos temas.

- **Informes sobre el desempeño de las industrias.**

Esta subcategoría evalúa si las instalaciones industriales entregan información ambiental precisa y a tiempo. Si bien los criterios de selección establecidos en la metodología recomiendan escoger instalaciones del sector primario y secundario, la ausencia de informes periódicos de cumplimiento ambiental por parte de estas y el incipiente desarrollo industrial de Chiapas nos obligó a escoger de entre solo 5 industrias que operan en nuestro estado.

Para esta sección se aplicaron los siguientes indicadores:

Tabla 11: Indicadores Categoría I, Subcategoría E.

Subcategoría E: Información sobre las instalaciones. Información/Industria (I/I)
I/I 1a –Mandato para hacer accesibles al público los informes de cumplimiento.
I/I 1b – Mandato para hacer accesibles al público los Registros de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETCs).
I/I 2a – Declaraciones de confidencialidad relativas al cumplimiento de las normas sobre descargas de contaminantes en la atmósfera y en el agua.
I/I 2b –Declaraciones de confidencialidad relativas a los RETCs.
I/I 3a – Requerimientos legales o reglamentarios para comunicar información sobre cumplimiento.
I/I 3b – Requerimientos legales o reglamentarios para elaborar RETCs o equivalentes.
I/I 4a – Tipos de datos de cumplimiento comunicados.
I/I 4b – Elaboración de RETCs o equivalentes.
I/I 5a –Regularidad de los informes de cumplimiento.
I/I 5b – Regularidad de los informes de RETC.
I/I 6a – Existencia de una base de datos para los informes de cumplimiento.
I/I 7a – Informes de cumplimiento disponibles en Internet.
I/I 7b – Informes de RETC disponibles en Internet.
I/I 8a – Esfuerzos para llegar a los medios de comunicación masiva con información acerca del cumplimiento.
I/I 8b – Esfuerzos para llegar a los medios de comunicación masiva.
I/I 9a – Libre acceso público a los informes de cumplimiento.
I/I 9b – Libre acceso público a los informes de RETC.
I/I 10a – Receptores de la información del informe de cumplimiento.
I/I 10b – Receptores de informes de RETC.
I/I 11a – Esfuerzos para producir para diversas audiencias una familia de productos acerca de los informes de cumplimiento.
I/I 11b – Esfuerzos para producir para diversas audiencias una familia de productos acerca de los RETCs.
I/I 12a – Oportunidad de la información disponible a requerimiento acerca de los informes de cumplimiento.
I/I 12b – Oportunidad de la información disponible a requerimiento acerca del RETC.
I/I 13 a - Calidad de la información accesible al público en los informes de cumplimiento.
I/I 13b – Calidad de la información accesible al público en los informes de RETC.
I/I 14a – Oportunidad de los datos del informe de cumplimiento.
I/I 14b –Oportunidad de los datos del RETC.

En esta subcategoría la calidad mide la capacidad y esfuerzos por parte del Estado para generar información ambiental de las industrias (indicadores 4, 5, 6, 13, 14). Los indicadores de accesibilidad (1, 2, 3, 7, 8, 9, 10, 11, 12) miden el grado en que el público puede obtener la información.

Casos estudiados.

En este apartado de la exposición sobre resultados de la investigación realizada en el Estado de Chiapas, se presentan los hallazgos respecto al estado de las escasas industrias que operan en la entidad. Para analizar esta categoría, se investigó sobre el estado de dos establecimientos que por su tamaño se consideran, respecto a PEMEX, en segundo nivel de importancia estatal. Estas son Caleras Maciel y Cales y Morteros de Chiapas, mismas que funcionan observando la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) y reportando el estado de sus instalaciones a la Secretaría de Medio Ambiente y Protección al Ambiente (SEMARNAT), mientras que el IHNE como instancia de gobierno del estado recibe copias de los informes para llevar un seguimiento de las actividades consideradas como emisoras de contaminantes.

La ley que en Chiapas se encarga de regular la emisión de contaminantes, es la LEEPA. El artículo 70 de la citada ley prohíbe la emisión de contaminantes que rebasen los máximos permisibles por las normas técnicas ecológicas. El gobierno del estado como encargado de vigilar el cumplimiento y aplicación de la norma, el inciso III del artículo 71 lo faculta para Convenir con quienes realicen actividades contaminantes para controlar, reducir o evitar las emisiones a la atmósfera, sin perjuicio de que se les requiera de la instalación y operación de equipo de control, conforme a las normas aplicables, cuando se trate de actividades de jurisdicción local y promoverán ante el Ejecutivo Federal dicha instalación, en los casos de su jurisdicción.

Ahora, respecto a los mandatos para que las empresas hagan público los registros de emisiones y transferencias de contaminantes, la ley no expresa claramente esta obligación. Sin embargo, en el inciso IV del artículo anterior dice: Integrarán y mantendrán actualizados los inventarios de las diferentes fuentes de contaminación de la atmósfera, quienes realicen actividades contaminantes deberán proporcionar toda la información que les sea requerida por las autoridades competentes.

Es decir, que de acuerdo a lo anterior el público en general debe tener acceso a esa información, en tanto que las autoridades como representantes del interés público deben tener inventariadas las diferentes fuentes de contaminación y en atención al artículo 35 ponerla a disposición del público en general.

No obstante, en la investigación las instituciones de gobierno manifestaron su incapacidad para proporcionar abiertamente la información solicitada, en cambio en las instalaciones de las industrias, aunque por excepción, se nos permitió tener acceso a los resultados de los monitoreos realizados por las empresas.

Así, se encontró las empresas consideradas como emisoras de contaminantes manejan la Cédula de Operación Anual para Establecimientos Industriales de Jurisdicción Federal (COA)²⁹ es la base para el RETC (Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes), pues consiste en un informe anual de emisiones y transferencias de contaminantes al aire, agua y suelo. También incorpora información general de la planta; los procesos utilizados, los productos fabricados, las fuentes de emisión, el equipo de control de la contaminación atmosférica, el uso del agua y la descarga en aguas residuales y la generación, tratamiento y transferencia de residuos peligrosos. La COA requiere además información de identificación y uso de las sustancias enlistadas (la lista de sustancias sobre

²⁹ El acuerdo que establece los mecanismos para obtener la LAU y la COA apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 1997. El convenio entró en vigor el 16 de junio de 1997, aunque los formatos e instrucciones correspondientes se publicaron hasta el 18 de agosto de ese mismo año.

las que se debe informar durante el primer año de vigencia de la COA incluye 161 sustancias y 17 categorías químicas) y de su emisión a los distintos medios (aire, agua y suelo) producto de accidentes o contingencias.

Además en las pláticas sostenidas con los directores de las industrias visitadas se comentó sobre la posibilidad de que el público accediera a la información de los monitoreos que las empresas realizan anualmente. Desde su punto de vista esa información es delicada, por lo que consideran riesgoso que cualquier persona acceda a ella, en tanto que no se sabe la utilidad que le darían y los perjudicados inmediatos serían las empresas.

Estos riesgos los obliga a ser muy reservados en el manejo de la información sobre el estado de sus instalaciones, porque además no existe ningún principio de ley que los obligue poner a disposición del público en general la información referida. La única obligación que tienen es de informar directamente al gobierno federal por medio de la SEMARNAT.

En este sentido, la ley que norma el funcionamiento de las industrias les permite, ante el público en general, un total manejo confidencial de la información referente a los registros y emisión de contaminantes, aunque para el caso de ésta investigación, los empresarios hicieron una excepción y pusieron a disposición del investigador la documentación del estudio realizado en Mayo del 2003 por parte de Calera Maciel S.A. de C.V (148.99 pg/m³ (punto 1) y 171.8 pg/m³ (punto 4)) mismos que comparados con la Norma Oficial Mexicana (260 pg/m³) no rebasan los criterios establecidos por las autoridades.

Así mismo, los entrevistados comentaron no tener ningún problema con las autoridades, ya que cumplen con los informes que son anuales, atendiendo los parámetros que la norma mexicana maneja, con lo que cumple el requerimiento de proporcionar información en los términos de calidad y cantidad solicitada por las autoridades.

INFORMES DE CUMPLIMIENTO

NOMBRE DE LA INDUSTRIA	SECTOR	CALIDAD	ACCESIBILIDAD
Caleras Maciel.	Construcción	80	65
Cales y Morteros de Chiapas.	Construcción	80	65

JUSTIFICACIÓN

La LEEPA establece sanciones y clausura de instalaciones industriales emisoras de contaminantes que rebasen los máximos permisibles por las normas técnicas ecológicas, pero al mismo tiempo da todas las atribuciones legales al gobierno del estado para que en el ejercicio de sus responsabilidades respecto al cuidado del aire, agua y suelo, determine la autorización o no de establecimientos proclives a la emisión de contaminantes.

En otro apartado de la misma, también se establece que las empresas consideradas como emisoras de contaminantes, tienen la obligación de proporcionar información sobre el estado de sus instalaciones, así como los impactos de sus actividades en el medio ambiente en el perímetro de sus instalaciones

Respecto a la difusión de la información, la ley no obliga a los propietarios de las empresas a difundir los resultados de los estudios de impacto ambiental al público en general, sin embargo como deben presentar toda esa información a las autoridades, se supondría que

los particulares podrían tener acceso a esa información, a través de las dependencias de gobierno, que si están obligadas a poner a disposición del público la información.

En el caso de esta investigación, no fue posible obtener la información en la institución responsable del medio ambiente en Chiapas, por lo que se dispuso dirigirse a las empresas. Los administradores de los establecimientos, aclararon que no tenían ninguna obligación de entregar información a nadie más que no fuera la dependencia del gobierno federal, pero como no tenían nada que esconder, entonces pusieron a disposición los resultados de sus últimos estudios.

De manera que la información a que tuvimos acceso, era suficiente y de buena calidad, lo que nos conduce a afirmar que la información si existe, pero el problema es que no todas las personas pueden tener acceso a ella para conocerla.

PRINCIPALES RESULTADOS

De acuerdo a la ley, el gobierno estatal tiene los elementos jurídicos para que con base a un estudio de impacto ambiental pueda autorizar la instalación o clausura de empresas consideradas como emisoras de contaminantes.

Así mismo, desde el punto de vista legal, los propietarios de las empresas no tienen obligación de presentar información de sus instalaciones, sin embargo si tienen el deber de presentar a instancias del gobierno federal, resultados de un estudio anual sobre el estado de sus de sus instalaciones, así como cualquier otra información que le sea solicitada.

Desde el punto de vista de los propietarios de las empresas, las instituciones son muy estrictas respecto a los informes que les solicitan anualmente. Este nivel de exigencia los obliga a invertir buena cantidad de recursos en sus estudios, ya que para cumplir con las normas, necesitan contratar empresas que realizan un trabajo de calidad, y les conviene pagarlos para evitar cualquier problema.

Esto permite afirmar que la información que existe respecto al estado y funcionamiento de las industrias es suficiente y de buena calidad, el problema es que no hay condiciones para que el público tenga acceso a ella. Esto debido a que la institución encargada de atender lo relacionado con este tema, no tiene como prioridad dar facilidades para que los interesados puedan disponer de la información.

CONCLUSIONES DELCAPITULO

Promedio de valores asignados

CATEGORÍA	CALIDAD DE LA INFORMACIÓN	ACCESIBILIDAD A LA INFORMACIÓN	PROMEDIO
LEGISLACION	100	100	100
EMERGENCIAS	33	33	33
MONITOREOS	80	33	56.5
REPORTES	33	33	33
INDUSTRIAS	80	66	73

Revisando el ámbito legal de la participación en general y particularmente en temas ambientales, se encontró que la constitución Política del Estado de Chiapas, hace referencia limitada sobre los derechos individuales y específicamente sobre el acceso a la información,

sólo contempla el derecho de petición. Sin embargo, observando el espectro jurídico completo, donde se articulan leyes estatales y federales, se puede observar que el entramado jurídico alcanza más consistencia para el acceso a la información.

Desde esta perspectiva podemos decir, que existen argumentos jurídicos para pugnar por el acceso a la información en general y sobre temas ambientales en particular. Sin embargo, hacer efectiva esta premisa resulta bastante difícil, en tanto que los funcionarios públicos no diseñan sus políticas y ejecutan sus programas bajo la plena observancia de la ley, y por otra, el ciudadano común no conoce la ley o renuncia a cualquier intento de gestión para evitar el tortuoso proceso burocrático que implica.

No obstante, de acuerdo a la LEEPA, aun cuando establece responsabilidades ambientales a los Ayuntamientos municipales, ubica como e inmediato responsable de la vigilancia de los ecosistemas al gobierno estatal.

En la práctica, es el IHNE el encargado de promover y ejecutar las políticas ambientales, lo que implica un monitoreo permanente del estado del agua, aire y suelo; donde también se contempla la obligación de ofrecer un sistema de información permanente, así como la responsabilidad de actualizar la información a través de la elaboración de informe anual sobre la situación ambiental.

La LEEPA, también promueve la investigación científica y tecnológica sobre las causas y efectos de los fenómenos ambientales y la creación de técnicas y procedimientos que permitan prevenir, controlar y abatir la contaminación.

Sin embargo a pesar de que la ley es amplia y cubre casi todos los temas relacionados con los asuntos de interés público, en algunos casos, no se establecen las especificidades que permitan explicar las formas de aplicación. Por ejemplo en el tema de acceso a la información se plantea el interés de mantener informada a la sociedad, pero no se establece claramente, los mecanismos, la cantidad, la calidad de la información que se debe poner en manos de la ciudadanía.

Esto se hizo más evidente en las emergencias ambientales, pues aunque la ley de protección civil plantea la necesidad mantener informada a la población antes, durante y después de los eventos; la autoridad no cumplió con esa responsabilidad y en algunos casos ha influido la imprecisión de la ley, pero también la negligencia e ineficiencia de los funcionarios.

Pero la situación se vuelve más complicada, si le agregamos a que los funcionarios públicos tampoco tienen voluntad de que los ciudadanos conozcan los resultados de su gestión. El caso del IHNE, ejemplifica claramente lo anterior, en tanto que si bien son estrictos con los informes que le solicitan a las empresas consideradas como emisoras de contaminantes, ellos, a pesar de que la ley establece que deben informar a la ciudadanía sobre el estado del medio ambiente, no tienen el menor interés e cumplir con esta obligación

Desde el punto de vista de académicos chiapanecos, el trabajo institucional ha jugado un papel importante respecto al desarrollo del estado, lo que significa que se han vivido experiencias importantes, pero nunca han sido reflexionadas ni sistematizadas para rescatar nuevos aprendizajes. En otras palabras las instituciones generan mucha información que pueden ser de utilidad para el mejoramiento de sus mismas prácticas, pero también deberían ser los mecanismos a través de los cuales la sociedad se enterara del trabajo que se realiza en el estado.

Es decir, a pesar de que muchos actores sociales, funcionarios y políticos manifiestan ver la transición a la democracia como un ideal, en la vida cotidiana no se observa ningún avance

hacia esta ruta. Todo lo contrario, los funcionarios públicos siguen tomando decisiones de manera discreta y no tienen ningún interés de que la ciudadanía opine respecto a los asuntos de interés público; y mucho menos están dispuestos a transparentar el manejo de los recursos y entregar resultados concretos de su gestión, es decir tangibles, medibles y evaluables.

Pero el futuro democrático del estado se vuelve más complicado si tomamos en cuenta que, en la práctica, las instituciones no corrigen sus vicios ni fomentan nuevos hábitos, mientras que de parte de la ciudadanía, pasando los procesos electorales, no se ve que se interesen por incidir en temas de la vida pública y mucho menos que traten de hacer uso de los instrumentos jurídicos para pugnar por el acceso a la información.

No podemos ver a una ciudadanía pugnando por el acceso información para incidir en la vida pública, si no avanzamos del discurso democrático a la inauguración de un sistema de gobierno donde se promueva la participación ciudadana en la toma de decisiones, se transparente el manejo de recursos y se genere condiciones para que una contraloría ciudadana valide los resultados de las políticas públicas.

Antes de cerrar este capítulo, es importante señalar que en junio del 2004 se concretaron una serie de modificaciones al Código Penal del estado de Chiapas, a partir de estas modificaciones el Código Penal es conocido como Ley Mordaza, debido a que las modificaciones básicas repercuten en los delitos de difamación contra servidores públicos, generándose una lectura política que deja de manifiesto la defensa del Gobierno a sus funcionarios para evitar que sean envueltos en escándalos. Además, esta reforma lleva un dedicatoria a los medio de comunicación, situación que aunque es desagradable en lo que se supone es un estado democrático, a generado el interés de los medios de comunicación en temas de acceso a la información y participación ciudadana, lo anterior garantiza al menos para quienes estamos impulsando estos temas en Chiapas, fijar un alianza estratégica con los medios de comunicación como actor social.

CAPÍTULO 2. ACCESO A LA PARTICIPACIÓN

La participación puede concebirse como un proceso social de intervención ciudadana en los procesos de toma de decisiones que se vinculan con los intereses de los participantes. Existen diferentes tipos de participación dependiendo del sector social involucrado o de los mecanismos de expresión elegidos. Entre los más comunes están: a) la participación comunitaria, b) la participación política y c) la participación social (ciudadana).

En México, la participación social puede definirse como el conjunto de acciones realizadas por la sociedad civil que le permiten intervenir en el ámbito público para solucionar sus demandas e intereses, sin que se ejerza fuero alguno o representación política.

El tema de Participación es actualmente un elemento básico para determinar si un sistema de gobierno es democrático o no; de ahí parte el interés de las autoridades por promover condiciones e instrumentos que garanticen la existencia de espacios y canales suficientes para consolidarla.

Debemos también dejar en claro que existen también dos efectos importantes ante este tema, el primero ligado a la voluntad política de la clase gobernante para abrir verdaderos y efectivos espacios de participación ciudadana; el segundo, esta orientado a la simulación de supuestos espacios de participación que únicamente son creados con el interés de legítimas decisiones gubernamentales.

En México, es básico considerar la ausencia de leyes que permita a la sociedad civil incidir realmente en la toma de decisiones sobre temas de trascendencia nacional, esta emergiendo un escenario donde la sociedad civil aparece secuestrada por los partidos políticos, que a su libre arbitrio deciden su financiamiento y las reglas que les permite disputarse el poder ante una sociedad que permanece como expectante.

A. LEGISLACIÓN

En esta subcategoría se evalúa el sustento legal que se otorga en México a la participación social en el proceso de toma de decisiones ambientales. Se pretende investigar si la ley otorga garantías específicas o si considera la participación social en términos generales. Asimismo, se hace referencia a los planes y programas de gobierno que resultan trascendentales para la participación social en asuntos ambientales; pues a pesar de no tener el carácter de ley, sí resultan obligatorios para las autoridades y brindan los lineamientos de la política gubernamental en la materia.

Para esta sección no se consideran casos de estudio, empero, se deben revisar la Constitución, las leyes de participación ciudadana, las leyes y normas de protección ambiental, las leyes procesales y administrativas sobre derechos y participación ciudadana, decisiones de tribunales, etc. Los indicadores deben responderse con base en la consulta realizada a las fuentes legales.

Los indicadores de esta subcategoría han sido diseñados para evaluar si la legislación establece, de manera consistente, condiciones para que la sociedad civil pueda acceder a los mecanismos de participación social en asuntos ambientales de interés público.

Tabla 15: Indicadores Categoría II, Subcategoría A.

Subcategoría A: Marco legal general para sustentar la participación.

Participación/Legislación(P/L)

P/L1 – Libertad de participación directa en asuntos públicos.

P/L2 – Participación pública en proyectos de ley.
P/L3 – Normas de participación pública en las leyes administrativas relativas a protección ambiental.
P/L4 – Participación pública en la ley de procedimiento administrativo.

El indicador P/L1 permitirá evaluar si la Constitución garantiza el acceso efectivo a los mecanismos de participación social del país. Los indicadores P/L2 y PL/4 permitirán detectar la existencia de leyes especiales sobre acceso a los mecanismos de participación. Finalmente, el indicador P/L3 detectará la existencia de leyes específicas sobre el acceso a los mecanismos de participación social, vinculada con el medio ambiente.

En Chiapas, por ser una entidad constitutiva de la república mexicana, la vida social se sustenta jurídicamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Chiapas, más los decretos y leyes reglamentarias para la aplicación específica en diversos temas.

Entre las leyes que se revisaron en este capítulo se encuentran las siguientes:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Constitución Política del Estado de Chiapas. Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LEEPA).	Ley de aguas. Ley de planeación. Ley de Turismo
---	---

Análisis de las leyes

- Constitución Política del estado de Chiapa

En nuestra Constitución local se encuentra la noción amplia de participación ciudadana. En el artículo 10 incisos I, IV y VII se plantea:

IV.- Participar en las decisiones trascendentes del poder ejecutivo mediante el plebiscito e iniciar leyes ante el congreso del estado, en los términos que establezca la presente constitución y la ley reglamentaria que al efecto se expida.³⁰

Es decir que este artículo garantiza que cuando el ejecutivo estatal se vea en la necesidad de tomar decisiones de interés estatal, los ciudadanos pueden exigir la realización de un plebiscito para que se decida con base a la opinión de la ciudadanía.

En el mismo inciso además, se faculta a los ciudadanos para presentar iniciativas de ley ante el congreso local para su discusión, y según proceda, llegar a la aprobación. En este caso, se ofrece un canal de acceso a la ciudadanía al lugar donde se hacen las leyes, y de esta manera los diputados tendrían materia prima para la discusión y aprobación de leyes que legislarían problemas que afectan realmente a los chiapanecos.

En el planteamiento anterior, se observa claramente la filosofía desde la cual fue creada la constitución del estado de Chiapas, y en el artículo diecinueve de la misma, se plasma un

³⁰ www.congresochiapas.gob.mx Constitución Política del Estado de Chiapas, 2001.

sentido democrático amplio, en tanto que garantiza la participación en las elecciones de autoridades y puestos de representación popular.

Artículo 19.- Votar en las elecciones del estado es un derecho y una obligación de los ciudadanos. El voto deberá ser libre, igual, universal, secreto y directo. Las autoridades garantizarán a los ciudadanos la emisión del mismo en los términos anteriores.³¹

De manera que la ciudadanía tiene el derecho de participar en todos los procesos electorales, exigir la realización de plebiscitos para participar en la toma de decisiones de interés estatal y también de presentar iniciativas de ley ante el congreso local para promover la aprobación de leyes que mejoren la convivencia social.

Es importante señalar que de acuerdo al planteamiento constitucional, la participación ciudadana en la presentación de iniciativas de ley ante el congreso del estado, no tiene limitaciones, de manera que se abre la posibilidad para que la ciudadanía promueva la creación, o reformas de ley, en cualquier tema que sea de interés público.

- Ley de Planeación

Esta Ley señala en términos de participación social que:

I.- Las normas y procedimientos conforme a los cuales se habrá de realizar la planeación del desarrollo integral del estado, conforme a estrategias y lineamientos emanados del plan nacional de desarrollo y en particular del plan estatal de desarrollo articulados en el pluralismo democrático de la consulta popular.³²

El planteamiento específico sobre la participación social en la planeación se expresa en el artículo dieciocho de la misma ley:

Artículo 18.- El sistema estatal de planeación democrática promoverá la participación y consulta popular de los diversos grupos sociales con el objeto de que expresen sus opiniones para la formulación, instrumentación y ejecución del plan y los programas a que se refiere esta ley.³³

En el siguiente artículo, se especifica quienes y cómo se debe dar la participación en el proceso:

Artículo 19.- Las organizaciones representativas, grupos populares, instituciones académicas, profesionales de investigación, organismos empresariales, y otras agrupaciones sociales participarán como órganos de consulta permanente en el proceso de planeación democrática en aspectos relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que convoque el ejecutivo del estado a través de las dependencias y entidades, para tal efecto y conforme a la legislación aplicable, la secretaría de programación y presupuesto fijará los lineamientos dentro del marco de sus funciones para la organización financiamiento y periodicidad de la participación y consulta para la planeación del desarrollo.³⁴

³¹ Ibíd

³² www.congresochiapas.gob.mx Ley de planeación, 1984.

³³ Ibíd.

³⁴ Ibíd.

De acuerdo al párrafo anterior, la ley de planeación genera espacios de participación amplia donde incluye desde los grupos populares hasta las organizaciones de empresarios, es decir, no hay excepciones, la ley prevé la participación de todos los sectores sociales.

Sin embargo el principio de participación democrática, no es exclusiva de la ley de planeación. Esta noción esta presente en varias leyes sobre otros temas específicos.

- Ley de Protección Civil.

Plantea lo siguiente:

XVI.- Promover la participación ciudadana en la elaboración, ejecución, evaluación y revisión de los programas estatales y municipales de protección civil.

XII.- Promover la constitución de grupos voluntarios e integrarlos al sistema municipal de protección civil, autorizar sus reglamentos y apoyarlos en sus actividades.³⁵

- Ley de desarrollo agrícola:

Artículo 86.- las organizaciones de productores agrícolas tendrán como finalidad:

IX. Fungir como órgano de consulta de las autoridades municipales, estatales y federales.

En esta ley concibe a las organizaciones de productores, como los agentes directos encargados de ejecutar las actividades agrícolas, pero también como órganos de interlocución que permite a los diferentes niveles de gobierno conocer la percepción que estos grupos rurales tienen respecto a la situación de campo, y con base a su opinión establecer las políticas agropecuarias.³⁶

- Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LEEPA)

Esta Ley en concordancia con el artículo 6 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) y a la constitución Política del Estado de Chiapas; es la que proporciona el marco legal que norma las actividades antropogénicas que impactan el medio ambiente y el estado de los ecosistemas.

En el proceso de revisión de la citada ley, por ser reglamentaria de los preceptos generales, se esperaba que atendiendo la Constitución de Chiapas especificara los mecanismos para realizar un plebiscito donde la ciudadanía emitiera su opinión respecto a la toma de decisiones en relación a temas ambientales, o que planteara los mecanismos mediante los cuales los ciudadanos podrían presentar una iniciativa de ley para mejorar el cuidado del medio ambiente; sin embargo, se encontró que garantiza un reducido espacio de participación ciudadana.

La única noción sobre participación que se encuentra en la LEEPA se plantea como denuncia popular y se localiza en el artículo 127 que textualmente dice:

³⁵ www.congresochiapas.gob.mx Ley de protección civil del estado de Chiapas, 2001.

³⁶ www.congresochiapas.gob.mx Ley de desarrollo agrícola, 1995.

Artículo 127.- Cualquier persona tiene el derecho y el deber de denunciar ante la secretaria de desarrollo rural y ecología o ante la autoridad municipal de su domicilio, todo hecho, acto u omisión que cause o pueda causar daños al ambiente o produzca desequilibrio ecológico en cualquiera de sus formas.³⁷

La denuncia popular, por consiguiente, es el instrumento jurídico que tiene el pueblo de Chiapas para evitar que se contravengan las disposiciones de la presente ley y las de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y preservación y restauración del desequilibrio(sic) ecológico.

Es decir, abre el espacio para que los ciudadanos participen como vigilantes del medio ambiente y todo acto que contravenga a los objetivos de la LEEPA, para lo cual la misma ley ofrece el instrumento jurídico a través del cual toda persona puede intervenir para evitar que se deteriore el medio ambiente.

- Ley para la Prevención, Combate y Control de los Incendios.

Ahí se prevé la constitución de comités encargados de promover la participación de la población en el combate a los incendios forestales desde el nivel ejidal o comunal, municipal y regional.

En el siguiente artículo, esta ley especifica claramente la constitución de estas figuras, de la siguiente forma:

Artículo 7º.- Los comités agros ecológicos municipales y los ejidales o comunales, se integran en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, en la forma siguiente:

I.- Los municipales, por los integrantes de los ayuntamientos de que se trate; las autoridades tradicionales del lugar; los representantes de los patronatos, comités y juntas vecinales; los servidores públicos de las dependencias y entidades estatales y federales del sector agropecuario y forestal con residencia o adscripción en el municipio de que se trate; los representantes de grupos de voluntarios de la sociedad civil; los representantes de las agrupaciones ecológicas y académicas en el ramo, así como con los ciudadanos destacados en el estudio y experimentación agro ecológica; y

II.- Los ejidales o comunales, por la asamblea de ejidatarios o comuneros con sus órganos legales de representación, así como por las agrupaciones de productores del ejido o comunidad, independientemente de su carácter de acreditados o avecindados.³⁸

De acuerdo a lo que plantea esta ley, si bien propone crear figuras organizativas como espacios de participación, en el fondo subyace la idea de rescatar el compromiso de participación individual para contribuir en la creación de nuevas prácticas agrícolas que permitan reducir los incendios forestales, que en los últimos años han incidido a deteriorar los bosques y selvas de Chiapas.

Con lo que aquí se ha expuesto, se puede observar que la Constitución Política del Estado de Chiapas se fundamenta en una concepción democrática, en tanto que ofrece espacios de

³⁷ www.congresochiapas.gob.mx Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, 1999.

³⁸ www.congresochiapas.gob.mx Ley para la Prevención, Combate y Control de los Incendios, 1999.

participación ciudadana en ámbitos de trascendencia estatal, como es la elección de gobernantes en diferentes niveles, la participación en plebiscitos para tomar decisiones de interés general y la posibilidad de presentar iniciativas de ley ante el congreso del estado.

Estos principios democráticos, en gran medida, se rescata en las leyes reglamentarias que se han creado sobre temas específicos, sin embargo habrá que ver si las prácticas sociales se ajustan al orden constitucional, o si los gobernantes de los diferentes niveles se sujetan a la ley para ejercer sus funciones.

Tabla 16: Promedio de los indicadores de legislación.

	Débil	Intermedio	Fuerte
La Constitución garantiza el acceso a la participación.			75
Existencia de leyes especiales sobre acceso a la participación.		50	
Existencia de legislación especial sobre acceso a la participación.			75

Justificación

El hecho de que la Constitución Política del Estado de Chiapas señale que el ejecutivo estatal, las organizaciones y todo ciudadano puede promover y presentar iniciativas de ley ante el congreso del estado, es un indicador fuerte de participación social al menos constituida en el marco legal. Además la Ley de Planeación del Estado de Chiapas establece la participación de los diferentes sectores de la sociedad en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo, que debe presentar el ejecutivo estatal al inicio de su periodo de gobierno.

Sin embargo, en ninguna ley se encontró las condiciones para derivar la participación pública en la elaboración de normas que regulen la parte administrativa; lo que puede suceder es que de la creación de una ley impulsada por la ciudadanía, repercute en la necesidad de crear una nueva ley administrativa adecuada a las nuevas condiciones, y desde este punto de vista si podría encontrarse una relación causal entre participación ciudadana y elaboración de leyes administrativas.

En Chiapas encontramos que la ley fundamental es la Constitución política del Estado y de acuerdo a su contenido, se perciben planteamientos que tienden a promover la participación democrática. Así se observa que establece las garantías para que los ciudadanos puedan sufragar libremente para elegir sus gobernantes, sin coartar la oportunidad de que cualquier persona también pueda postularse para un puesto de elección.

La libertad de participación política, también se expresa en el derecho de que cualquier ciudadano pueda presentar iniciativas de ley ante el congreso local, o que cuando se trate de una decisión trascendente se deba organizar un plebiscito para que pueda expresar su opinión.

Esta vocación democrática se expresa también en leyes secundarias. Por ejemplo en la Ley de Planeación, se establece la constitución de un sistema estatal de planeación democrática, que permita realizar una consulta popular para la elaboración de planes y programas de desarrollo.

De igual forma, la Ley de Desarrollo Agrícola concibe a las organizaciones productivas como órganos de consulta para definir el contenido de las políticas dirigidas hacia el sector agropecuario.

En términos generales, en Chiapas si existen argumentos legales que generan espacios de participación ciudadana, tanto en procesos de elección, como en temas relacionados con la vida socioeconómica del estado.

B. ACCESO A LA PARTICIPACION EN POLITICAS

Las *políticas* y las *estrategias* son términos que se pueden referir a extensas declaraciones de intención o a una gran cantidad de medidas que orientan la agenda política y la decisión de implementar varias de ellas; los *planes* y los *programas* identifican las opciones para llevar a cabo estas políticas; y la *legislación* fija reglas de largo plazo para su implementación.

Este apartado de la evaluación nos permite analizar el grado de participación de la sociedad civil en la toma de decisiones sobre políticas, estrategias, planes, programas y legislación (PEPPL) vinculadas con el medio ambiente.

En esta subcategoría se evalúa el fomento a la participación social que las autoridades responsables ejercen en relación a sus PEPPL. Contiene diversos indicadores que se organizan en tres temas principales:

- Acceso a la información sobre procesos de toma de decisiones.
- Oportunidades para participar.
- Resultados de la participación.

Tabla 17: Indicadores Categoría II, Subcategoría B.

Subcategoría B: Participación en políticas, estrategias, planes, programas o legislación nacionales o subnacionales. Participación/Política (P/P)
P/P1 – Plazo de tiempo anticipado para la notificación del proyecto de política, estrategia, plan, programa o legislación.
P/P2 – Calidad de la información que apoya la participación en política, estrategia, plan, programa o legislación.
P/P3 – Existencia y disponibilidad de políticas, estrategias, planes, programas y leyes en los registros / archivos públicos.
P/P4 – Oportunidad de la notificación de la intención de desarrollar política, estrategia, plan, programa o legislación.
P/P5 – Oportunidad de comunicación política, estrategia, plan, programa, o legislación finales.
P/P6 – Herramientas de comunicación usadas para difundir política, estrategia, plan, programa o legislación.
P/P7 – Comunicación de proyectos de política, estrategia, plan, programa, o legislación, dirigida a grupos socioeconómicos o culturales marginados.
P/P8 – Grado de consultoría para la definición de los parámetros o alcance de política, estrategia, plan, programa, o legislación.
P/P9 – Amplitud de la consulta en la etapa de proyecto de política, estrategia, plan o legislación.
P/P10 – Consultas realizadas con grupos culturales y socioeconómicos marginados sobre política, estrategia, plan, programa, o legislación.
P/P11 – Duración del periodo de comentario público acerca de política, estrategia, plan, programa, o legislación.
P/P12 – Participación pública en la implementación y revisión de política, estrategia, plan, programa, o legislación.
P/P13 – Oportunidad de información entregada al público acerca de los resultados de las

consultas en el desarrollo de política, estrategia, plan, programa, o legislación.
--

P/P14 – Incorporación de la información del público en el diseño o implementación de política, estrategia, plan, programa, o legislación.

Los indicadores 1, 2, 3, 4, 5 y 12 permitirán evaluar los esfuerzos de parte del Estado para incorporar la participación social en sus procesos de toma de decisiones (calidad). Los indicadores restantes permitirán identificar si existe la posibilidad de que los afectados o interesados puedan obtener información sobre cómo participar, sobre el estado de un proceso de toma de decisión, o sobre el resultado de una decisión (accesibilidad).

Casos estudiados

- **Política de Promoción del Turismo para la creación de fuentes de empleo**

Entre las políticas establecidas en el plan de gobierno (2001-2006) para disminuir el problema de la pobreza encontramos una serie de propuestas que plantean convertir al turismo en un sector estratégico de la economía estatal, en la medida que es considerado como una de las actividades económicas que pueden impulsar el proceso de desarrollo estatal como generador de empleo aprovechando las condiciones y riquezas naturales, arqueológicas y culturales de nuestro estado para impulsar esta actividad.

Al mismo tiempo se hace el planteamiento de desarrollo rural al promover en las comunidades rurales la creación de centros recreativos dirigidos al turismo nacional y estatal. Desde la perspectiva del gobierno, las costumbres y tradiciones indígenas, y los atractivos naturales con que cuenta nuestro estado se identifica como turismo alternativo y es una opción que genera el interés del turismo internacional, lo que puede permitir a las comunidades dedicarse a la actividad turística para obtener ingresos y elevar su nivel de vida; además hace este planteamiento como una opción de desarrollo sustentable bajo la premisa de que si las comunidades aprenden a vivir de sus paisajes naturales también podrían aprender a cuidarlos. Es decir, esta es una estrategia que busca resolver los problemas de pobreza, pero al mismo tiempo permite concientizar a las comunidades respecto al uso adecuado de los recursos naturales y la conservación del estado del medio ambiente.

De esta manera el turismo está contemplado dentro del plan de desarrollo estatal con el objeto central de incrementar la oferta turística a través de nuevos productos, mejores servicios, desarrollo de destinos potenciales y óptimos medios de transporte, así como aumentar la cobertura de infraestructura carretera y aeroportuaria. Dentro de las estrategias planteadas destacan las siguientes:

- Estimular el desarrollo de inversiones turísticas, sociales y privadas, como actividad económica central en regiones de alto grado de marginación, que disponen de escenarios aptos para el turismo alternativo
- Coordinarse con instituciones de turismo, públicas y privadas, para la vinculación de proyectos y actividades turísticas con los programas de desarrollo regional, que permitan elevar a niveles competitivos internacionales la calidad de los servicios que se ofrecen.
- Realización de un inventario estatal donde sean cuantificados y calificados los sitios en explotación o con potencial turístico, la infraestructura disponible o la faltante, con el fin de mejorar las tareas de planeación.
- Diseño e instrumentación de campañas publicitarias en los distintos medios masivos de comunicación, locales, nacionales e internacionales, que (...), atraigan visitantes a los destinos turísticos del estado.

- Restauración y mejoramiento integral de las ciudades y los poblados tradicionales del estado para crear circuitos turísticos que contribuyan a fortalecer y transformar las actividades económicas de algunas regiones.
- Nuevos atractivos turísticos que puedan reunirse en rutas y recorridos
- Instrumentar acuerdos con instituciones públicas y privadas para la mejor incorporación del estado en las grandes rutas turísticas del sureste de México y Centroamérica.
- Promover la confianza de los inversionistas privados en el desarrollo y la promoción de los destinos turísticos alternativos del estado.
- Establecer formas de coordinación con el sector privado turístico que permitan planificar la política de desarrollo en esta rama de manera participativa, a través de la constitución del fideicomiso para la promoción, difusión y comercialización de los atractivos turísticos de Chiapas.
- Impulsar la coordinación intergubernamental que facilite el desarrollo, la construcción y el mejoramiento de la infraestructura turística.³⁹

En el diseño de esta política desde la Secretaría de Turismo destacan dos principales acciones: la primera es la creación de una *Dirección de Desarrollo de Productos* en la estructura de dicha Secretaría, la segunda es la elaboración de la Ley del Fomento al Turismo, consensuada con todos los actores de la actividad turística en el Estado.

La prioridad reside en promover destinos turísticos o también, llamados “productos turísticos terminados” los cuales deben integrar recursos atractivos, equipamientos e infraestructura, servicios, actividades recreativas, que ofrecen beneficios capaces de atraer a grupos determinados de consumidores.

La respuesta a estos planteamientos, por parte de dicha dependencia se ha visto reflejada en la creación de rutas o circuitos turísticos, como ejemplos podemos encontrar, 1) La Ruta del Quetzal, que unirá Palenque en Chiapas con Tikal en Guatemala; 2) Desarrollo de la oferta de experiencias, actividades, equipamientos y servicios turísticos en Puerto Chiapas y su entorno; y 3) el eje Tuxtla Gutiérrez – Chiapa de Corzo – San Cristóbal para el Turismo de Negocios.

En el planteamiento de la política y estrategias para el desarrollo turístico se resalta la importancia de la participación de los actores sociales del turismo en el proceso de planificación para el desarrollo sectorial sustentable. Este será un punto de interés para el presente documento en la medida en que se pueda constatar la participación real de todos y cada uno de los actores de este sector en dicho proceso.

Así que para revisar el tema de participación, es conveniente observar las características del proceso de construcción del plan de gobierno, en tanto que es el único momento en que se abre la posibilidad de participación.

En el proceso de elaboración del plan de gobierno 2001-2006, inició desde la campaña del actual gobernador desde la cual se creó un discurso en contra del autoritarismo, que proponía escuchar a toda la población para establecer un programa de gobierno, que le permitiera “mandar obedeciendo”.

Sin embargo en la práctica lo que se hacía era abrir espacios de participación, donde por invitación personal se reunían con políticos de prestigio, exdirigentes sindicales con presencia política en su organización, dirigentes campesinos, empresarios, servidores públicos de primer y segundo nivel con experiencia y académicos de prestigio, e incluso algunos grupos organizados que no fueron invitados, se movilizaban buscando espacios y

³⁹ Plan de gobierno 2001-2006.

haciendo propuestas, fueron atendidos, pero nunca hubo una actitud seria para revisar con atención las propuestas y mucho menos que fueran incluidos sus puntos de vista en las propuestas de trabajo.

En otras palabras no existió espacio abierto para que participará cualquier ciudadano en forma individual y expresara sus puntos de vista sobre los temas de su interés, la participación siempre estuvo condicionada por relaciones políticas, en tanto que los espacios de consulta se convirtieron en un foro donde todos trataban de demostrarle al futuro gobernador su amplio conocimiento sobre los problemas del estado, esperando que por sus cualidades pasara a formar parte del gabinete del próximo gobierno.

- **Creación del Programa Estatal de Turismo**

Bajo este esquema se encuentran los principales aspectos de la planeación y programación para el desarrollo del turismo en el estado de Chiapas, que se sustenta en la identificación de oportunidades en el plano nacional y la consulta con autoridades federales, estatales y municipales y las organizaciones empresariales relacionadas con el sector.

En el diseño de la planeación, la Secretaría de Turismo destacan dos principales acciones: la primera es la creación de una *Dirección de Desarrollo de Productos* en la estructura de dicha Secretaría, la segunda es la elaboración de la Ley del Fomento al Turismo, consensuada con todos los actores de la actividad turística en el Estado.

La creación de la Dirección de Desarrollo de Productos responde a las necesidades planteadas desde la evaluación del turismo a nivel nacional, hecha por la Secretaría de Turismo de México, en cuanto a la observación de los problemas y efectos negativos de las prácticas de turismo de masas, tales como el deterioro de los recursos naturales, contaminación e impactos desfavorables socioeconómicos.

De tal manera que se hace necesario plantear la propuesta de turismo alternativo o temático como por ejemplo el turismo basado en la cultura o en la naturaleza con el que se puedan ofrecer oportunidades para concebir y poner en práctica nuevos modelos viables de desarrollo turístico.

La prioridad reside en promover destinos turísticos o también, llamados “productos turísticos terminados” los cuales deben integrar recursos atractivos, equipamientos e infraestructura, servicios, actividades recreativas, que ofrecen beneficios capaces de atraer a grupos determinados de consumidores.

Resumiendo, el Desarrollo de Productos pretende integrar todos los componentes manejados por los diferentes organismos de la administración pública y por la variedad del sector privado, de tal suerte que haya una fácil y efectiva coordinación entre todos éstos. Con el fin de ofrecer una amplia gama de productos turísticos.

Aunado a esto y como parte complementaria a las acciones del desarrollo del sector, el Ejecutivo Estatal, promovió una disposición jurídica denominada *Ley para el Desarrollo y Fomento al Turismo* en el Estado de Chiapas, publicada el 05 de noviembre del 2004.

Dicha Ley Establece disposiciones como:

- Un Programa de Verificación, el cual tiene por objetivo mantener y elevar el nivel de calidad turística de los diferentes prestadores de servicios, y el cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas en materia turística.

- El Registro Estatal de Turismo obligatorio, a efecto de mantener un censo controlado y validado de aquellos prestadores de servicios, debidamente regularizados.
- El establecimiento del Fideicomiso para la Promoción, Difusión y Comercialización de los Atractivos Turísticos del Estado, con los recursos captados por el Impuesto del 2% sobre hospedaje.⁴⁰

En cuanto al diseño del programa se destacan dos ejes fundamentales: el *Turismo de Naturaleza en Sociedades Indígenas y Campesinas* y el *Turismo de Negocios* (Secretaría de Turismo del Estado de Chiapas, 2004).

Bajo el programa *Turismo de Naturaleza en Sociedades Indígenas y Campesinas* se propone desarrollar actividades que favorezca la entrada de ingresos económicos a las comunidades indígenas y campesinas de Chiapas, promoviendo un uso responsable de los recursos naturales, así como el reforzamiento de las tradiciones e identidad de las culturas locales contemporáneas. Un programa de turismo que no solo se fundamente en facilitar el desarrollo de servicios turísticos que beneficien a las comunidades locales, sino también en actividades y metas naturalmente vinculadas al desarrollo artesanal, capacitación y el fortalecimiento de la auto-estima en los miembros de los grupos indígenas.

En términos generales, este tipo de turismo no solo considera la importancia del desarrollo social de las comunidades indígenas y campesinas, sino también incorpora un uso sustentable de los recursos naturales a través de mecanismos que puedan reforzar y permitir un progreso ambiental y cultural saludable, además figurar como una alternativa de generación de empleo. Podemos englobar en tres puntos las prioridades del turismo aquí citado:

- a) El mejoramiento del nivel de vida de las comunidades rurales.
- b) La revalidación y mantenimiento de las identidades indígenas.
- c) La conservación de los recursos naturales a través de su uso sustentable.

Como parte de las principales acciones de este programa la Secretaría de Turismo, realizo una evaluación del estado en que se encuentra los diferentes atractivos turísticos de Chiapas, para posteriormente ampliar la oferta turística en destinos y temas turísticos y el crecimiento de los beneficios del sector. De esta forma, se diseñaron 7 rutas turísticas: ***Ruta Maya; Camino Real; Provincia de los Zoques; Culturas Vivas; Ruta Costa-Soconusco; Dos Chiapas; y Ruta de los Valles***, las cuales alcanzan a todas las regiones del Estado, se desarrollan a partir de las 5 ciudades mas importantes y constituyen el marco de referencia para la programación de la inversión en infraestructura turística y promoción (Secretaría de Turismo, 2004). Entre los beneficios que aporta este programa se encuentran:

- Incorpora los criterios de **la Agenda 21** para el turismo mexicano a una dimensión operativa y práctica.
- Combate a la pobreza en regiones socialmente marginales.
- Fortalece la dignidad, la identidad e integración de los grupos sociales.
- Incentiva la conservación, respeto y buen uso del patrimonio natural y cultural.
- Fomenta el arraigo de las poblaciones a su hábitat.
- Enriquece la oferta turística de Chiapas, incorporando ordenadamente nuevos atractivos y actividades turísticas.

⁴⁰ Secretaría de Turismo del Gobierno del estado de Chiapas, documento de comparecencia ante el congreso del estado, 2004.

- Atrae fondos públicos y privados vía mezcla de recursos.
- Mejora la atención a comunidades marginales.
- Brinda alternativas de ingreso sostenibles a los habitantes de las localidades, como la operación de actividades deportivas y de ecoturismo y la venta de souvenirs.

Los resultados que se han obtenido desde la aplicación de este programa se ven reflejados, según esta dependencia, en las inversiones hechas en infraestructura, capacitación y promoción en cada uno de los centros turísticos hoy ofertados, además de aplicar políticas que favorezcan la preservación del patrimonio natural y cultura, lo cual a su vez, se traduce en empleos directos para más de 2,600 personas y en mejores condiciones de vida para 1 millón 600 mil personas.

En cuanto al programa *Turismo de Negocios* y como parte de las estrategias de desarrollo del turismo se crea en abril del 2004 el Departamento de Turismo de Negocios encargado de brindar atención personalizada a los organizadores de eventos y desarrollar las capacidades para que el Estado pueda consolidarse como un importante destino para congresos y convenciones. A través del departamento se empieza a ordenar la atención de este tipo de eventos y a diseñar una política pública con el fin de detonar la atracción y operación de congresos y convenciones de manera competitiva y a la vanguardia.

El segmento de turismo de negocios es de gran importancia para Chiapas, en sí para todo el país, debido al margen de derrama económica que los congresos y convecciones dejan, se calcula que los participantes en estos eventos gastan en promedio siete veces más que un turista convencional.

Como resultado de los esfuerzos por ganar un espacio dentro del Turismo de Negocios se consiguió ganar la sede para Chiapas donde se realizaría uno de los eventos más importantes a nivel nacional para atraer Congresos y Convenciones, la 7ª Reunión Nacional de Turismo de Negocios en octubre del 2004, donde participaron todos los promotores especializados de esta actividad a nivel nacional, los presidentes y consejo directivo de las principales asociaciones de este sector y 40 de las principales empresas organizadoras de congresos y convenciones a nivel nacional.

Según los datos expuestos por la Secretaría de Turismo asegura que el ordenamiento de acciones a través del diseño de las siete rutas turísticas, campañas publicitarias, mejora de infraestructura, apertura de actividades en nuevos temas turísticos, impulso al turismo de negocios y de naturaleza y la consolidación de destinos tradicionales como San Cristóbal y Palenque, Chiapas ha registrado los mayores incrementos en la afluencia turística a nivel nacional, duplicando las cifras que obtuvimos en las temporadas vacacionales de 2003 pasando de 410 mil visitantes a poco más de 800 mil para 2004.

De esta manera, y de acuerdo con el plan estatal de desarrollo 2001-2006, se está cumpliendo con lo cometido dentro del mismo, es decir que se han dado respuesta a los problemas que este sector enfrentaba en sexenios pasados, tales como la inseguridad en las vías de comunicación terrestre hasta la deforestación y contaminación de los sitios turísticos naturales.

Sin embargo, cabe mencionar que en el planteamiento de la política y estrategias para el desarrollo turístico se resalta la importancia de la participación de los actores sociales del turismo en el proceso de planificación para el desarrollo sectorial sustentable. Este será un punto de interés para el presente documento en la medida en que se pueda constatar la participación real de todos y cada uno de los actores de este sector en dicho proceso.

De acuerdo al comentario vertido por un trabajador⁴¹ de la Secretaría de Planeación, en esta institución se concentró toda la información que se generó en las reuniones que se hicieron en el estado durante la campaña. La cantidad de documentos que se acopio fue de tal magnitud, que el grupo técnico se declaró incapaz de procesar y sistematizar toda la información; en primer lugar porque era mucho y además eran planteamientos poco precisos que era muy difícil captar la parte sustantiva de la propuesta, de manera que optaron por rescatar la experiencia y la información que cada institución disponía para concluir con el programa de gobierno.

Es decir, se presentaron un sin fin de mediaciones que obstaculizaron la participación quienes tuvieron la oportunidad de hacerlo, en tanto que si bien fueron escuchados y entregaron su propuesta escrita, el equipo que finalmente elaboró el plan de gobierno no tubo la suficiente voluntad o capacidad técnica para incorporar las propuestas recibidas.

En la opinión del Lic. Adán ángel Coutiño⁴² los programas de Turismo en lo general están bien, pero es necesario incorporar algunos puntos de vista de los restauranteros y hoteleros que mejorarían las estrategias.

Las propuestas que están por presentar como grupo de prestadores de servicios, lo han venido construyendo a base de talleres participativos y por lo tanto estos trabajos representan los puntos de vista de los empresarios. En cambio los programas de gobierno no han sido consultados con base a una metodología adecuada, hasta ahora ha sido más discurso político, que verdadera participación en los asuntos de gobierno.

- **Creación y aprobación de la Ley de Turismo**

En Chiapas, la creación de leyes se norma por la Constitución Política del estado. Ahí se establecen los procedimientos, se determinan los actores que tienen la facultad de presentar iniciativas y definen al Congreso del Estado como la Máxima instancia que aprueba o desaprueba las leyes que se proponen.

En el capítulo segundo, artículo 27 de la Constitución Política de Chiapas, se plantea que el derecho de iniciar leyes o decretos compete: al Gobernador del Estado, a los diputados, al Supremo Tribunal de Justicia del Estado, a los Ayuntamientos Municipales y los Ciudadanos, en los términos que esta misma ley lo define.

Respecto al sector turismo, se encontró que aun cuando existen mecanismos legales para presentar iniciativas de ley, y ciudades como San Cristóbal y las ruinas de Palenque históricamente han representado un atractivo turístico, la Secretaría encargada de este subsector, funcionaba observando la ley federal de turismo y un reglamento interno, e incluso las políticas estatales, se apegaban estrictamente a los planteamientos del gobierno federal.

A penas fue en el 2004, cuando diferentes actores coincidieron en la idea de que era necesario que Chiapas contara con una Ley de turismo que permitiera normar, pero al mismo tiempo impulsar el desarrollo del subsector, para lo cual también habría que definir claramente el papel que debería jugar el gobierno, y en esa medida, garantizar una política de estado dirigida a la actividad turística.

⁴¹ Lic. Arsenio Juárez Pérez, Departamento de Estadística, Secretaría de Planeación (SEPLAN).

⁴² Gerente General del hotel, y Vicepresidente de Turismo de la cámara de comercio local

Lo primero que se observa de la ley recién aprobada, es que los programas de desarrollo turístico se sujetan a los contenidos que en esta materia planteen el plan de gobierno estatal y nacional; así mismo se pone atención en la ley ambiental.

Textualmente dice:

Artículo 10.- Los planes, programas y acciones relacionadas con el turismo, se sujetarán a los principios, estrategias prioridades y acciones previstas en los planes tanto nacionales como estatales de desarrollo que para tal efecto se elaboren, a la ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, los programas de desarrollo urbano, y cuando sea el caso, los programas de manejo de las áreas naturales protegidas y áreas de valor ambiental, con base a la información detectada mediante la realización por parte de la secretaría, de un diagnóstico de zonas, recursos, características bióticas y socioeconómicas y requerimientos del turismo.

Por otra parte la misma ley, en congruencia con las políticas planteadas en el plan de gobierno, y como parte de las estrategias para el desarrollo rural se especifica que:

Artículo 11.- En la planeación del desarrollo turístico se tomará en consideración al turismo alternativo como factor e impulso al desarrollo del estado apoyando la explotación de las actividades propias de las comunidades y pueblos, con respeto a sus usos y costumbres, así como la incorporación y reconocimiento de su cosmovisión, cultura y conocimiento tradicional en el desarrollo de productos turísticos, formulación de políticas y promoción.

En este sentido, la ley es congruente con el discurso que el gobierno estatal ha venido manejando en esta materia, además recoge las aspiraciones de algunas comunidades rurales que han venido encontrando en la creación de centros eco turísticos una alternativa para generar algunos empleos.

Otro aspecto que vale la pena destacar de la citada ley, es que concibe al subsector turismo como espacio en el que diversos actores sociales en materia de turismo pueden intervenir con la finalidad de opinar sobre el rumbo que debe tomar la actividad turística. Específicamente se plantea:

Artículo 19 .- La concertación social constituye el fundamento a partir del cual, el gobierno y los sectores social, privado y académico, concurren de manera eficiente y responsable al desarrollo turístico de la entidad, de acuerdo con los principios que esta ley contiene.

De igual forma, para hacer efectivo el propósito de mejorar los servicios turísticos, y evitar que sólo quede en un simple enunciado, se prevé una concertación, para que los mismos oferentes de servicio reconozcan la necesidad de profesionalizarse.

Artículo 20.- La Secretaría promoverá la concertación social con los prestadores de servicios turísticos en las materias que regula la presente ley, teniendo como objetivo principal, el mejoramiento en la calidad de los servicios turísticos que se presten en el estado de Chiapas.

En términos generales, la ley parece avanzada en tanto que concibe las políticas y programas de turismo, inscritas en un proceso de planeación estatal con la participación de los distintos empresarios y agentes que participan el subsector turismo, así como grupos del sector social.

Esto sería algunos comentarios generales respecto a las nociones de participación que la ley plantea, sin embargo el proceso que se siguió para llegar a su aprobación no parece identificarse con los principios implícitos en la ley.

La iniciativa fue presentada en el 2004, a partir de dos propuestas, la primera era promovida por el Diputado Juan Sabines Guerrero y la segunda por el Gobierno del Estado a través de la Secretaría de Turismo, lo que motivo un acuerdo para incorporar los planteamientos más apropiados de cada una y de la fusión constituyeron una propuesta definitiva que buscaron consensuarla con otros actores sociales, lo que implicó hacer la difusión del proyecto de ley.

En este proceso se realizaron foros en los cuales participaron: restauranteros, hoteleros, representantes de alimentos y bebidas, agencias de viaje (terrestre, aéreo, fluviales), para determinar los beneficios que la ley traería para el desarrollo económico y turístico del estado. Todas las organizaciones de prestadores de servicios tuvieron la oportunidad de tener en sus manos la propuesta de ley y algunos pidieron tiempo adicional para conocerla a fondo y hacer algunas aportaciones para mejorarla.

Sin embargo, en el proceso de creación de la ley de turismo, no se difundió ampliamente el proyecto de ley, toda vez que se puso a disposición de los representantes de organizaciones empresariales y de algunas personalidades, pero no se acudió a los medios masivos de información para llegar al público en general.

Un grupo de hoteleros fue invitado a participar en la revisión de la ley, sin embargo como ya venían trabajando como grupo presentaron otra propuesta sugiriendo que se rescatara lo que se considerara más valioso para enriquecer la propuesta inicial. Sin embargo, cuando conocieron el texto original de la ley que en noviembre del año pasado aprobó la LXII Legislatura de congreso del estado, se dieron cuenta que no incorporaron casi nada del contenido de su propuesta.

Otro aspecto importante de señalar, es que la ley propone promover un turismo alternativo que consiste en las propias actividades de comunidades y pueblos, sin embargo no hay indicios de que la consulta realizada por los promotores de la ley de turismo se haya extendido al ámbito rural, toda vez que si esta contempla los atractivos naturales del medio rural e indígena como parte de la oferta turística y los mismos habitantes como el personal prestador de servicios, lo más conveniente era que opinaran sobre la ley las comunidades que ofrecen servicios turísticos, e incluso las que están en gestiones para crear un centro de diversión y esparcimiento.

Tabla 18: Promedio de los indicadores de participación / política.

Tipo	Nombre del caso	Calidad	Accesibilidad
Política	Promoción del Turismo para la creación de fuentes de empleo.	33	83
Programa	Programa estatal de Turismo	33	83
Ley	Ley de Turismo	67	85

Justificación

Los contenidos de la política de turismo se definieron durante la campaña del actual gobernador, por lo que efectivamente se abrió el espacio para la participación general y de grupos interesados en temas específicos; sin embargo, como proceso tenía una carga política en la que se dio énfasis a aquellas propuestas que prometían mayores rendimientos políticos.

En este proceso de consulta, participaron principalmente sectores sociales del medio urbano. Las comunidades indígenas, que aparecen como oferentes del turismo alternativo,

no tuvieron oportunidad de expresar su opinión en estos fugaces espacios de consulta. Finalmente, las políticas generales y los programas que plantearon en el plan de gobierno 2001-2006, se elaboraron, fundamentalmente, de acuerdo a la visión de los nuevos funcionarios y la experiencia de los equipos técnicos de cada institución.

De acuerdo a la forma de como fueron definidos los planteamientos básicos que permitió al gobierno orientar las políticas y los programas de turismo en el estado, encontramos que a pesar de que la ley de planeación especifica un proceso de consulta amplio y sistemático para definir los planes y programas de desarrollo del estado; la propuesta de turismo no surgió de un ejercicio serio donde realmente, se tomara en cuenta la opinión de la ciudadanía.

Por el formato que finalmente adquirió dicha consulta, a pesar que existió una participación considerable, no hubo capacidad ni voluntad para rescatar la opinión ciudadana, por lo que finalmente, algo que prometía resultados novedosos, se limitó a una simple simulación.

Sin embargo, se reconoce que durante el actual ejercicio de gobierno se han ido redefiniendo algunos contenidos de los programas de turismo tomando en cuenta la opinión la opinión de grupos aislados, fundamentalmente las de los empresarios, y en menor medida con comunidades que aspiran convertirse en oferentes de servicios turísticos.

Todo lo anterior, se plantea bajo la premisa de un desarrollo turístico sustentable que señala como prioridades: fortalecer la dinámica de las regiones turísticas; incluir a las comunidades locales en las actividades económicas generadas y asegurar la preservación de los recursos naturales y culturales de los destinos turísticos de México. Esto responde a las exigencias mundiales de ejercer políticas con el enfoque de desarrollo sustentable, cuyos principios están reflejados en los aspectos ambiental, económico y sociocultural.

Para observar el nivel de participación en la definición de las políticas y programas de turismo, habrá que recordar que en Chiapas las políticas y programas implementadas por cada uno de los gobernadores en turno, las políticas primeramente se plantean en el plan de gobierno y posteriormente se derivan en diversos programas de trabajo.

En la práctica lo que se hacía era abrir espacios de participación, donde por invitación personal se reunían con políticos de prestigio, exdirigentes sindicales con presencia política en su organización, dirigentes campesinos, empresarios, servidores públicos de primer y segundo nivel con experiencia y académicos de prestigio.

E incluso algunos grupos organizados que no fueron invitados, se movilizaron buscando espacios y haciendo propuestas, fueron atendidos, pero nunca hubo una actitud seria para revisar con atención las propuestas y mucho menos que fueran incluidos sus puntos de vista en las propuestas de trabajo.

En otras palabras no existió espacio abierto para que participará cualquier ciudadano en forma individual y expresara sus puntos de vista sobre los temas de su interés, la participación siempre estuvo condicionada por relaciones políticas, en tanto que los espacios de consulta se convirtieron en un foro donde todos trataban de demostrarle al futuro gobernador su amplio conocimiento sobre los problemas del estado, esperando que por sus cualidades pasara a formar parte del gabinete del próximo gobierno.

Al final del proceso, cuando ya se había alcanzado el triunfo, se perdió de vista la elaboración del plan de desarrollo que buscaría abordar todos los problemas que los priistas habían rezagado y condenado a la pobreza a amplios sectores de la sociedad, la preocupación ya era saber quienes entrarían y quienes quedarían fuera del gabinete.

Para la promoción de la ley turismo, se observa que convergieron diferentes factores, en primer orden el político, basado en el interés del gobierno por promocionar al estado a nivel internacional, esto se conjuntó con los intereses políticos del diputado Sábines, la alianza entre estos personajes, fue el motor que movió la aprobación de la nueva ley, aunque en la práctica, el proceso se vio matizado por una convocatoria realizada a los prestadores de servicio turístico por parte de la Secretaría de Turismo y el congreso del estado.

Es decir, el proceso de creación de la ley de turismo, estuvo impregnada de objetivos políticos, por lo que no se trató de un proceso organizado donde se programarían las actividades. Es decir, que se le proporcionara información a los participantes, que les permitiera adquirir elementos de análisis para la discusión; donde se planearan los tiempos para dar oportunidad de ampliar la consulta hasta los sectores rurales y dar a conocer la versión definitiva que aprobaría el congreso; y en esa medida los implicados constataran si sus opiniones fueron o no tomadas en cuenta en el texto final de la ley.

B. ACCESO A LA PARTICIPACION EN PROYECTOS

En esta subcategoría se evalúa el fomento a la participación social que las autoridades responsables ejercen en relación a sus proyectos. Para esta sección se revisaron los siguientes indicadores:

Tabla 21: Indicadores Categoría II, Subcategoría C.

Subcategoría C: Participación en decisiones a nivel de proyectos.	
Participación/Proyecto(Pr)	
P/Pr1	– Plazo anticipado de tiempo para la notificación de los documentos del borrador del proyecto.
P/Pr2	– Calidad de la información que apoya la participación en el nivel de toma de decisiones en el proyecto.
P/Pr3	– Existencia y disponibilidad de permisos locales y otros documentos del proyecto (por ejemplo contratos de concesión, contratos) que constan en registros / archivos públicos.
P/Pr4	– Oportunidad de la notificación de la intención de aprobación de la actividad de desarrollo a nivel del proyecto.
P/Pr5	– Oportunidad de comunicación de la decisión sobre el proyecto final.
P/Pr6	– Herramientas comunicacionales utilizadas para difundir información acerca de las intenciones, borradores o decisiones a nivel de proyecto.
P/Pr7	– Comunicación de información acerca de decisiones a nivel de borrador del proyecto dirigida a grupos socioeconómicos o culturales marginados.
P/Pr8	– Grado de consultoría externa para la definición de los parámetros o alcance del proyecto.
P/Pr10	– Consultas sobre decisiones a nivel de proyecto celebradas con poblaciones potencialmente afectadas por el proyecto propuesto.
P/Pr11	– Duración del periodo de comentario público acerca de la decisión a nivel de proyecto.
P/Pr12	– Participación pública en la renovación, extensión, modificación o terminación de las decisiones a nivel de proyecto.
P/Pr13	– Oportunidad de información entregada al público acerca de los resultados de las consultas utilizadas en la toma de decisiones a nivel de proyecto.
P/Pr14	– Incorporación de la información del público en la decisión a nivel de proyecto.
P/Pr15	– Grado de participación de las partes afectadas o de los grupos de interés público en la implementación de las decisiones en la actividad a nivel de proyecto.

Casos estudiados

- **Construcción del Parque Ecológico Cañón del Sumidero**

El proyecto de un grupo de empresarios de construir un parque eco turístico en pleno Cañón del Sumidero surgió desde el año de 1996, sin embargo fue hasta 1999 cuando se realizaron los estudios: impacto ambiental en su modalidad general y la evaluación ambiental (EA).

La obra se realizó al interior del Parque Nacional Cañón del Sumidero, específicamente en la pendiente más reducida que forma el río Grijalva en su recorrido, a 20 kilómetros del malecón de Chiapa de Corzo.

El espacio donde se edificó la obra civil, ocupó 4 de las 13 hectáreas del predio denominado el Jardín. Este fue expropiado en 1980 con el decreto de creación del Parque Nacional Cañón del Sumidero y de acuerdo a la información que se encontró en la EA, en 1999 a Don Vicente Pérez Gómez, propietario original del predio, no había recibido su indemnización.

Sin embargo, en el 2001 mediante un protocolo especial avalado por el Notario Público No. 46, Lic. Eugenio Solórzano Paniagua, da testimonio del contrato de consecion, donde el Gobierno del estado da en comodato el predio El Jardín a la empresa mercantil denominada "Parque Ecológico Cañón del Sumidero" SA. de C.V.

Con este proceso y la adquisición con particulares el Zapote (60 has,) y firmado un convenio de ocupación con la comunidad el Triunfo Agrarista (13 has.), hacían un total de 86 hectáreas, de las 210 que marca el proyecto inicial, por lo que correspondería a la empresa negociar hasta alcanzar la extensión que marca el proyecto original.⁴³

Después de la realización de los estudios, por parte de PRONATURA, Eco Red y Consultoría y Administración de Proyectos (CAP), más la opinión del Fondo Chiapas (FCH), Internacional Finance Corporation (IFC), respecto al cuidado del ambiente y con el aval de la Secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y el Instituto de Historia Natural y Ecología (IHNE), el proyecto fue autorizado por el Instituto Nacional de Ecología (INE) mediante el oficio D.O.O.DGOEIA.001953 de fecha 18 de abril del 2000, expedido por el Director General de Ordenamiento Ecológico e impacto ambiental y el de construcción y operación fue autorizado por la SEMARNAT en noviembre del 2000.⁴⁴

El proyecto del Parque Ecológico del Cañón del Sumidero surge a iniciativa del grupo **Alquimia**, quien de igual manera administra el Parque Nacional Xel-Ha, en el estado de Quintana Roo, por lo que en sus declaraciones utiliza el argumento de la experiencia en el ramo como garantía de la viabilidad de la propuesta, particularmente para atraer en su momento a posibles inversionistas chiapanecos ofreciéndoles seguridad de su inversión.

En su momento, el grupo promotor del proyecto declaró que se invertiría la cantidad de nueve millones de dólares, los cuales se ejercerían durante un periodo de cuatro años y, de acuerdo al diagnostico de viabilidad económica, atraería a 150 mil turistas al año.

En el aspecto legal, el proyecto del Parque Ecológico del Cañón del Sumidero sustentó su viabilidad apegándose a las Leyes de Bienes Nacionales y a la Ley de Equilibrio Ecológico los cuales sostienen que el destino de los parques nacionales debe estar dirigido a las actividades del esparcimiento, turismo, recreación, educacional, de investigación y conservación.

⁴³ Evaluación ambiental, Consultoría y Administración de Proyectos, 1999.

⁴⁴ *Ibid.*

Como parte de las actividades previas y teniendo como finalidad cumplir con condicionantes que la legislación correspondiente le indica, se realizaron estudios de impacto ambiental, sociales y (por supuesto) de mercado, los cuales (a decir de los voceros de la empresa promotora) garantizaban el uso racional del medio ambiente.

En ese sentido, se llevo acabo el estudio de caracterización y diagnostico del medio ambiente de la zona para determinar la factibilidad ecológica del Proyecto, esto es, a partir del diseño de un proyecto que garantizara la conservación de los recursos naturales y cumpliera la normatividad ambiental aplicable al sitio por ser área protegida.

De igual forma se efectuó la manifestación de impacto ambiental estudio que analiza con detalle los aspectos generales del medio natural y socioeconómico, regulación de uso del suelo, evaluación e identificación de los impactos ambientales como de las medidas necesarias para contrarrestar dicho impacto.

El proyecto esta planteado desde un análisis de los beneficios de tipo ambiental y social que impactaría a los grupos sociales ubicados en las colindancias del área del proyecto, las acciones que permitirían cumplir con estos objetivos serían las siguientes:

- contribuir a la limpieza del Río Grijalva
- involucrar al turista en el saneamiento del Río
- promoverá entre niños y jóvenes la cultura ambiental
- campaña de reforestación con 10 mil árboles
- programa de reintroducción de especies locales.
- Promoción del desarrollo humano en las comunidades vecinas.
- Oportunidades de empleo.
- Mejora del ingreso a los miembros de las cooperativas de lancheros.
- Capacitación a lancheros para mejorar la calidad y seguridad del servicio.

⁴⁵

En el campo de la acción social contempla el manejo interno de desechos y reciclaje educación ambiental, salud familiar, cooperación con autoridades municipales, promoción de valores y acciones acordes con la sustentabilidad del entorno.

En la promoción ambiental se contempla acciones de reforestación, reproducción de especies locales, fauna y flora garantizando la construcción de instalaciones fundamentándose en el respeto del medio ambiente.

Como parte del proceso de autorización y diseño del proyecto (en su momento), según documento de evaluación del proceso, el grupo promotor del PECS realizo un intenso trabajo de difusión, promoción y consulta entre los diferentes actores involucrados en este proyecto, tal es el caso de:

- Autoridades federales.
- Autoridades estatales.
- Autoridades municipales.
- Prestadores de servicio (principalmente las cooperativas de lancheros transportistas de turistas).
- Autoridades ejidales, municipales de las poblaciones vecinas, incluyendo la población de las localidades.
- Grupos ambientalistas.
- Opinión publica.⁴⁶

⁴⁵ *Ibíd.*.

Esta labor dio inicio con la publicación del proyecto eco turístico en la “Gaceta” del INE (SEMARNAT e INE) para que los grupos ambientalistas interesados conocieran del proyecto. Posteriormente y de acuerdo con los avances de las gestiones y en cumplimiento de la normatividad respectiva, el grupo promotor realizó las siguientes acciones de información y divulgación.

Se realizaron distintas reuniones informativas en los municipios que forman parte de la reserva, en estas reuniones se comunicaban los beneficios que traería el proyecto, como son: la difusión de la cultura ambiental, la reforestación y cuidado que los dueños del proyecto darían a una parte del cañón, las ayudas que darían a las comunidades vecinas y la forma como se beneficiarían las 4 cooperativas de lancheros que trabajan en el malecón transportando turistas. Además de priorizar en la contratación de personal del Parque Ecoturístico a habitantes de las comunidades colindantes al parque, la mayoría de estas son parte de los municipios de Chicoasen y Osumacinta.

Además el Parque Ecoturístico instaló una planta de tratamiento de aguas negras, que de acuerdo a análisis del agua realizados por el IHNE han demostrado devuelve el agua más limpia de cómo es tomada del Río Grijalva.

Para ponerse en sincronía con los estándares de calidad, que era parte de la filosofía que manejaba el proyecto, el parque Ecoturístico ha apoyado con capacitaciones semestrales a los lancheros para que puedan prestar un servicio con calidad y seguridad a los visitantes del PECS y a todos los turistas que demandaran el recorrido del Cañón. Además la construcción del parque no afectó la afluencia turística de los visitantes al Cañón del Sumidero, toda vez que plantea dos opciones, visitar el parque con lo que los lancheros se desvían 5 minutos de su recorrido para dejar a los visitantes, o bien exclusivamente pagar el recorrido en lancha por el Cañón.

Para el caso de los habitantes de la comunidad vecina del proyecto, que es El Triunfo Agrarista, al ver la disposición de las autoridades para realizar el proyecto y que la reforma agraria avaló la venta de 13 hectáreas que hicieron a la empresa, aunado a los ofrecimientos de beneficiarlos con empleos y obras de infraestructura de la comunidad aceptaron y siguen muy satisfechos con la construcción del PECS.

Tipo	Nombre del caso	Calidad	Accesibilidad
Proyecto	Construcción del Parque Ecológico Cañón del Sumidero.	85	67

Justificación

El Parque Ecoturístico es un proyecto de la iniciativa privada apoyado por el gobierno estatal y federal, que si bien es cierto busca generar ingresos económicos para sus propietarios, también ha generado una serie de beneficios al Parque Nacional y los municipios que forman parte de él.

Básicamente el proceso de consulta se basó en un proceso de divulgación, situación que en cierta medida se ve desde una lógica empresarial, pero con iniciativas de inclusión social, ya que involucra a artesanos de la región que venden sus productos en la tienda del parque Ecoturístico, la participación de los 4 grupos de lancheros en la transportación al parque, así como la contratación de habitantes de las comunidades del Zapotal y el Triunfo Agrarista dentro del personal del parque; en el aspecto ambiental, han desarrollado actividades de

⁴⁶ *Ibíd.*

reforestación, limpieza del río, reincersion de especies endémicas de flora y fauna al ANP, y la instalación de una planta de tratamiento de aguas.

Si bien es cierto, muchas veces los procesos de consulta se desvirtúan convirtiéndose en procesos de legitimación y validación de procesos, situación que se presenta en proyectos sociales, empresariales y de gobierno, también debemos reconocer que los empresarios podrían haber manejado una visión netamente económica y no de empresa social.

CONCLUSIONES DEL CAPITULO

En Chiapas no existe un marco legal perfecto que sustenta la participación ciudadana en los asuntos de interés público, si hay al menos leyes locales que proporcionan los elementos necesarios para que los interesados puedan participar en temas que son de su interés.

En el caso de la definición de las políticas y programas del gobierno de Chiapas 2001-2006, se llevó acabo desde la campaña electoral que realizó el gobernador actual, donde ciertamente hubo participación, sin embargo por las circunstancias en que se dieron, el proceso perdió el sentido ciudadano y adquirió un carácter político que indujo a los participantes a buscar posiciones políticas y no a reflexionar sobre como definir un programa de gobierno que permitiera ubicar las problemáticas con mayor precisión y definir nuevas metodologías para operar las políticas públicas con un estilo más novedoso.

En el proceso de creación y aprobación de la ley de turismo, se experimentó una situación similar a la anterior, en tanto que la propuesta fue impulsada por un diputado y el ejecutivo estatal. La difusión que se realizó fue muy limitada, situación que seguramente influyó para inhibir la participación, pero además la idea de apropiarse del proceso por parte de los grupos que dirigieron, hizo perder de vista el objetivo principal.

En la construcción del Parque Ecológico Cañón del Sumidero, se observa que los empresarios del grupo promotor lograron de inmediato el consenso de las autoridades estatales y federales, e incluso tuvieron todo el apoyo para obtener el espacio donde realizarían la construcción, para hacer los estudios y planear todo el proyecto.

De manera que la escasa participación ciudadana no se debe solo a la ausencia de leyes que garanticen la participación, más bien se debe a la ausencia de una verdadera cultura ciudadana que permita a los chiapanecos apropiarse de los espacios y fortalecer la sociedad civil.

Pero la baja participación también se debe a que los funcionarios públicos, como parte de la misma sociedad, en algunos casos no conocen las leyes o les resulta más cómodo realizar su trabajo institucional sin que nadie los observe o evalúe.

CAPÍTULO 3. ACCESO A LA JUSTICIA

En todo sistema jurídico se contemplan una serie de conductas que son consideradas como delictivas debido a que pueden ocasionar un daño a otra persona en específico, ya sea en sus bienes o derechos. En caso de presentarse una conducta de este tipo que genere un daño a la sociedad, sus individuos y en algunos casos el ambiente que los rodea, existen jueces, tribunales y todo un sistema jurisdiccional para dirimir las controversias y en su caso imponer sanciones y penas, así como reparar el daño causado.

La procuración de justicia es uno de los rubros más importantes de la gestión ambiental, ya que es una de las grandes demandas de la sociedad, tanto en la apertura y fácil acceso a los instrumentos y procedimientos jurídicos que permitan la defensa de sus derechos ambientales, como en la solución pronta y expedita de las controversias planteadas por violaciones a la legislación ambiental⁴⁷.

El acceso a los mecanismos de un sistema de justicia ambiental es un componente crítico de la participación social en las decisiones que afectan el medio ambiente, así como también uno de los tres pilares del Principio 10 de la Declaración de Río.

En México, como ocurre en otros países de Latinoamérica, la materia ambiental es eminentemente administrativa, tanto en los aspectos programáticos como en los medios para acceder ante un órgano encargado de la procuración de justicia en asuntos ambientales. Lo anterior implica que una importante proporción del aprovechamiento de los recursos naturales se realice al amparo de permisos, licencias y autorizaciones expedidos conforme a la legislación y normatividad en materia de medio ambiente y recursos naturales. De manera general, se estima que el 35% de las irregularidades y actos ilícitos en materia ambiental ocurren debido al mal uso de estos documentos⁴⁸.

En Chiapas, no existe Legislación que regule la procuración de justicia en material ambiental, por lo que todos los procesos legales, tramite y permisos necesariamente deben realizarse ante las instancias federales a través de sus delegaciones en el estado. Nuestra legislación en materia ambiental se encuentra en un proceso de conformación, apenas se han realizado foros de consulta en esta materia en el primer trimestre del 2005.

Este capítulo revisa y evalúa el marco legal estatal, y ante su inexistencia tuvimos que sentar los marcos legales en la legislación federal en materia de acceso a la justicia en asuntos ambientales en México, además este capítulo identifica las condiciones de los ciudadanos que desean plantear una controversia y las dificultades que encuentran al tener que basarse en leyes federales. De esta forma, se analiza las garantías con que cuentan las partes agraviadas o demandantes, para recurrir a un tribunal, a un supervisor o alguna instancia con autoridad para resolver la situación o para otorgar el derecho de protección requerido. Así, se analizan los requisitos para ejercer una acción legal y el interés jurídico requerido; el desempeño y facultades del "tribunal" (o foro que haya fungido como tal), los tiempos, desarrollo del proceso y resultados, así como los factores extrajudiciales que pudieron haber influido.

La primera parte del capítulo brinda un marco de referencia sobre el acceso a la justicia en asuntos ambientales en Chiapas y en México. Posteriormente, se analizan los instrumentos jurídicos aplicables a los tres principios de acceso (información, participación y justicia) en caso de existir controversia, y finaliza con un caso práctico de estudio para cada uno de ellos.

⁴⁷ Informe Anual Profepa , 2003

⁴⁸ José Iturriaga de la Fuente. El propósito de la normatividad ambiental: la protección del entorno. INE.

En nuestra particular experiencia al aplicar los indicadores en el tema de justicia ambiental seleccionamos de entre diez casos que se tenían al inicio del proceso, seis casos, dos para cada categoría, con el fin de darnos a la tarea de solicitar los expedientes correspondientes a cada caso, y finalmente aplicar los indicadores a 3 de ellos.

Siguiendo el proceso normal de solicitud de los expedientes, se hicieron las visitas necesarias y los oficios, solicitando al delegado de la PROFEPA en Chiapas, Lic. Alberto Eduardo Galvan Monroy, que nos otorgara la información que le solicitamos. Es de suma trascendencia señalar que el delegado no nos entrego los expedientes y se amparó en la Ley Federal de acceso a la información para no entregárnosla. Nosotros, respondimos los oficios para darle seguimiento conforme a la ley federal de acceso a la información a la petición de información. Es de mas señalar que aun seguimos con el proceso y de agotar esta instancia hasta el final, necesitaremos optimistamente al menos otros seis meses solo para obtener la base de datos con los títulos de los expedientes para su discriminación y elección. Es importante esta referencia toda vez que en base al listado solicitado se buscarían los casos de estudio para aplicar los indicadores de Justicia ambiental en los 3 supuestos de la metodología.

Finalmente, se lograron conseguir tres expedientes a analizar (uno para cada caso) a través de otras instancias, las que finalmente se basaron en la buena voluntad y confianza, sobre la investigación y aplicación de los indicadores que se iban a llevar a cabo, comprendiendo la importancia de la transparencia, la rendición de cuentas y la cooperación entre actores sociales para avanzar.

Conseguir los expedientes nos llevo cerca de 16 semanas. Su análisis en un equipos formado por 3 investigadores de tiempo parcial y un coordinador nos llevo cerca de 6 semanas. En este sentido el no contar con una versión oficial al español de los indicadores para el tema de acceso a la justicia ambiental sino hasta cerca de diciembre, se conjugo con la tardanza en los procesos de acceder la información y los expedientes correspondientes a cada categoría que comprendiera los criterios solicitados por la IA MEX.

Una vez conseguidos los expedientes, se comenzó con el primer proceso de investigación, que fue el análisis exhaustivo de los expedientes, la búsqueda hemerográfica en cada caso de acuerdo a las fechas inscritas en los folios, y en general buscar el material que nos complementará la información oficial que se encontraba ya en los juicios emitidos por las autoridades competentes de acuerdo a cada caso. Posteriormente, se llevaron a cabo discusiones sobre cada indicador y sus criterios para tener una base común, todo con asesoramiento jurídico de otra miembro de nuestra organización la cual tiene su formación en el área jurídica. Además de someter la información a revisión del Consejo Asesor.

Una vez con las observaciones de los asesores, se elaboro el primer borrador del documento final, en el cual se incluían los tres casos analizados y conclusiones parciales de cada investigador al respecto del caso. Es importante mencionar que la metodología implica la utilización de una base de datos contenida en un CD-ROM denominado "Evaluando el acceso a la Información, la Participación y la Justicia para el medio ambiente: una guía", desafortunadamente en este informe no se incluyen los indicadores de acceso a la justicia por que fueron diseñados posteriormente al desarrollo del CD-ROM.

A continuación presentamos los indicadores de evaluación aplicados a cada caso de estudio:

Tabla 22: Indicadores Categoría III, Subcategoría A.

Indicadores legales	Subcategoría	Indicador de Base
	Acción Legal	1. De conformidad con las disposiciones legales vigentes, en este caso ¿podría haber sido posible presentar una demanda en contra de una parte importante?
	Interés Jurídico	2. De conformidad con las disposiciones legales vigentes, en este caso ¿quién podría haber presentado un reclamo?
	Tribunales / foro	3. ¿Existe un tribunal o foro capaz de emitir decisiones vinculantes sobre el asunto en particular, que pudiere requerir acciones específicas (incluyendo la abstención) o pagos por parte de la parte querellada?
	Proceso	4. ¿Recibe el tribunal con beneplácito escritos de <i>amigos del tribunal</i> , de personas que no son partes del juicio?
	Apelación	5. De conformidad con las normas legales vigentes, si la reparación judicial es denegada o es inadecuada, ¿puede la parte demandante obtener la revisión o una apelación frente a un tribunal independiente, que tenga la competencia para revertir la decisión y obtener la reparación judicial solicitada?
Indicadores de practica	Subcategoría	Indicador de Base
	Acción Legal	6. En este caso en particular, ¿era posible interponer una demanda en contra de una parte relevante?
	Interés Jurídico	7. ¿Quién estaba en capacidad de interponer una demanda?
	Tribunales/ foro	8. ¿El tribunal/ foro fue independiente e imparcial?
		9. ¿Tenía el tribunal/ foro capacidad para poder influir en la calidad de la decisión?
		10. ¿Era accesible el tribunal/ foro (en términos geográficos, de oportunidad, de idioma, etc.)?
	Oportunidad	11. ¿Fue procesada la demanda de manera oportuna?
		12. ¿Fue resuelta la demanda en forma oportuna?
	Normas	13. ¿Existía un proceso de revisión adecuado de hecho y de derecho?
	Proceso	14. ¿Fue el proceso imparcial y equitativo?
		15. ¿El proceso fue transparente?
		16. ¿El proceso fue abierto y conducido a través de evidencias demostrables, con datos técnicos sólidos y principios científicos generalmente aceptados?
		17. ¿Tuvieron las partes de un proceso la capacidad para obtener acceso a la información que presentara hechos relevantes para asuntos que estaban en disputa?
Resultado	18. ¿El tribunal/ foro recibió con beneplácito los escritos de amigos del tribunal provenientes de partes ajenas a la disputa?	
	19. ¿Se otorgó alguna reparación que estaba dirigida al asunto de fondo planteado en el caso?	
	20. ¿Estuvo la decisión basada en la legislación vigente y fue razonada de forma apropiada?	
	21. ¿El razonamiento de la decisión fue publicado y explicado por escrito, o fue dado a conocer por algún otro medio público?	
	22. ¿Emitió el tribunal una decisión vinculante y ejecutable dirigida a las partes relevantes?	
	23. ¿Existía alguna norma para monitorear el cumplimiento?	

	Apelación	24. ¿Si no se otorgó una reparación judicial, o si ésta fue estimada como inadecuada por la parte demandante, estuvo esta última capacitada para solicitar la revisión por parte de, o la apelación por parte de un tribunal independiente, con capacidad para revertir la decisión y para otorgar la reparación judicial solicitada?
	Mecanismos Extrajudiciales	25. Si el caso involucraba un proceso judicial formal, ¿existía un tribunal no judicial alternativo que estuviera disponible o fuera susceptible de ser utilizado?
	Factores Extra Jurídicos	26. ¿El costo o la capacidad financiera constituían una barrera frente a la justicia?
		27. ¿Jugó un papel en sus efectos el conocimiento público acerca del problema subyacente, de la demanda, del proceso o en el resultado?
		28. ¿Los factores sociales, culturales, económicos o políticos (tales como por ejemplo, la etnia, género, clase o afiliación política) influenciaron la conducta o el resultado del caso?

Los primeros 5 indicadores revisan el marco legal teórico, es decir lo que la ley señala. De esta forma, se evalúa si en cualquier caso con las mismas características se hubiera podido presentar una acción legal (incluyendo recursos administrativos), quién estaría en capacidad de hacerlo, ante qué autoridad y si es que existe alguna posibilidad de apelación legal.

Los 23 indicadores restantes se refieren a la práctica y miden aquello que sucedió realmente en cada caso de estudio, a fin de poder contrastar el marco teórico con su aplicación en la realidad, además de analizar el proceso y el resultado, así como considerar algunos factores extra jurídicos que en la práctica pueden presentarse.

A. ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL EN MÉXICO

El acceso a la justicia ambiental, entendido como la posibilidad de obtener una solución jurídica pronta y expedita para un conflicto de naturaleza ambiental, propone que todas las personas están en igualdad de condiciones para acceder a la justicia y obtener resultados individual y socialmente justos⁴⁹. A continuación se describen los medios y procedimientos para acceder a la justicia en materia ambiental en México, que son los mecanismos aplicados en Chiapas, toda vez que ante la carencia de una Legislación local en materia ambiental se aplica el marco jurídico federal.

- Acceso a la Justicia y Medios de Defensa.

A pesar de que los delitos ambientales están tipificados en el Código Penal⁵⁰ y pueden ser denunciados por cualquier ciudadano, en México y en Chiapas no existen tribunales especializados en medio ambiente, ni legislación específica en materia de daño ambiental. Sin embargo, hay que destacar que cualquier persona puede denunciar ante el Ministerio Público Federal (MP)⁵¹, todo hecho, acto u omisión que pueda constituir un delito ambiental⁵².

⁴⁹ José Iturriaga de la Fuente. El propósito de la normatividad ambiental: la protección del entorno. INE.

⁵⁰ Artículos 414 al 423 del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero Federal.

⁵¹ Desde las reformas a la LGEEPA de 1996, los delitos ambientales se encuentran establecidos en el Código Penal Federal.

⁵² Artículo 182 de la LGEEPA.

Una vez presentada la denuncia, el MP tiene la obligación integrar una Averiguación Previa para investigar los hechos, acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de una persona determinada. Además, es el único organismo capacitado para ejercitar acción penal y consignar al presunto responsable ante el juez para dar inicio al proceso penal. De esta forma, la facultad de accionar el sistema jurisdiccional resulta exclusiva del MP. La participación de la ciudadanía se limita a la presentación de la denuncia.

Una de las figuras legales más importantes y emblemáticas del marco jurídico mexicano, también aplicable en materia ambiental, es el Juicio de Amparo, solicitado ante el Poder Judicial de la Federación en el caso de que alguna de las garantías constitucionales haya sido violada. La Constitución señala que este tipo de juicios siempre se solicitará a instancia de la parte agraviada y cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

Esta figura sólo procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio. Es decir, antes de poder interponer un juicio de amparo ante un tribunal federal, es necesario agotar todos los recursos o medios de defensa ordinarios de primera instancia (como el Recurso de Revisión y/o el Juicio de Nulidad).

En México, como ocurre en muchos países de Latinoamérica, la materia ambiental es eminentemente administrativa, tanto en los aspectos programáticos como en los medios para acceder ante un tribunal o equivalente para procurar justicia. Ello implica que la autoridad impone exclusivamente sanciones administrativas.

En materia específicamente ambiental, la LGEEPA contempla dos medios de defensa legal del medio ambiente. El primero es la Denuncia Popular⁵³, instrumento legal que está al alcance de todas las personas, grupos y organizaciones de la sociedad civil, para hacer del conocimiento de la autoridad ambiental cualquier posible delito o irregularidad que pudiera generar un desequilibrio ecológico o daño ambiental, o alguno que contravenga la legislación. Pero, nuevamente, en el uso de este instrumento la participación de la gente se limita a dar aviso a la autoridad ambiental, sin posibilidad de recurrir directamente ante ningún tribunal.

El recurso de revisión es el otro medio de defensa establecido por la LGEEPA⁵⁴, y aunque su naturaleza es meramente administrativa, es el instrumento legal más recurrido para prevenir, proteger y preservar el medio ambiente en México⁵⁵. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA)⁵⁶, regula el procedimiento de este recurso como se explica a continuación.

- Recurso de Revisión.

La LGEEPA señala en su artículo 176 que:

“Las resoluciones definitivas dictadas en los procedimientos administrativos con motivo de la aplicación de esta Ley, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen, podrán ser impugnadas por los afectados, mediante el recurso de revisión, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación, ante las instancias jurisdiccionales competentes. El recurso de

⁵³ Artículo 188 a 200 de la LGEEPA.

⁵⁴ Artículo 176 y 180 de la LGEEPA.

⁵⁵ De los 37 casos reportados por el programa de Litigio en el Informe Bidual del Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. (2003-2004) 29 implican un procedimiento administrativo (recurso de revisión y/o juicio de nulidad).

⁵⁶ Artículo 121 de la LFPA.

revisión se interpondrá directamente ante la autoridad que emitió la resolución impugnada, quien en su caso, acordará su admisión, y el otorgamiento o denegación de la suspensión del acto recurrido, turnando el recurso a su superior jerárquico para su resolución definitiva”.

La misma LGEEPA señala más adelante, en el artículo 180 que:

“Tratándose de obras o actividades que contravengan las disposiciones de esta Ley, los programas de ordenamiento ecológico, las declaratorias de áreas naturales protegidas o los reglamentos y normas oficiales mexicanas derivadas de la misma, las personas físicas y morales de las comunidades afectadas tendrán derecho a impugnar los actos administrativos correspondientes, así como a exigir que se lleven a cabo las acciones necesarias para que sean observadas las disposiciones jurídicas aplicables, siempre que demuestren en el procedimiento que dichas obras o actividades originan o pueden originar un daño a los recursos naturales, la flora o la fauna silvestre, la salud pública o la calidad de vida. Para tal efecto, deberán interponer el recurso administrativo de revisión a que se refiere este capítulo”.

En este mismo sentido, la Ley sobre Metrología y Normalización (LFMN), ley que resulta particularmente importante para esta investigación, indica que:

“...los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda”⁵⁷.

Así, todas las leyes aplicables brindan una legitimación procesal restringida, al establecer requisitos (ser interesado y/o afectado) para estar en posibilidad de interponer el recurso de revisión. Además, se debe interponer directamente ante la autoridad que emitió la resolución impugnada, quien en su caso, acordará su admisión, y el otorgamiento o denegación de la suspensión del acto recurrido, turnando el recurso a su superior jerárquico para su resolución definitiva⁵⁸.

La LFPA establece la nulidad de las licencias, permisos, autorizaciones o concesiones ilegales y señala las sanciones administrativas a los servidores públicos responsables en su expedición⁵⁹.

Si bien es cierto que el funcionario superior jerárquico cuenta con la facultad legal para revocar o modificar la resolución previamente emitida por su subalterno, y en su caso, imponer una sanción, resulta natural que la postura y la voluntad política sea la misma, facilitando así la parcialidad en el proceso.

En este tipo de procedimientos administrativos, la LFPA abre la posibilidad de que la autoridad que funge como tribunal obtenga los medios de prueba que considere necesarios, cabe mencionar que se admite toda clase de pruebas excepto la confesional por parte de las autoridades. Esta ley en ningún momento menciona la posibilidad de ofrecer pruebas o información por una persona ajena al proceso.

En caso de que el recurso de revisión resulte desfavorable para la persona que lo solicitó, generalmente se puede iniciar un juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal

⁵⁷ Artículo 83 de la LFMN.

⁵⁸ Artículo 180 de la LGEEPA.

⁵⁹ Artículo 181 de la LGEEPA.

y Administrativa, impugnando la resolución que puso fin al procedimiento administrativo. Cuando esta opción también resulta desfavorable para el gobernado, y sólo hasta que se agote la misma, se podrá recurrir al juicio de amparo ante los tribunales de la Federación, tal y como se ha señalado.

Es importante mencionar que el uso de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, es decir cualquier otro al no previsto formalmente por la legislación, es una práctica muy poco común en México.

- El caso del acceso a la información.

El tema del acceso a la información es especial y de vanguardia en el marco jurídico mexicano. A partir de su publicación en 2001, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) ha regulado el procedimiento de acceso a la información pública, incluyendo el recurso administrativo de revisión en caso de que la información solicitada sea negada por haber sido clasificada. Debido a que se trata de una ley promulgada con posterioridad a la LGEEPA, y dado que regula específicamente el tema de acceso a la información, esta ley es la que se aplica en materia ambiental.

Desafortunadamente en Chiapas, también se carece de un marco legal de Acceso a la información, actualmente existe en el Congreso local una iniciativa de Ley de Acceso a la Información, presentada por la fracción del PAN, que a pesar de ser un primer intento, esta basada en las primeras experiencias de este tipo de legislación en México, por lo que no es una propuesta adecuada, ni actualizada a la realidad de nuestro estado.

Lo anterior, hace que para esta investigación también uticilemos como marco legal la legislación federal, para este caso la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). Situación que también dificulta el proceso toda vez que la Ley en mención regula la información que poseen las autoridades federales, por lo que solicitar o acceder a información que poseen autoridades estatales o municipales es verdaderamente una posibilidad que esta basada en la voluntad política de quien puede otorgar la información, y de la relación que tenga con quien la solicita.

La LFTAIPG establece que toda la información que posea la autoridad federal debe ser de libre acceso para cualquier persona que así lo solicite (excepto información clasificada como reservada o confidencial), brindando una amplia legitimación procesal sin necesidad de comprobar calidad o interés jurídico alguno. Los únicos requisitos que establece el artículo 40, son esencialmente prácticos, a fin de facilitar el procedimiento⁶⁰: De hecho, cualquier persona, desde cualquier lugar, puede solicitar información pública e incluso interponer el recurso de revisión vía internet utilizando el Sistema de Solicitudes de Información (SISI). A pesar de los grandes beneficios de este sistema, es importante señalar que un gran porcentaje de la población en México carece de acceso directo a internet, y para el caso de Chiapas, este fenómeno dificulta aun mas los mecanismos de acceso a la información.

Además de la promulgación de la LFTAIPG, se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), el cual tiene facultades para recibir cualquier recurso de revisión en caso de que alguna autoridad federal niegue la información que le ha sido solicitada⁶¹. Este Instituto es un órgano con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder

⁶⁰ Nombre, domicilio, datos generales de su representante, etc.

⁶¹ Artículo 49 de a LFTAIPG

de las dependencias y entidades⁶². El IFAI cuenta con amplias facultades para subsanar los recursos y promover el acceso a la información por parte de las personas. Además interpreta en sentido positivo el silencio administrativo (*positiva ficta*) para brindar la información solicitada⁶³. Sin embargo, en ningún momento el procedimiento establecido en la LFTAIPG, permite la participación de terceras personas.

Sobre el tema de acceso a la justicia, es importante resaltar que las resoluciones del IFAI son definitivas para las dependencias y entidades públicas federales. Los particulares, por su parte, pueden impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación⁶⁴, por considerar que la negativa de acceso a la información atenta contra las garantías individuales reconocidas por la Constitución Mexicana.

A continuación se presentan los principales resultados obtenidos en tres casos de estudio desarrollados específicamente para el presente documento.

Los primeros dos casos se refieren a la respuesta negativa otorgada a dos solicitudes, de información y de participación respectivamente, originando así una controversia legal que se intentó resolver ante una instancia con facultades para resolver el problema. El último caso de estudio analiza el proceso legal suscitado por una situación de daño ambiental. Debido a que el medio de defensa más utilizado en la legislación mexicana es el recurso de revisión, todos los casos de estudio se enfocaron en dicho instrumento legal.

B. NEGATIVA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Este caso de estudio analiza el procedimiento de solicitud de información que se realizó ante la delegación Chiapas de la PROFEPA, y ante la negativa de esta información se planteó la posibilidad de interponer un procedimiento ante el IFAI por la negativa para entregar información ambiental solicitada.

El 18 de octubre de 2004, la Red para la Sustentabilidad Social, A.C. solicitó por escrito ante la Delegación Chiapas de la PROFEPA, información sobre la base de datos que recaba las denuncias recibidas por esa institución, lo anterior para efectos de desarrollar el presente proyecto, buscando conocer posibles casos de estudio en las situaciones requeridas por la metodología y así poder discriminar entre estos y seleccionar los tres estudios de caso más adecuados. Es importante señalar que esta información la buscamos también con las autoridades locales en materia de medio ambiente, quienes respondieron que los casos que se sometían a un proceso jurídico, pasaban directamente a la competencia de autoridad federal, en este caso la Delegación de la PROFEPA en Chiapas.

A esta solicitud la PROFEPA en Chiapas respondió vía mail con una negativa, mediante el oficio Of.E07.D.F.1383/2004, amparándose en los artículos 13, 14 y 15 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Ante tal situación, consideramos importante dar seguimiento a lo que se estaba desarrollando como un caso de negativa de acceso a la información ambiental, toda vez que analizando la respuesta recibida, el articulado bajo el cual se ampara la Delegación de la PROFEPA, señala los casos bajo los cuales se niega información por considerarse esta como clasificada de confidencial; a lo anterior respondimos solicitando lo siguiente:

⁶² Artículo 33 de la LFTAIPG.

⁶³ Artículos 52 y 53 de la LFTAIPG.

⁶⁴ Artículo 59 de la LFTAIPG

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, A LA PARTICIPACIÓN
Y A LA JUSTICIA AMBIENTALES EN CHIAPAS 2004

- a) El acuse de recibo que el sistema de solicitud de información (SISI), genero en el momento que la unidad de enlace de la PROFEPA capturo la solicitud de información referida, en cumplimiento al lineamiento 5º. de los LINEAMIENTOS que deberán observar las dependencias y entidades de la administración publica federal en la recepción, procesamiento y tramite de las solicitudes de acceso a la información gubernamental que formulen los particulares, así como en su resolución y notificación, y la entrega de información en su caso, con la exclusión de las solicitudes de acceso a datos personales y su corrección, publicados en el DOF del 12 de Junio de 2002.
- b) La resolución del Comité de Información de la PROFEPA mediante el cual en cumplimiento a los artículos 29 fracción III y 45 de la LFTAIPG confirma la clasificación de la información realizada por la Delegación Federal. En caso de que el comité de información no confirme, revoque o modifique la clasificación efectuada por la delegación, deberá hacer llegar la información dentro de los 20 días hábiles establecidos en el Art. 44 de la citada ley.

A esta solicitud, no se recibió hasta el día de la elaboración del presente informe respuesta alguna. Lo que muestra un error en el manejo de estos procedimientos legales, de omisión, al no registrar nuestra solicitud al sistema de información (SISI), en cumplimiento al lineamiento 5º. de los LINEAMIENTOS que deberán observar las dependencias y entidades de la administración publica federal en la recepción, procesamiento y tramite de las solicitudes de acceso a la información gubernamental que formulen los particulares.

Además de la posible existencia de un error de clasificación de la información como confidencial por parte de PROFEPA, delegación Chiapas, específicamente al no seguir el procedimiento adecuado para ello.

Esta pendiente tramitar un recurso de revisión ante el IFAI, respecto a la solicitud de información negada por la PROFEPA, fundamentándonos en el error de procedimiento, así como en la inexistencia de una respuesta a nuestro ultimo oficio enviado a la PROFEPA.

Como en cualquier caso legal, antes de interponer un recurso legal consideramos algunos factores extrajudiciales a fin de contar con una perspectiva más amplia, por lo que enviamos el oficio buscando una rectificación de la PROFEPA, el resultado fue que se ignora totalmente nuestra petición; si hasta el momento no se ha interpuesto un recurso de revisión es porque con lo sucedido en este tramite se muestra de manera suficiente un caso de negativa de acceso a la información ambiental. Este caso se mantuvo sin mayor trascendencia para la opinión pública; de hecho, las partes interesadas fueron prácticamente las únicas con conocimiento sobre el tema.

Es probable que la importancia brindada al tema por el Gobierno Federal influya para que en caso de presentar el recurso de revisión ante el IFAI, obtengamos una resolución favorable.

En las tablas siguientes se observan los valores numéricos resultantes, así como el semáforo asignado en cada caso. Las tablas con los resultados detallados por indicadores pueden consultarse en el anexo 3.

Promedio de los indicadores de legislación / Negativa de información

	Débil	Intermedia	Fuerte
Acción Legal			100
Interés Público		50	
Tribunales/Foro			100
Procesos	20		

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, A LA PARTICIPACIÓN
Y A LA JUSTICIA AMBIENTALES EN CHIAPAS 2004

Apelación			100
-----------	--	--	-----

Tabla 24: Promedio de los indicadores de prácticas / Negativa de información

	Débil	Intermedia	Fuerte
Acción Legal			100
Interés jurídico		50	
Tribunales/Foro			80
Oportunidad	10		
Normas			100
Proceso	No aplica		
Resultado	No aplica		
Apelación	No aplica		
Mecanismos Extrajudiciales	20		
Factores Extra Jurídicos	No aplica		

Justificación.

El marco legal aplicable en primera instancia para solucionar una negativa de acceso a la información es eminentemente administrativo.

Este fue uno de los primeros resultados importantes de acceso a la información ambiental: existe un marco jurídico federal para acceder a la información, pero finalmente depende de quienes están al frente de las instituciones la voluntad para facilitar los procesos, complicarlos o sencillamente impedirlos. Aunque seguiremos con este proceso de petición de información, aquí podemos resaltar sin necesidad de los indicadores que hubo una negativa de acceso a la petición de información en temas ambientales.

La LFTAIPG es un instrumento innovador en cuanto al acceso a la justicia, puesto que garantiza a cualquier persona el derecho de interponer un recurso administrativo de revisión contra la decisión de no entregar la información solicitada, pero con la particularidad de poder presentar el recurso ante el IFAI sin necesidad de acreditar interés jurídico alguno. Aunque dicho instituto carece de una oficina especializada en asuntos ambientales.

A pesar de los grandes avances de la LFTAIPG, ésta no permite la participación de terceras personas en el recurso de revisión.

Es importante señalar que no existe ningún tipo de mecanismo alternativo de resolución de conflicto, reconocido por ley o bien propuesto por las partes involucradas.

C. NEGATIVA DE ACCESO A LA PARTICIPACIÓN

En este caso, se estudia el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de justicia ambiental para solucionar una controversia por no permitir la participación social en un proceso de toma de decisiones.

El anteproyecto se mantuvo en una maqueta en las instalaciones del Ayuntamiento de Tuxtla Gutiérrez, no dejó opción alguna para que los interesados pudiesen emitir comentarios y observaciones sobre la propuesta,

El Ayuntamiento de Tuxtla, solicitó los estudios de Manifestación de Impacto Ambiental con la instancia estatal en temas de medio ambiente, en este caso, el Instituto de Historia

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, A LA PARTICIPACIÓN
Y A LA JUSTICIA AMBIENTALES EN CHIAPAS 2004

Natural y Ecología pero a un lado los mecanismos de consulta popular ante los habitantes de la localidad que estaría directamente involucrada en esta obra.

En ningún momento se desarrollo un proceso jurídico ante instancias administrativas o judiciales, todos los tramites de solicitud de información y específicamente de participación en la toma de decisiones ambientales se desarrollaron ante las autoridades municipales, directamente hacia la figura de quien en aquel momento se desempeñaba como alcaldesa o bien con el área encargada de la temática ambiental en el municipio.

Lo que inicio como una omisión, al no consultar a los habitantes de Copoya, sobre la construcción del relleno sanitario en el ejido, paso a conformarse en un problema político en el momento en que la comunidad solicito participar y recibió una negativa de la autoridad municipal. Afortunadamente el resultado de este proceso de gestión, fue la realización de una serie de mesas de trabajo en las que participaron las autoridades municipales, las autoridades ambientales del estado de Chiapas, y la comunidad de Copoya, desafortunadamente al momento de realizarse estas mesas de trabajo el relleno sanitario ya se encontraba en proceso de construcción.

Independientemente del sentido en que fue resuelta la controversia, podemos considerar que en términos de lo requerido por los indicadores, el proceso no fue equitativo toda vez que se termino admitiendo la participación de la ciudadanía, pero cuando la decisión ya había sido tomada y la obra estaba en proceso, los participantes tuvieron un acceso a la participación, en un momento en que ya no resultaba pertinente, y mas bien se dio como una salida política al problema, además de que las normas de procedimiento fueron poco claras para los interesados.

No obstante, no podemos asegurar que el proceso haya sido imparcial, pues como ha sido mencionado antes, la participación ciudadana se dio cuando la decisión había sido tomada y el Ayuntamiento de Tuxtla se comportó como juez y parte dentro del mismo proceso.

Aún cuando existieron movilizaciones y quejas por parte de varias organizaciones ambientales y por parte de la población de Copoya, la posición del Ayuntamiento se mantuvo inamovible en cuanto a negar la participación de organizaciones de la sociedad civil en el proceso de consulta, y al negar la participación hasta un momento en que la decisión tomada por la autoridad municipal no podía ser cambiada.

En las tablas siguientes se observan los valores numéricos resultantes, así como el semáforo asignado en cada caso.

Promedio de los indicadores de legislación / Negativa de participación

	Débil	Intermedia	Fuerte
Acción Legal			100
Interés Público		60	
Tribunales/Foro			100
Procesos	20		
Apelación			100

Promedio de los indicadores de prácticas / Negativa de participación

	Débil	Intermedia	Fuerte
Acción Legal			100
Interés jurídico	20		
Tribunales/Foro	20		
Oportunidad	20		

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, A LA PARTICIPACIÓN
Y A LA JUSTICIA AMBIENTALES EN CHIAPAS 2004

Normas	No aplica		
Proceso	20		
Resultado	20		
Apelación	No aplica		
Mecanismos Extrajudiciales	20		
Factores Extra Jurídicos		60	

Justificación.

A pesar de ser un proceso llevado mediante la gestión frente a autoridades municipales. Si este proceso se hubiera desarrollado frente a autoridades judiciales podrían ser aplicables distintos aspectos de la legislación que consideran las garantías jurídicas de acceso a la participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales, de este supuesto es que partimos para seleccionar este caso de estudio; que consideramos importante analizar desde una lógica de solución de este tipo de controversias en el ámbito municipal, debido a que es en estos espacios donde se desarrollan este tipo de casos y en los que generalmente se aplican mecanismos extrajudiciales de solución, y los ciudadanos aplican mecanismos de gestión antes de recurrir a mecanismos legales.

Si bien el proceso no estuvo apegado a derecho en tiempo y forma, y existió una gran discrecionalidad en el caso. El proceso en todo momento se desarrollo a través de medios alternativos (no formales) para resolver el conflicto entre las partes.

D. DAÑO AMBIENTAL

En el Estado de Chiapas se encuentra el “**CENTRO DE ALMACENAMIENTO Y TRANSFORMACIÓN DE MATERIAS PRIMAS FORESTALES DENOMINADO ASERRADERO “RÍO LA VENTA”** que se dedica a la transformación de materias primas y forestales.

El día 14 de junio del 2002 la Delegación estatal en Chiapas de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (órgano encargado de la vigilancia del cumplimiento de la normatividad ambiental) emite una orden de inspección forestal y realiza a través de personal capacitado una inspección al Centro de Almacenamiento y Transformación de Materias Primas Forestales denominado Aserradero “Río la Venta” para verificar el cumplimiento de la legislación ambiental en materia forestal. Es importante destacar que esta orden de inspección surge a partir de que la delegación de la PROFEPA en Chiapas recibe una denuncia publica respecto a que el “**CENTRO DE ALMACENAMIENTO Y TRANSFORMACIÓN DE MATERIAS PRIMAS FORESTALES DENOMINADO ASERRADERO “RÍO LA VENTA”** se encuentra realizando tala ilegal de bosques.

En virtud de esto, el día 17 de junio del 2002 se levanta un acta de Inspección Forestal con número PFPA/017/204/2002 en la que se encontraron irregularidades en el funcionamiento del establecimiento: el **almacenamiento de productos forestal maderable sin contar con documentación que acreditara su legal procedencia, así como el mal manejo de dicha documentación**; un volumen de 49.009 m³ aserrados de la especie pino en largas dimensiones y 35 piezas de madera en rollo de la misma especie con volumen de 6.264 m³ rollo, de los que no se demuestra la legal procedencia; asimismo el manejo inadecuado de la documentación utilizada para amparar la legal procedencia de la materia prima forestal maderable consistente en un volumen de 67.540 m³ aserrados de la especie pino, que salieron de dicho centro; tampoco ampara la entrada y salida de la materia prima forestal consistente en un volumen de 56.758 m³ aserrados de la especie pino. Por lo anterior la autoridad decide sancionar al establecimiento con el pago de una multa por la cantidad de

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, A LA PARTICIPACIÓN
Y A LA JUSTICIA AMBIENTALES EN CHIAPAS 2004

40,350.00 PESOS; se determina el **DECOMISO DEFINITIVO** de 48.922 decímetros cúbicos de madera aserrada de la especie pino por no demostrar la legal procedencia de un volumen de 124 metros 298 decímetros cúbicos de madera aserrada de la especie pino; así como el decomiso definitivo de 6 metros con doscientos sesenta y cuatro decímetros cúbicos de madera en rollo de la especie pino, por no demostrar la legal procedencia de un volumen de 56 metros 651 decímetros cúbicos de madera en rollo de la especie pino y además la **clausura definitiva** del Centro de Almacenamiento y Transformación de Materias Primas Forestales denominado Aserradero “Río la Venta”

El representante del establecimiento se inconforma con las sanciones impuestas y acude ante la autoridad mediante escrito de **recurso de revisión** ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente con fecha 20 de febrero del 2003 con el fin de obtener la revocación de la resolución aduciendo que si cuenta con los documentos requeridos y presentando para ello su remen.

El 29 de mayo del 2003 el área de revisión de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente decide confirmar la resolución emitida por la delegación porque considera que las pruebas ofrecidas no eran suficientes para declarar la revocación de la resolución.

Este caso evalúa el funcionamiento de las instituciones para dirimir un conflicto producido, en esta ocasión, por daño ambiental.

En las tablas siguientes se observan los valores numéricos resultantes, así como el semáforo asignado en cada caso. Las tablas con los resultados detallados por indicadores pueden consultarse en el anexo 3.

Promedio de los indicadores de legislación / Daño ambiental.

	Débil	Intermedia	Fuerte
Acción Legal			100
Interés Público		60	
Tribunales/Foro			100
Procesos			80
Apelación			100

Promedio de los indicadores de prácticas / Daño ambiental.

	Débil	Intermedia	Fuerte
Acción Legal			100
Interés jurídico		60	
Tribunales/Foro			90
Oportunidad			70
Normas			90
Proceso			90
Resultado			70
Apelación			100
Mecanismos Extrajudiciales	20		
Factores Extra Jurídicos			70

Justificación.

En este caso los mecanismos utilizados fueron la clausura, el decomiso y la multa, es decir, todos los mecanismos utilizados son de orden sancionatorio. También se utiliza el recurso de revisión que es un instrumento de naturaleza administrativa.

Se cuenta el recurso de revisión como medio legal para apelar una decisión ambiental del gobierno, aunque su naturaleza es administrativa y exige una afectación directa (interés jurídico) para poder interponerlo. Debido a la naturaleza administrativa, este recurso se tramita ante el superior jerárquico de la autoridad que autoriza la manifestación de impacto ambiental. En este caso, la Semarnat actuó con imparcialidad.

Si bien el proceso estuvo apegado a derecho en tiempo y forma, existe un razonamiento meramente procedimental que no contiene una perspectiva jurídico-ambiental especializada pues, aunque el resultado fue favorable desde una perspectiva formal, nunca estuvo orientado a resarcir el daño ambiental causado. Tampoco se contó con la posibilidad de usar medios alternativos (no formales) para resolver el conflicto entre las partes.

E. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

Promedio de los indicadores de legislación.

	Débil	Intermedia	Fuerte
Acción Legal			100
Interés Público		55	
Tribunales/Foro			100
Procesos		40	
Apelación			100

Promedio de los indicadores de prácticas.

	Débil	Intermedia	Fuerte
Acción Legal			100
Interés jurídico		43	
Tribunales/Foro		63	
Oportunidad		33	
Normas		63	
Proceso		36	
Resultado		36	
Apelación	30		
Mecanismos Extrajudiciales	20		
Factores Extra Jurídicos		43	

El marco legal aplicable en primera instancia para acceder a la justicia en caso de que el acceso a la información o a la participación haya sido negado, o bien que exista un daño ambiental, es eminentemente administrativo. Por lo que, para los efectos de la presente investigación podemos hablar de un acceso a la justicia administrativa en materia ambiental.

El recurso de revisión es el instrumento legal más usado para estas situaciones y su naturaleza administrativa tiene varias limitaciones como:

- Legitimación procesal restringida, es decir que se requiere ser afectado directamente para interponer el recurso.

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, A LA PARTICIPACIÓN
Y A LA JUSTICIA AMBIENTALES EN CHIAPAS 2004

- No permite la participación de terceras personas en el proceso.
- La autoridad ambiental resulta juez y parte en el mismo proceso.
- Limita a la reparación formal de derechos y no a la afectación material.

La legislación permite una segunda revisión de la negativa a brindar información, mediante la interposición del juicio de amparo.

Es importante señalar que aunque técnicamente no existe ningún tipo de mecanismo alternativo de resolución de conflicto reconocido por ley o bien propuesto por las partes involucradas. En uno de nuestros casos de estudio todo el mecanismo se desarrollo en un procedimiento extrajudicial, que es básicamente una alternativa que se da en la práctica, sobre todo en contextos de orden municipal.

CAPÍTULO 4. FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES

Fortalecer capacidades significa aumentar la infraestructura social, educativa, tecnológica, legal e institucional para que el público pueda tener acceso a la toma de decisiones que impactan al medio ambiente.

Lo anterior puede lograrse con programas de capacitación constante y con asignación de recursos que estimulen a los funcionarios de gobierno a entregar la información solicitada por el público, que comprometan a la opinión pública en el proceso de toma de decisiones, y que generen mecanismos de acceso al sistema de justicia. Si las autoridades gubernamentales no fortalecen sus capacidades ni las de la ciudadanía, es posible que funcionarios y sociedad no estén motivados para participar en la implementación de cambios y soluciones ambientales. Gobernantes y gobernados deben conocer sus derechos y obligaciones.

Entonces, el fortalecimiento de capacidades es un tema vinculado directamente con los Principios de Acceso, pues no sólo es importante contar con libre y pleno acceso a la información y a los mecanismos de participación social y de justicia ambiental, sino que la sociedad también debe tener la capacidad de comprender el contenido de la información que obtiene y el alcance de los asuntos en los que pretende participar. Es importante contar con organizaciones e instituciones que promuevan la consulta de información, los mecanismos de participación social y de justicia en los asuntos ambientales, con funcionarios públicos y jueces capaces de comprender la materia y actuar consecuentemente, y con una sociedad participativa y responsable.

La importancia del fortalecimiento de capacidades se ha resaltado en diversos acuerdos y tratados internacionales. El Capítulo 37 de la Agenda XXI "Fomento de la capacidad para lograr el desarrollo sostenible", destaca que la capacidad de un país para lograr su desarrollo, depende de la capacidad que tengan sus habitantes e instituciones para comprender la temática ambiental y adoptar las decisiones adecuadas.

En el Artículo 3 de la Convención de Aarhus se enuncia que se debe contar con medidas legislativas encaminadas a garantizar disposiciones que permitan el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia. En el mismo artículo se resalta la necesidad de que los funcionarios y las autoridades gubernamentales ayuden y asesoren al público en cuanto al acceso a la información, a los mecanismos de participación en la toma de decisiones y de justicia en asuntos ambientales. Se destaca también la importancia de favorecer la educación ambiental y la comprensión de la problemática ambiental, así como el apoyo a las organizaciones que se dedican a la protección del medio ambiente.

En esta categoría se evalúan las leyes que favorecen el fortalecimiento de capacidades gubernamentales y de la sociedad. Se revisan los esfuerzos que ha realizado el gobierno para capacitar a su personal en materia de Principios de Acceso, y los programas del gobierno cuya finalidad es fortalecer la capacidad de la ciudadanía, en dos vertientes principales: la educación ambiental y el apoyo a las organizaciones de la sociedad civil.

A. LEGISLACIÓN

Esta subcategoría se enfoca en el análisis del marco legal aplicable a las organizaciones de la sociedad civil mexicana, cuyo trabajo se vincula con el medio ambiente, y que operan con apoyos, estímulos y/o facilidades para su establecimiento y desempeño. Se revisa si la legislación mexicana sienta las bases para tener una sociedad abierta y participativa. Los indicadores revisados son:

Tabla 31: Indicadores Categoría IV, Subcategoría A.

Subcategoría A. Marco legal general para sustentar la creación de capacidades. Capacidad/Legislación (C/L)
C/L 1. Libertad de asociación.
C/L 2. Derecho a un medio ambiente limpio.
C/L 3. Condiciones tributarias para las organizaciones no-gubernamentales.
C/L 4. Inscripción de organizaciones no-gubernamentales.
C/L 5. Interpretación legal del "Público".
C/L 6. Apoyo financiero internacional a las ONG.
C/L 7. Condiciones para el altruismo a nivel local.

Los indicadores C/L1, C/L2 y C/L5 evalúan si el marco legal permite el establecimiento de organizaciones cuya tarea principal sea la protección y defensa del medio ambiente. El resto de los indicadores se enfocan en los apoyos y condiciones fiscales que se aplican a las organizaciones ambientalistas de la sociedad civil en México.

CAPACIDAD LEGISLACIÓN 1.- Libertad de Asociación.

- Código Civil Federal

A la luz del Código Civil⁶⁵, cuando varios individuos convienen en reunirse de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no esté prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico, constituyen una asociación civil (A. C.). Éstas, al igual que las sociedades civiles (S. C.) se constituyen mediante contrato escrito, mismo que debe ser inscrito en el Registro Público para que produzcan efectos ante terceros.

- Constitución Política del Estado De Chiapas

En términos de Libertad de Asociación en la Constitución Local encontramos en el Art. 62 que es atribución de los Ayuntamientos asegurar la Participación Ciudadana y vecinal.

También encontramos como parte de las facultades del gobernador en el Art. 42 Fracc. XXVI.- "crear patronatos en los cuales participe la ciudadanía como coadyuvante de la administración pública en actividad de interés social, dotándolos de los recursos necesarios para el mejor logro de sus fines, así como vigilar la correcta aplicación de dichos recursos por medio de supervisiones o auditorias;"

- Código Civil del Estado De Chiapas

El Código Civil local, considera en su Título Decimoprimeros el tema de las "Asociaciones y las Sociedades", enunciando en su articulado que "Cuando varios individuos convienen en reunirse, de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no este prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico, constituyen una asociación⁶⁶," Así como los requisitos que dan legalidad a la existencia de una asociación o sociedad, y los lineamientos generales que deben regirlas.

⁶⁵ Artículo 2670 del Código Civil.

⁶⁶ Artículo 2643 al 2660 del Código Civil del Estado de Chiapas.

- Ley de protección para la fauna en el Estado de Chiapas.

Esta ley faculta a los ciudadanos para que ejerciendo su libertad de asociación conformen comités para la preservación, fomento, desarrollo y defensa de los animales, así como para la preservación de las especies y el hábitat natural de estas. Permitiéndoles participar en trabajos públicos de protección de animales y de denunciar ante la autoridad competente los ilícitos o las infracciones de orden administrativo que consigna esta ley. En esta ley también se faculta al gobierno del estado, con la participación de los respectivos ayuntamientos y de las autoridades competentes podrá otorgar reconocimientos a nivel estatal o municipal a personas físicas o morales, o bien a agrupaciones ciudadanas, por sus contribuciones al logro de las finalidades de esta ley. A fomentar la creación de sociedades o asociaciones protectoras de animales. También posibilita ejercicios de corresponsabilidad social permitiendo que las instancias gubernamentales celebren convenios con instancias educativas, medios de comunicación, para emprender acciones conjuntas de protección al ambiente.⁶⁷

CAPACIDAD LEGISLACIÓN 2.- El derecho a un medio ambiente limpio.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución señala en el artículo 4º que:

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, sin establecer ningún tipo de restricción.

La libertad de asociación también está garantizada en la Constitución. El artículo 9 señala que no se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país.

De esta manera, la Carta Magna brinda el fundamento y la posibilidad de que se constituyan organizaciones e instituciones encaminadas a la defensa, conservación, protección y restauración del medio ambiente.

- Ley de equilibrio ecológico y protección al ambiente del estado de Chiapas

El objeto de esta ley es fijar las bases para establecer la formulación de la política y de los criterios ecológicos, la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en el estado de Chiapas; la prevención y el control de emergencias ecológicas y contingencias ambientales y, en su caso concurrir con la federación en la política que al efecto se dicte cuando sea de interés nacional; la regulación de las actividades que no sean consideradas altamente riesgosas, cuando por los efectos que puedan generar, se afecten ecosistemas o el ambiente del estado de Chiapas o de sus municipios; la prevención y el control de la contaminación de la atmósfera, generada en zonas o por fuentes emisoras que se localicen dentro de la jurisdicción territorial de la entidad; la regulación del aprovechamiento racional y la prevención y el control de la contaminación de las aguas de jurisdicción del estado; el ordenamiento ecológico local particularmente en los asentamientos humanos.⁶⁸

⁶⁷ Artículo 63 al 69 de la Ley de Protección para la Fauna del estado de Chiapas.

⁶⁸ Artículo 3 de la Ley de Protección al ambiente del estado de Chiapas.

- Constitución Política del Estado de Chiapas

Señala entre su articulado como atribución dictar leyes para la preservación, conservación y restauración del equilibrio ecológico del medio ambiente, de las riquezas naturales del estado y el aprovechamiento y explotación racional de esos recursos.⁶⁹

- Ley de Aguas del Estado de Chiapas.

La Ley de Aguas, además de considerar condiciones para garantizar la calidad y cobertura de los servicios de agua, garantiza la protección del medio ambiente.⁷⁰

- Ley de Desarrollo Económico del estado de Chiapas

Esta Ley considera como una prioridad estatal el desarrollo económico en ese sentido el ejecutivo del estado planeara, fomentara y coordinara las actividades económicas y promoverá la ejecución de programas, proyectos y acciones que demande el interés general, observando la preservación del medio ambiente.⁷¹

- Ley de Desarrollo Agrícola del Estado de Chiapas

En el apartado de esta Ley que se refiere al Consejo Estatal Agrícola señala entre sus facultades fomentar la agricultura sustentable, favoreciendo el desarrollo de proyectos que se integren con la política económica, garantizando la preservación de los recursos naturales y disminuyendo el deterioro por inadecuadas técnicas de explotación agrícola.⁷²

CAPACIDAD / LEGISLACIÓN 3.- Condiciones tributarias para las organizaciones no gubernamentales (ONGs).

No se encontró nada sobre el tema en la legislación local, por lo que tomamos la referencia del marco legal federal.

- Legislación Tributaria Federal

La legislación tributaria establece que las organizaciones sin fines de lucro pueden obtener la deducibilidad de impuestos hasta por el 50% al impuesto sobre nómina; además de exentar el pago de impuesto sobre la renta y el impuesto al activo. Vale la pena destacar que la Ley del Impuesto sobre la Renta considera personas morales con fines no lucrativos en materia ambiental a las sociedades o asociaciones civiles, organizadas sin fines de lucro que se constituyan y funcionen en forma exclusiva para la realización de actividades de investigación o preservación de la flora o fauna silvestre, terrestre o acuática, dentro de áreas geográficas definidas, así como aquellas que se constituyan y funcionen en forma exclusiva para promover entre la población la prevención y control de la contaminación del

⁶⁹ Artículo 29 de la Constitución Política del Estado de Chiapas.

⁷⁰ Artículo 18 de la Ley de Aguas del Estado de Chiapas.

⁷¹ Artículo 3 de la Ley de Desarrollo Económico del Estado de Chiapas.

⁷² Artículo 16 de la Ley de Desarrollo Agrícola del Estado de Chiapas.

agua, del aire y del suelo, la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico⁷³.

- Ley del Impuesto sobre la Renta

También, la Ley del Impuesto sobre la Renta, señala que las deducciones autorizadas tienen que ser estrictamente indispensables para los fines de la actividad del contribuyente, salvo que se trate de que se otorguen en casos específicos.

CAPACIDAD / LEGISLACIÓN 4.- Inscripción de organizaciones no gubernamentales (ONGs).

No se encontró nada sobre el tema en la legislación local, por lo que tomamos la referencia del marco legal federal.

- Ley Federal de Fomento a las Actividades de Organizaciones de la Sociedad Civil (FFAOSC)

Esta ley señala que todas las agrupaciones u organizaciones mexicanas que realicen actividades determinadas por la misma Ley, podrán disfrutar de los apoyos y estímulos que allí se establecen, siempre y cuando estén legalmente constituidas, no persigan fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso, y estén inscritas al Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil que establecido en la propia ley.

Asimismo, las organizaciones internacionales deberán inscribirse en el Registro y señalar domicilio en el territorio nacional. Las organizaciones que constituyan los capítulos nacionales de organizaciones internacionales pueden gozar de los derechos que la Ley establece, mientras sus órganos de administración y representación estén integrados mayoritariamente por ciudadanos mexicanos y cumplan con lo establecido en la Ley.

Para acceder a los apoyos y estímulos que otorga la Administración Pública Federal, las organizaciones de la sociedad civil deben cumplir, entre otras, con las siguientes obligaciones:

- Estar inscritas en el Registro.
- Haber constituido en forma legal, sus órganos de dirección y de representación.
- Contar con un sistema de contabilidad.
- Proporcionar la información que les sea requerida por la autoridad competente.
- Informar anualmente a la Comisión sobre las actividades realizadas y el cumplimiento de sus propósitos.
- Notificar las modificaciones a su acta constitutiva.
- Inscribir en el Registro las Redes de las que forme parte.
- En caso de disolución, transmitir los bienes que haya adquirido con apoyos y estímulos públicos, a otra u otras organizaciones⁷⁴.

Las organizaciones que obtengan recursos económicos de terceros o del extranjero, deberán llevar a cabo las operaciones correspondientes conforme a las disposiciones fiscales vigentes en el territorio nacional o, cuando así proceda, con base en los tratados y acuerdos internacionales de los que el país sea parte⁷⁵.

⁷³ Artículo 98 de la LISR.

⁷⁴ Artículo 7° de la LFFAOSC.

⁷⁵ Artículo 9° de la LFFAOSC

Asimismo, las organizaciones de la Sociedad Civil que se inscriban en el registro federal establecido por la LFFAOSC tienen, entre otros beneficios económicos, los siguientes derechos⁷⁶:

- Acceder a los apoyos y estímulos públicos que para fomento de las actividades previstas en el artículo 5 de esta ley, establezcan las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.
- Gozar de los incentivos fiscales y demás apoyos económicos y administrativos, que permitan las disposiciones jurídicas en la materia.
- Recibir donativos y aportaciones en términos de las disposiciones fiscales y demás ordenamientos aplicables.

CAPACIDAD / LEGISLACIÓN 5.- Interpretación legal de el “público”.

- Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente LGEEPA

Con respecto a la interpretación legal del “Público”, la LGEEPA de acuerdo con el artículo 189 indica que toda persona, grupo social y/u organización, puede denunciar ante la PROFEPA u otras autoridades, cualquier acto u omisión que contravenga las disposiciones legales en la materia. Sin embargo, existen varias disposiciones que restringen la participación del público en general dentro de los procedimientos previstos en la ley.

- Ley de equilibrio ecológico y protección al ambiente del estado de Chiapas

Esta ley, al igual que la LGEEPA, considera la denuncia popular dotando a cualquier persona del derecho y el deber de denunciar ante la secretaria de desarrollo rural y ecología o ante la autoridad municipal de su domicilio, todo hecho, acto u omisión que cause o pueda causar daños al ambiente o produzca desequilibrio ecológico en cualquiera de sus formas.

La denuncia popular, por consiguiente, es el instrumento jurídico que tiene el pueblo de Chiapas para evitar que se contravengan las disposiciones de la presente ley y las de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y preservación y restauración del desequilibrio(sic) ecológico.⁷⁷

CAPACIDAD / LEGISLACIÓN 6.- Apoyo financiero internacional para las ONGS

- Código de la Hacienda pública para el Estado de Chiapas.

Este código considera como ingresos extraordinarios: aquellos ingresos excepcionales, que la hacienda pública del estado, percibe para cubrir gastos eventuales, cuando circunstancias especiales la coloquen frente a necesidades imprevistas que la obliguen a efectuar erogaciones no presupuestadas, mismos que pueden ser otorgados por la federación, los municipios y organismos internacionales.⁷⁸

⁷⁶ Artículo 6° de la LFFAOSC

⁷⁷ Artículo 127° de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al ambiente del estado de Chiapas

⁷⁸ Artículo 7° del Código de la Hacienda Publica para el Estado de Chiapas

Además faculta al poder ejecutivo del estado a través de la Secretaría de Hacienda, podrá participar con el carácter de cofideicomitente, con cualquier persona física o moral, pública o privada, regional, nacional o internacional, en aquellos fideicomisos que sean de aportante solidario para el desarrollo del estado.⁷⁹

CAPACIDAD / LEGISLACIÓN 7. Condiciones para la filantropía local.

No se encontró nada sobre el tema.

En la tabla siguiente se observan los valores numéricos resultantes, así como el semáforo asignado en cada caso. Las tablas con los resultados detallados por indicadores pueden consultarse en el anexo 3.

Promedio de los indicadores de legislación de la Categoría IV.

La Constitución permite asociaciones que defiendan el medio ambiente	100
Facilidades tributarias	70

Justificación.

El marco legal estatal y federal permite la formación de grupos y asociaciones cuyo objetivo sea la prevención, preservación, protección y restauración del medio ambiente. Al rubro de facilidades tributarias a nivel estatal se le asigna un valor débil toda vez que carecemos de legislación que considere este aspecto, por lo que tenemos que considerar el marco jurídico federal, especialmente la LFFAOSC, contempla a las organizaciones dedicadas al trabajo ambiental y brinda facilidades que fomentan el trabajo de la sociedad civil organizada. Sin embargo, solamente cierto tipo de organizaciones (entre ellas las ambientales) pueden obtener un porcentaje de deducibilidad y algunas exenciones, y el procedimiento práctico para acceder a ellas no es fácil. Vale la pena destacar que no hay incentivos para que las personas físicas ni morales realicen donaciones.

B. FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES DEL GOBIERNO

Esta subcategoría evalúa las acciones gubernamentales que fortalecen a los recursos humanos para que puedan ayudar al público a acceder a la información, a los mecanismos de participación y de justicia ambiental. Es necesario contar con servidores públicos informados con disposición de ayudar a la población y jueces que conozcan la legislación ambiental para que la población esté en posibilidades de obtener información y participar. Para esta sección se revisaron los siguientes indicadores:

Indicadores Categoría IV, Subcategoría B.

Subcategoría B. Programas gubernamentales para la creación de sus capacidades. Capacidad/Gobierno (C/G)
C/G 1. Inversiones gubernamentales en conformidades con leyes y normativas sobre acceso a la información y la participación.
C/G 2. Capacitación a funcionarios de gobierno.
C/G 3. Capacitación a funcionarios judiciales.

El indicador C/G1 permite evaluar si en las instituciones gubernamentales existe personal

⁷⁹ Artículo 400° del Código de la Hacienda Publica para el Estado de Chiapas

responsable para asegurar el cumplimiento de leyes y reglamentos sobre el acceso a la información y a los mecanismos de participación social. Los indicadores C/G2 y C/G3 evalúan si se ha impartido capacitación constante a los funcionarios gubernamentales y los jueces, sobre el acceso a la información y a los mecanismos de participación. Finalmente, el indicador C/G4 detecta la existencia de leyes específicas sobre el acceso a los mecanismos de participación social, vinculada con el medio ambiente.

Casos estudiados.

En esta subcategoría se seleccionaron las siguientes instituciones como casos de estudio.

- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) Delegación Chiapas.

La SEMARNAT es la dependencia gubernamental que tiene como misión “luchar por incorporar en todos los ámbitos de la sociedad y de la función pública, criterios e instrumentos que aseguren la óptima protección, conservación y aprovechamiento de nuestros recursos naturales, conformando así una política ambiental integral e incluyente dentro del marco del desarrollo sustentable⁸⁰.

- Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Chiapas.

El Poder Judicial del Estado de Chiapas, es uno de los Poderes del Estado, dedicado a la impartición y administración de justicia, pronta y expedita conformado por el Supremo Tribunal de Justicia; Tribunal Electoral; Tribunal de Servicio Civil; Consejo de la Judicatura; Juzgados de Primera Instancia; Juzgados de Paz y Conciliación Juzgados de Paz y Conciliación Indígena; Juzgados Municipales; y los demás servidores públicos.⁸¹

- Instituto de Historia Natural y Ecología (IHNE).

El Instituto de Historia Natural y Ecología es un organismo público descentralizado del Gobierno del Estado de Chiapas, dedicado a la investigación, educación ambiental, manejo, protección, exhibición y difusión de los recursos naturales para su conservación en beneficio de la sociedad.⁸²

- Juzgado Regional 2do delo Civil de Chiapa de Corzo.

Corresponde al Poder Judicial del Estado de Chiapas, la facultad de impartir y administrar justicia a través de la aplicación de la Ley dentro de su jurisdicción en materia del fuero común en los asuntos civiles, familiares, penales y administrativos, y en materia del fuero federal, cuando las leyes respectivas se las confieran.

- Secretaria de Educación del Estado de Chiapas.

Depende del ejecutivo estatal y sus funciones son; proponer al ejecutivo estatal la política de educación a ejecutarse en el estado, observando las disposiciones constitucionales federales, elaborando los programas anuales en materia de educación, ejecutarlos vigilando el cumplimiento de las disposiciones legales y fomentar la enseñanza pública autorizando la

⁸⁰ Ver página de la SEMARNAT: <http://www.semarnat.gob.mx>

⁸¹ Ver página del Tribunal: <http://www.stj-chiapas.gob.mx>

⁸² Ver página del IHNE: <http://www.ihne.chiapas.gob.mx>

participación privada, cuidando estrictamente que la calidad y los servicios educativos que se presten, contribuyan al mejoramiento social.⁸³.

- Congreso del Estado de Chiapas.

El Poder Legislativo del Estado de Chiapas se ejerce a través del H. Congreso integrado por 40 diputados, representantes populares electos.

El congreso se reúne en dos períodos ordinarios de sesiones, en los que se ocupa de estudiar, discutir y votar las iniciativas de Leyes y Decretos que se presenten, así como de resolver toda clase de asuntos de su competencia.

- Sub Secretaría de Desarrollo Forestal (SEDEFOR).

Depende de la Secretaría de Desarrollo Rural y tiene la responsabilidad de coordinar la participación y vinculación interinstitucional, para que se puedan compartir criterios y concertar acciones que hagan realidad el manejo sustentable de nuestros bosques, así como la operación de los proyectos.

En la tabla siguiente se observan los valores numéricos resultantes, así como el semáforo asignado en cada caso. Las tablas con los resultados detallados por indicadores pueden consultarse en el anexo 3.

Tabla 34: Promedio de los indicadores de capacidades del gobierno.

Esfuerzos del Estado para fortalecer sus propias capacidades.	80
---	----

Justificación.

De manera general, las instituciones revisadas tuvieron un comportamiento similar, por lo que se presenta la justificación en conjunto.

El promedio de la evaluación sobre los esfuerzos del Estado es de carácter medio debido a que el personal que labora en las dependencias ha recibido capacitación en diversos niveles pero esta no es constante y no es aplicada en todos y cada uno de los órganos analizados.

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), ha impartido talleres de capacitación primero a todos sus funcionarios y posteriormente a todo el personal; realizando esta capacitación mediante teleconferencias de manera constante.

Por su parte el Instituto de Historia Natural y Ecología dentro de su proceso de certificación ante ISO ha implantado desde hace dos años capacitaciones constantes a las áreas de Educación y Cultura Ambiental, Investigación y directamente al personal del ZOOMAT en materia de la ley de acceso a la información y servicio a usuarios.

Los órganos legislativos realizan esta capacitación en menor medida y solo es aplicada a niveles directivos altos, pero en lo que corresponde al resto de los casos de estudios no existen o aun se encuentran en desarrollo los procesos de capacitación y estos serán aplicados en una primera instancia únicamente a niveles jerárquicos altos dentro de la estructura orgánica de cada una de estas dependencias.

⁸³ Ver página de la SECH: <http://www.educacionchiapas.gob.mx>

En cuanto a la legislación ambiental, todos los casos de estudios mencionaron tener conocimiento en menor o mayor medida al aplicarla o haberla aplicado durante el desarrollo de las actividades que han desarrollado continuamente, en este sentido todas y cada una de ellas maneja un departamento jurídico especializado quien es el encargado de dar seguimiento a todos los asuntos relacionados a este tema tomando como base la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Chiapas.

Principales resultados.

Para que la población pueda obtener información ambiental y pueda participar en la toma de decisiones, es necesario contar con servidores públicos preparados y dispuestos a servir a la sociedad, así como jueces que conozcan la legislación ambiental.

Fue bien visto durante el desarrollo de la investigación que la mayoría de las instituciones realizan esfuerzos para contar con funcionarios eficientes y capacitados para abrir los espacios necesarios para la participación y el acceso a la información en la temática ambiental, pero también sabemos que estos esfuerzos no son suficientes si únicamente se capacitan a los altos mandos quienes en la mayoría de los casos son quienes menos contacto directo con la sociedad mantienen.

Es necesario ampliar la capacitación hacia todas aquellas áreas que se ocupan de atender a la ciudadanía y realizarla de manera constante y profesional en miras de la integración de instituciones que se encuentren ampliamente capacitadas en cuanto a legislación, participación y acceso a la información ambiental.

C. FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES DE LA CIUDADANÍA

Esta subcategoría evalúa los programas gubernamentales elaborados para fortalecer la capacidad ciudadana de hacer valer los Principios de Acceso, y las leyes que los interpretan y garantizan. Es más factible que la participación ciudadana en la toma de decisiones contribuya a lograr un ambiente saludable si la comunidad entiende los problemas ambientales, tiene posibilidades de organizarse y conoce los instrumentos institucionales tanto para obtener información como para participar en la toma de decisiones. En la tabla siguiente se enuncian los indicadores evaluados en esta subcategoría:

Tabla 35: Indicadores Categoría IV, Subcategoría C.

Subcategoría C. Programas gubernamentales para la creación de capacidades en el público. Capacidad/Público (C/P)
C/P 1. Información sobre mandatos y puntos de contacto.
C/P 2. Orientación al público para tener acceso a la información.
C/P 3. Orientación al público para participar en la toma de decisiones.
C/P 4. Orientación al público para presentar reclamos en procesos judiciales y administrativos.
C/P 5. Idiomas y traducción de información administrativa.
C/P 6. Fondos y subsidios gubernamentales destinados a apoyar actividades de las ONG.
C/P 7. Capacitación de los profesores y materiales para educar sobre el medio ambiente.
C/P 8. Programa de educación sobre el medio ambiente.
C/P 9. Apoyo y ayuda legal a profesionales independientes.

Los indicadores C/P1, C/P2, C/P3, C/P4 y C/P5 evalúan si las instituciones gubernamentales cuentan con personal capacitado para orientar al público sobre los

mecanismos para obtener información, para participar en la toma de decisiones y para formular reclamos en procedimientos administrativos, así como la disponibilidad de información en diversos idiomas o lenguajes. Los indicadores C/P6 y C/P 9 evalúan el apoyo que otorga el gobierno a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil y a profesionistas independientes que brindan asesoría legal al público. Por último, los indicadores C/P7 y C/P8 son útiles para detectar la existencia de planes y programas de capacitación en educación ambiental.

Casos estudiados.

Para resolver esta sección se entrevistó a diversas personas que laboran en las instituciones gubernamentales mencionadas en la sección anterior, en instituciones educativas y en organizaciones no gubernamentales, una de cada instancia.

- Instituto de Historia Natural y Ecología (IHNE).

El Instituto de Historia Natural y Ecología es un organismo público descentralizado del Gobierno del Estado de Chiapas, dedicado a la investigación, educación ambiental, manejo, protección, exhibición y difusión de los recursos naturales para su conservación en beneficio de la sociedad.

- Instituciones educativas:
 - Instituto Tecnológico Joaquín Miguel Gutiérrez.
 - Escuela Secundaria del Estado
 - Escuela Preparatoria Pública No. 1 del Estado.
 - Universidad Autónoma de Chiapas.
- Organizaciones No Gubernamentales:
 - Conservación Internacional Chiapas.
 - Pronatura Chiapas.
 - Grupo Ecológico Joaquín Miguel Gutiérrez.
 - Solidaridad Campesino Magisterial A.C. (SOCAMA)

En la tabla siguiente se observan los valores numéricos resultantes, así como el semáforo asignado en cada caso. Las tablas con los resultados detallados por indicadores pueden consultarse en el anexo 3.

Promedio de los indicadores de capacidades de la ciudadanía.

Esfuerzos del Estado para fortalecer las capacidades del público.	75
---	----

Justificación.

En términos generales, las instituciones revisadas obtuvieron un valor medio en su desempeño para fortalecer las capacidades del público, por lo que se presenta la justificación en conjunto. La información fue encontrada en los sitios de red y a través de requerimiento vía correo electrónico o vía telefónica en algunos casos y estos fueron proporcionados de manera rápida y sin mayores complicaciones.

Ninguna de las instituciones mencionadas difunde o diseña materiales para dar a conocer la información relacionada al acceso a la información al público y la manera en que la ciudadanía puede participar.

Acerca de la participación del público en los procesos de toma de decisiones todas las instituciones, a través de sus planes, programas o comités que integra en las regiones generalmente rurales, proporciona indicaciones acerca de cómo pueden participar en el proceso de toma de decisiones que afecten al medio ambiente. Pero esta labor la realizan en el momento de aterrizar los planes y programas en las comunidades o en el momento de integrar los comités que se encargaran, en cooperación con los especialistas de la dependencia, de monitorear el desempeño de estos programas y no existe ningún material que indique al público como hacerlo. Sin embargo esta participación si existe.

Sobre la orientación al público para presentar reclamos en procesos judiciales y administrativos, en las instituciones investigadas no se contaba con material que indicara al público como formular un reclamo de carácter administrativo o judicial en alguno de sus procesos, pero al mismo tiempo no existía en ninguno de los casos alguna petición de este tipo.

El Estado de Chiapas cuenta con un alto porcentaje de comunidades indígenas, sin embargo; no se producen o editan materiales de información en dialectos o lenguajes para personas marginadas que deseen acceder a cualquier tipo de información y en especial en materia ambiental que es el área en donde quizá menos atención se ha puesto. Es decir la información referente a mandato y punto de contacto únicamente se encuentra en español y algunos materiales se han elaborado en inglés debido a solicitudes hechas por extranjeros.

En cuanto al apoyo económico para las organizaciones civiles, estos subsidios pero no son entregados sobre una base imparcial, en muchos de los casos se entregan recursos a organizaciones formadas únicamente con el afán de lucrar con esos recursos, lo que genera que otras organizaciones que quedan con poco presupuesto se sostengan con sus propios recursos haciendo más difícil su labor dentro de la sociedad.

En materia de educación ambiental únicamente se aplican cursos de actualización a los educadores ambientales y los programas de estudio no se encuentran debidamente requisitados, en muchas ocasiones los educadores ambientales no cuentan con los materiales adecuados necesarios para desarrollar sus labores, y no existe incentivación por parte del gobierno hacia ellos.

El gobierno no incentiva la currícula de los profesores en materia de educación ambiental, al mismo tiempo la Secretaria de Educación no publica materiales para un grado específico a nivel curricular de los profesores.

En las instituciones educativas no es exigido un currículo ambiental adecuado a las necesidades del estado.

En relación con las instituciones que trabajan en derecho ambiental, al igual que otras ONG's, no se tienen restricciones para apoyar al público, sin embargo deben esforzarse para conseguir los financiamientos que les permitan desempeñar su labor.

Principales resultados.

En cuanto a la participación del público en los procesos de acceso a la información y la toma decisiones en materia ambiental aún falta mucho por hacer debido a que no se han desarrollado los mecanismos necesarios para generar la participación de la ciudadanía en estos, si bien el esfuerzo para crear estas capacidades se empieza a llevar a cabo es necesario fortalecerlo y difundirlo de manera amplia y correcta.

Es importante dar a conocer al público en general sus derechos de acceso a la información. Mientras la población desconozca sus derechos de acceso a la información, se muestre

desinteresada tanto en la problemática ambiental como en las distintas formas de participación, no será posible avanzar en la construcción del desarrollo sustentable.

En educación ambiental, si bien se han hechos esfuerzos por incorporar la temática en el currículo escolar de primaria y secundaria y dar capacitación y crear el Plan Estatal de Educación Ambiental para el estado de Chiapas, no se cuentan con los materiales y los recursos adecuados y necesarios para llevar a cabo esta labor de manera digna y eficiente que cumpla de manera formal con los objetivos que persigue el correcto desarrollo de una sociedad informada. Es necesario asignar los recursos y materiales necesarios y extender esta información a todos los niveles escolares. Pero no como una materia más o incluyendo contenidos extras; la educación ambiental debe considerarse de manera integral y apegada a la situación real de las necesidades de los municipios, estados y el país.

De igual forma, la capacitación a los docentes y la elaboración de materiales debe realizarse para los niveles educativos superiores en los cuales el tema de educación ambiental se encuentra desierto salvo en las áreas y carreras en las cuales es requisito indispensable y aún así ésta es carente de contenido.

D. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

Promedio de los indicadores por subcategoría.

Subcategoría	Promedio
Marco legal	85
Fortalecimiento del gobierno	80
Fortalecimiento del público	75

El marco legal mexicano y el marco legal local permite y garantiza la constitución de grupos y asociaciones cuyo objetivo es la prevención, preservación, protección y restauración del medio ambiente. Además, retomando la legislación federal, la tributaria, pero sobretudo, la nueva LFFADOSC, brindan facilidades y fomentan el trabajo de la sociedad civil organizada.

Hay acciones emprendidas por el gobierno para fortalecer sus propias instituciones a través de la capacitación a funcionarios gubernamentales sobre la importancia de tener mecanismos y hábitos de rendición de cuentas.

Es necesario promover la capacitación a jueces y demás funcionarios en materia de acceso a la información y legislación ambiental.

La educación ambiental debe extenderse a todos los sectores de la sociedad, pues es la base de una participación responsable y comprometida.

Se requieren mejores apoyos para las organizaciones no gubernamentales, dado que estos espacios es uno de los mejores instrumentos para fortalecer la participación social.

CONCLUSIONES GENERALES

Acceso a la Información.

Revisando el ámbito legal de la participación en general y particularmente en temas ambientales, se encontró que la constitución Política del Estado de Chiapas, hace referencia limitada sobre los derechos individuales y específicamente sobre el acceso a la información, sólo contempla el derecho de petición. Sin embargo, observando el espectro jurídico completo, donde se articulan leyes estatales y federales, se puede observar que el entramado jurídico alcanza más consistencia para el acceso a la información.

Desde esta perspectiva podemos decir, que existen argumentos jurídicos para pugnar por el acceso a la información en general y sobre temas ambientales en particular. Sin embargo, hacer efectiva esta premisa resulta bastante difícil, en tanto que los funcionarios públicos no diseñan sus políticas y ejecutan sus programas bajo la plena observancia de la ley, y por otra, el ciudadano común no conoce la ley o renuncia a cualquier intento de gestión para evitar el tortuoso proceso burocrático que implica.

No obstante, de acuerdo a la LEEPA, aun cuando establece responsabilidades ambientales a los Ayuntamientos municipales, ubica como e inmediato responsable de la vigilancia de los ecosistemas al gobierno estatal.

En la práctica, es el IHNE el encargado de promover y ejecutar las políticas ambientales, lo que implica un monitoreo permanente del estado del agua, aire y suelo; donde también se contempla la obligación de ofrecer un sistema de información permanente, así como la responsabilidad de actualizar la información a través de la elaboración de informe anual sobre la situación ambiental.

La LEEPA, también promueve la investigación científica y tecnológica sobre las causas y efectos de los fenómenos ambientales y la creación de técnicas y procedimientos que permitan prevenir, controlar y abatir la contaminación.

Sin embargo a pesar de que la ley es amplia y cubre casi todos los temas relacionados con los asuntos de interés público, en algunos casos, no se establecen las especificidades que permitan explicar las formas de aplicación. Por ejemplo en el tema de acceso a la información se plantea el interés de mantener informada a la sociedad, pero no se establece claramente, los mecanismos, la cantidad, la calidad de la información que se debe poner en manos de la ciudadanía.

Esto se hizo más evidente en las emergencias ambientales, pues aunque la ley de protección civil plantea la necesidad mantener informada a la población antes, durante y después de los eventos; la autoridad no cumplió con esa responsabilidad y en algunos casos ha influido la imprecisión de la ley, pero también la negligencia e ineficiencia de los funcionarios.

Pero la situación se vuelve más complicada, si le agregamos a que los funcionarios públicos tampoco tienen voluntad de que los ciudadanos conozcan los resultados de su gestión. El caso del IHNE, ejemplifica claramente lo anterior, en tanto que si bien son estrictos con los informes que le solicitan a las empresas consideradas como emisoras de contaminantes, ellos, a pesar de que la ley establece que deben informar a la ciudadanía sobre el estado del medio ambiente, no tienen el menor interés e cumplir con esta obligación

Desde el punto de vista de académicos chiapanecos, el trabajo institucional ha jugado un papel importante respecto al desarrollo del estado, lo que significa que se han vivido

experiencias importantes, pero nunca han sido reflexionadas ni sistematizadas para rescatar nuevos aprendizajes. En otras palabras las instituciones generan mucha información que pueden ser de utilidad para el mejoramiento de sus mismas prácticas, pero también deberían ser los mecanismos a través de los cuales la sociedad se enterara del trabajo que se realiza en el estado.

Es decir, a pesar de que muchos actores sociales, funcionarios y políticos manifiestan ver la transición a la democracia como un ideal, en la vida cotidiana no se observa ningún avance hacia esta ruta. Todo lo contrario, los funcionarios públicos siguen tomando decisiones de manera discreta y no tienen ningún interés de que la ciudadanía opine respecto a los asuntos de interés público; y mucho menos están dispuestos a transparentar el manejo de los recursos y entregar resultados concretos de su gestión, es decir tangibles, medibles y evaluables.

Pero el futuro democrático del estado se vuelve más complicado si tomamos en cuenta que, en la práctica, las instituciones no corrigen sus vicios ni fomentan nuevos hábitos, mientras que de parte de la ciudadanía, pasando los procesos electorales, no se ve que se interesen por incidir en temas de la vida pública y mucho menos que traten de hacer uso de los instrumentos jurídicos para pugnar por el acceso a la información.

No podemos ver a una ciudadanía pugnando por el acceso información para incidir en la vida pública, si no avanzamos del discurso democrático a la inauguración de un sistema de gobierno donde se promueva la participación ciudadana en la toma de decisiones, se transparente el manejo de recursos y se genere condiciones para que una contraloría ciudadana valide los resultados de las políticas públicas.

Antes de cerrar este capítulo, es importante señalar que en junio del 2004 se concretaron una serie de modificaciones al Código Penal del estado de Chiapas, a partir de estas modificaciones el Código Penal es conocido como Ley Mordaza, debido a que las modificaciones básicas repercuten en los delitos de difamación contra servidores públicos, generándose una lectura política que deja de manifiesto la defensa del Gobierno a sus funcionarios para evitar que sean envueltos en escándalos. Además, esta reforma lleva un dedicatoria a los medio de comunicación, situación que aunque es desagradable en lo que se supone es un estado democrático, a generado el interés de los medios de comunicación en temas de acceso a la información y participación ciudadana, lo anterior garantiza al menos para quienes estamos impulsando estos temas en Chiapas, fijar un alianza estratégica con los medios de comunicación como actor social.

Acceso a la Participación.

En Chiapas no existe un marco legal perfecto que sustenta la participación ciudadana en los asuntos de interés público, si hay al menos leyes locales que proporcionan los elementos necesarios para que los interesados puedan participar en temas que son de su interés.

En el caso de la definición de las políticas y programas del gobierno de Chiapas 2001-2006, se llevó acabo desde la campaña electoral que realizó el gobernador actual, donde ciertamente hubo participación, sin embargo por las circunstancias en que se dieron, el proceso perdió el sentido ciudadano y adquirió un carácter político que indujo a los participantes a buscar posiciones políticas y no a reflexionar sobre como definir un programa de gobierno que permitiera ubicar las problemáticas con mayor precisión y definir nuevas metodologías para operar las políticas públicas con un estilo más novedoso.

En el proceso de creación y aprobación de la ley de turismo, se experimentó una situación similar a la anterior, en tanto que la propuesta fue impulsada por un diputado y el ejecutivo

estatal. La difusión que se realizó fue muy limitada, situación que seguramente influyó para inhibir la participación, pero además la idea de apropiarse del proceso por parte de los grupos que dirigieron, hizo perder de vista el objetivo principal.

En la construcción del Parque Ecológico Cañón del Sumidero, se observa que los empresarios del grupo promotor lograron de inmediato el consenso de las autoridades estatales y federales, e incluso tuvieron todo el apoyo para obtener el espacio donde realizarían la construcción, para hacer los estudios y planear todo el proyecto.

De manera que la escasa participación ciudadana no se debe solo a la ausencia de leyes que garanticen la participación, más bien se debe a la ausencia de una verdadera cultura ciudadana que permita a los chiapanecos apropiarse de los espacios y fortalecer la sociedad civil.

Pero la baja participación también se debe a que los funcionarios públicos, como parte de la misma sociedad, en algunos casos no conocen las leyes o les resulta más cómodo realizar su trabajo institucional sin que nadie los observe o evalúe.

Acceso a la Justicia.

México cuenta con un amplio marco legal en materia ambiental; sin embargo, aún no es posible afirmar que el acceso efectivo a la justicia ambiental, sea un derecho consolidado. Debemos destacar que en Chiapas la legislación local se basa en la legislación federal en la materia, por lo que no encontramos en la primera ningún tipo de innovación.

El Poder Judicial sigue siendo un sector con graves retrasos en cuanto a capacitación y comprensión de asuntos ambientales: no se cuenta con tribunales especializados en la materia y tampoco existe legislación concreta para asignar responsabilidades por daño ambiental, la legislación existente utiliza la lógica jurídica clásica (civilista) que, en muchas ocasiones, no puede brindar soluciones a problemas ambientales.

Bajo este marco de referencia podemos concluir que, en términos generales, existe acceso a la justicia administrativa relacionada con asuntos ambientales, con grandes limitaciones, tales como:

- Legitimación procesal restringida (se requiere ser afectado directamente) para interponer un Recursos de Revisión.
- No permite la participación de terceras personas en el proceso.
- La autoridad ambiental resulta juez y parte en el mismo proceso.
- Se limita a la reparación formal de derechos y no a la afectación material.

La misión y fin del derecho es realizar todo trabajo de manera justa, con disciplina social y sobre todo equitativa; así la justicia es la constante y firme voluntad de dar a cada uno lo que le corresponde, no solo al ser humano sino también a todo lo que nos rodea en el mundo.

La publicidad de las leyes es uno de los más importantes derechos de la sociedad para que como ciudadanos estemos enterados de las nuevas normas o bien de las nuevas fluctuaciones existentes. Ahora bien, solo en cuanto concierne a la información jurídica, se sabe que en el país México tenemos enormes carencias por querer conocer cuales son nuestros derechos y no solo esto sino también la apatía por querer ser una sociedad informada; por otro lado si existen modificaciones en cuanto a las leyes, aunque sean pocas difícilmente son dadas a conocer.

Por otra parte es preciso que la ciudadanía tome en sus manos el derecho a acceder a la información ambiental para que de este modo las instituciones sean conscientes del papel que desempeñan y a su vez puedan exigir su derecho a vivir en un ambiente sano.

Nos parece importante mencionar que la sola aplicación de estos indicadores fue un ejercicio de acceso a la información para conocer los casos de estudio, que nos permitió vivir la experiencia de la negación de información sin fundamentos jurídicos, y el deficiente manejo de las leyes de acceso a la información y su reglamentación por parte en este caso de la Delegación de la Profepa. Por lo anterior nos permitimos proponer que en futuras aplicaciones, específicamente para el tema de justicia ambiental las instituciones coordinadoras consideren a organizaciones que se dediquen al litigio en materia ambiental, ya que este tipo de organismos como litigantes son parte en muchos procesos y se les facilita el acceso a la información en los casos, creemos que esto eficientaría el trabajo y sus resultados, y posibilitara la aplicación de indicadores a mayor número de casos.

Esperamos, que este documento sirva para entrar en una discusión profunda de la justicia ambiental en el país, y que contribuya, a aumentar la disposición de las autoridades a ser transparentes y a confiar, en el ejercicio responsable de la ciudadanía que tenemos la sociedad civil organizada.

Fortalecimiento de capacidades.

El acceso a la información y la participación de la sociedad en los procesos de toma de decisiones consagrados a través del Principio 10 de la Declaración de Río, son una herramienta fundamental que puede catalizar la participación y la influencia de la sociedad en asuntos de interés y beneficio común: por ejemplo el medio ambiente.

Desafortunadamente, al igual que otras declaraciones signadas por diferentes países a nivel internacional, **los signatarios no cuentan con marcos jurídicos y reglamentaciones que les permitan aterrizar y salvaguardar estos principios**, lo cual, nos lleva a contar con retos importantes en la legislación y regulación jurídica para la implementación y ejecución de estos principios

En México las condiciones políticas, democráticas y económicas se encuentran en un desequilibrio total, pues el ejercicio democrático de la sociedad es fuerte pero incipiente, la oligarquía política difícilmente permite la participación de nuevos actores sociales que no contribuyan con sus propios intereses, y nuestra economía denominada “en transición”, tiene en una población de 103 millones a 5 de los hombres más ricos de América Latina y 25 millones de personas que viven con menos de un dólar al día.

En estas condiciones, la sociedad civil tiene una historia larga e importante en la búsqueda de la incidencia de sus iniciativas en la vida pública del país y de exigir nuevas condiciones jurídicas que potencialicen esta participación, coadyuvando, -en este sentido-, junto con la administración pública en la resolución de los desafíos que como sociedad tenemos. No obstante, **es hasta muy recientemente que estas condiciones y marcos jurídicos de participación civil comienzan a adecuarse a las exigencias de un mundo globalizado y ávido de la colaboración de todos los actores sociales en un contexto de transparencia y rendición de cuentas.**

En términos de acceso a la información, **existen diferentes ámbitos donde se encuentran reglamentaciones concretas, pero más al interior de las instituciones que como una política y marco jurídico de mayor alcance.** No fue sino hasta hace más de un año que se publicó la Ley de Acceso a la Información y se formó el Instituto Federal de Acceso a la

Información (IFAI) el cual es la instancia a nivel federal que permite el acceso de los ciudadanos a la información que estos requieran para sus intereses, siempre y cuando estas peticiones no contravengan las garantías de privacidad y de información clasificada de personas físicas, morales o instituciones.

Igualmente en el ámbito **de la participación social, existen diferentes iniciativas federales para fomentar y fortalecer las actividades de las organizaciones civiles en México, así como potencializar las actividades de filantropía que se llevan a cabo.** En este sentido, el registro de organizaciones civiles es ya un importante esfuerzo que la Secretaría de Desarrollo Social esta impulsando para regular las actividades de las organizaciones que trabajan con los fondos que esta institución destina a las actividades de la sociedad civil organizada.

Como podemos ver, **si bien a nivel federal existen estos esfuerzos importantes, a veces concretos en leyes y a veces como iniciativas parciales, es en las Entidades Federativas y sus municipios y localidades donde hacen falta las reglamentaciones que sean capaces de regular este acceso a la información y que fomenten la participación ciudadana,** para pasar del dicho al hecho en los temas donde la sociedad e instituciones, debemos trabajar por el bien común.

Para el caso del Estado de Chiapas, considerando el acceso a la información y participación ciudadana, esta investigación arrojo como uno de los resultados importantes que **a nivel estatal se carece de una normatividad y reglamentaciones específicas en materia de acceso a la información y participación ciudadana,** por lo que los ciudadanos chiapanecos siempre que exijan estos derechos deberán recurrir a la legislación federal, que lamentablemente no aplica para muchas de las exigencia de información y participación frente a las instancias estatales.

Esta situación no es exclusiva del estado de Chiapas, por lo que muchos estados han desarrollado su legislación local en la materia. **Chiapas hasta el momento solo cuenta con una pobre iniciativa de ley sobre acceso a la información promovida en la pasada legislatura por la fracción parlamentaria del PAN.** No obstante y desafortunadamente, esta iniciativa esta basada en legislación que hace varios años se implemento en otros estados como primeros ejercicios de acceso y participación, por lo que no es un material que verdaderamente responda a las necesidades actuales de la sociedad chiapaneca.

Durante la implementación del proyecto en el Estado de Chiapas quedo muy claro en el nivel de investigación y aplicación de indicadores que el principal problema no radica solamente en que las autoridades nieguen o bloqueen el acceso a la información no únicamente hablando del tema ambiental, o en la carencia de legislación local que garantice estos derechos: **uno de los mayores problemas es la carencia de información básica para acceder a los procesos de toma de decisiones, justicia, participación e información,** además de que en muchos casos no se cuenta con expedientes que reflejen la información completa o actualizada que se requiere.

Chiapas, es el estado que según las Naciones Unidas cuenta con los mayores niveles de marginación en el país según el Índice de Desarrollo Humano. Asimismo, cuenta con una riqueza biológica y cultural de las mayores en el planeta. Conjuntando lo anterior y otras características socioeconómicas y políticas, el estado cuenta con una actividad importante de organizaciones civiles en toda su geografía. Aunque esto podría ilustrar el hecho de que **Chiapas debería estar a la vanguardia en términos de marcos jurídicos y normatividades para catalizar positivamente la participación ciudadana y el acceso a la información, desafortunadamente esto no es así.**

Según nuestros resultados, si bien tanto **las autoridades como las organizaciones civiles reconocen el hecho de que se necesitan estas reglamentaciones que aterricen localmente las iniciativas federales**, en general **persiste un ambiente de desconfianza en cuanto al acceso de las organizaciones civiles a la información institucional**, es decir, las instituciones niegan la información a los ciudadanos organizados o no. Sin embargo, esto también se da en el otro sentido, y **muchas organizaciones y actores sociales tampoco dan su información a la administración pública por la misma desconfianza que priva en la sociedad.**

Lo anterior es uno de los resultados más importantes, pues si bien **todos los actores sociales involucrados en la investigación reconocen que: es necesario contar con la información adecuada y tener la capacidad de acceder libremente a ella aceptando las responsabilidades que implica** un factor de cambio que genera una nueva sociedad con mayor participación y grado de incidencia en las políticas públicas municipales, estatales, y nacionales; **debido a los mismos niveles de desconfianza que privan, se medra la capacidad de construcción conjunta de estos marcos jurídicos.**

Dentro del tema de la participación ciudadana, uno de los resultados más trascendentes es que **muchas de las organizaciones civiles e inclusive instituciones, cuentan con personal o áreas que se dedican al apoyo y asesoría a grupos y colectivos, con el fin de que se consoliden como sujetos sociales con personalidad jurídica**, para realizar actividades de diferente tipo accediendo a fondos que les permitan realizarlas.

Si bien **dentro de Chiapas no existe una regulación jurídica que contribuya a fomentar la participación ciudadana** por medio de organizaciones o a **apoyar a estos sujetos sociales ya formados en sus actividades**, aquí la reglamentación federal juega un papel fundamental, pues debido a sus características hace muy caro en términos económicos el contar con los requisitos mínimos para ser una asociación civil por ejemplo y asimismo, es alta la carga impositiva tributaria que esta debe solventar sólo para no perder su registro.

En términos generales, podemos concluir que después de la aplicación de indicadores en este ámbito de acceso a la información y participación ciudadana en el tema de fortalecimiento de capacidades, **existen aún desafíos a nivel local y federal por parte de todos los actores sociales involucrados que de no solucionarse positivamente y de manera constructiva**, limitaran el desarrollo de una sociedad participativa, incluyente y propositiva en el desarrollo y progreso que tanto se requiere a nivel nacional y estatal.

Sin duda este proyecto en su totalidad formará parte de un análisis que refleje la manera en que la sociedad chiapaneca participa en la toma de decisiones de suma importancia para el medio ambiente del estado y la manera en que las instituciones obstaculizan o facilitan el acceso a la información referente a este tema, así como la creación y aplicación de mecanismos que garanticen el libre ejercicio de este derecho.

En un análisis de resultados, podemos observar que **existe el interés de todos los actores sociales por alcanzar una reglamentación que aterrice las iniciativas y leyes federales dentro del Estado**, sin embargo hace mucha falta un esquema de trabajo conjunto y facilitación de procesos en un espíritu de construcción conjunta que nos permita consolidar cada uno de los resultados de esta investigación en una propuesta de agenda ciudadana, la discusión y solución, que se requiere para hacer del acceso a la información y el fomento a la participación social una realidad.

Estos resultados son parciales. Falta una inclusión con los resultados que de manera integrada se hagan con las otras dimensiones del análisis que esta llevando a cabo la IA MEX. Es así que debemos esperar un poco para saber **cuál es el siguiente paso que debemos seguir en esta investigación:** pues si bien estamos analizando la problemática y

señalando claramente los desafíos que existen, **tenemos que pasar al nivel de propuesta e iniciativa**, pues de otra manera, lejos de ser parte de la solución, contribuiremos a aumentar una discusión sin fin sobre mecanismos que nos hace falta aterrizar desde hace varios lustros.

En un futuro y a través de iniciativas como la presentada por IA MEX, grupo conformado por la fusión de organizaciones con incidencia en ámbitos federales y locales como el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA); Presencia Ciudadana A.C.; Comunicación y Educación Ambiental S.C.; y Cultura Ecológica A.C.; e impulsados en el estado de Chiapas por la Unión de Ambientalistas Chiapanecos (UACH); y la Red para la Sustentabilidad Social A.C. (REDSSACI), **esperamos contar con un siguiente paso que ponga en práctica las soluciones, que necesitamos construir para resolver nuestro retos.**

Si bien los resultados de este trabajo pueden analizarse en detalle dentro de la aplicación de cada uno de los indicadores y las entrevistas levantadas en medios magnéticos, es de suma importancia señalar que **el mayor de ellos que pudimos encontrar fue la disposición de cada uno de nuestros interlocutores para construir una solución conjunta.** Desde las organizaciones civiles hasta el H. Congreso del Estado tienen la disposición. **Lo que necesitamos encontrar son los medios que nos permitan facilitar este proceso de construcción.**

Sinceramente, esperamos poder encontrar estos medios, pues de lo contrario, seguiremos con un retraso importante en las regulaciones que puedan permitirnos a todos: sociedad civil, administración pública e instituciones – hacer un desarrollo sustentable que logre saldar la gran deuda que hemos acumulado a través de la historia.

ANEXOS

Anexo 1: Acrónimos.

ANP – Área Natural Protegida
API – Análisis y Proyectos de Ingeniería, S. A. de C. V.
CFE – Comisión Federal de Electricidad
CGJ – Coordinación General Jurídica
CNA – Comisión Nacional del Agua
CNSNSA – Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardas
Conafor – Comisión Nacional Forestal
Conanp – Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
DHTA – Diseños Hidráulicos y Tecnología Ambiental, S. A. de C. V.
DOF – Diario Oficial de la Federación
Fonatur – Fondo Nacional para el Fomento al Turismo
IAMEX – Iniciativa de Acceso México
IFAI – Instituto Federal de Acceso a la Información Pública
LAN – Ley de Aguas Nacionales
LFFAOSC – Ley Federal de Fomento a las Actividades de Organizaciones de la Sociedad Civil
LFMN – Ley Federal sobre Meteorología y Normalización
LFPA – Ley Federal de Procedimiento Administrativo
LFTAIPG – Ley Federal de Transparencia a la Información Pública Gubernamental
LGEEPA - Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
LGPC – Ley General de Protección Civil
LP – Ley de Planeación
MP – Ministerio Público
NOM – Norma Oficial Mexicana
(OMS) - Organización Mundial de la Salud
ONG – Organización No Gubernamental
Pemex- Petróleos Mexicanos
PEPPL - Políticas, Estrategias, Planes, Programas y Legislación
PHGVEC – Plan Hidráulico de Gran Visión para el Estado de Chihuahua
Profepa – Procuraduría Federal para la Protección al Ambiente
Proinfra – Proyectos de Infraestructura, S. A. de C. V.
PSAH – Programa de Pago de Servicios Ambientales Hidrológicos
RETC – Registro de Emisión y Transferencia de Contaminantes
Sectur – Secretaría de Turismo
Semarnat – Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEP – Secretaría de Educación Pública
SISI – Sistema de Solicitudes de Información
Ssa – Secretaría de Salud
TAI – The Access Initiative (La Iniciativa de Acceso)
SEDEFOR – Subsecretaría de Desarrollo Forestal.
SISI – Sistema de Solicitudes de Información
SOCAMA - Solidaridad Campesino Magisterial A.C.

Anexo 2: Lista de cuadros y tablas.

- Cuadro 1. Estructura de la metodología de la Iniciativa de Acceso.
- Cuadro 2. Ejemplo de indicador con los posibles valores a elegir.
- Tabla 1: Leyes vinculadas con los Principios de Acceso en México.
- Tabla 2: Casos de estudio seleccionados.
- Tabla 3: Indicadores Categoría I, Subcategoría A.
- Tabla 4: Promedio de los indicadores de legislación.
- Tabla 5: Indicadores Categoría I, Subcategoría B.
- Tabla 6: Promedio de los indicadores de Emergencias.
- Tabla 7: Indicadores Categoría I, Subcategoría C.
- Tabla 8: Promedio de los indicadores de Sistemas de Monitoreo.
- Tabla 9: Indicadores Categoría I, Subcategoría D.
- Tabla 10: Promedio de los indicadores de Reportes.
- Tabla 11: Indicadores Categoría I, Subcategoría E.
- Tabla 12 Promedio de los indicadores de Industrias.
- Tabla 13: Registros de Emisiones y Transferencia de Contaminantes.
- Tabla 14: Promedio de los indicadores por subcategoría.
- Tabla 15: Indicadores Categoría II, Subcategoría A.
- Tabla 16: Promedio de los indicadores de legislación.
- Tabla 17: Indicadores Categoría II, Subcategoría B.
- Tabla 18: Promedio de los indicadores de participación / política
- Tabla 19: Indicadores Categoría II, Subcategoría C.
- Tabla 20: Promedio de los indicadores de participación / proyecto.
- Tabla 21: Promedio de los indicadores de participación.
- Tabla 22: Indicadores Categoría III, Subcategoría A.
- Tabla 23: Promedio de los indicadores de legislación / información
- Tabla 24: Promedio de los indicadores de prácticas / información
- Tabla 25: Promedio de los indicadores de legislación / participación
- Tabla 26: Promedio de los indicadores de prácticas / participación
- Tabla 27: Promedio de los indicadores de legislación / daño ambiental
- Tabla 28: Promedio de los indicadores de prácticas / daño ambiental
- Tabla 29: Promedio de los indicadores de legislación
- Tabla 30: Promedio de los indicadores de prácticas
- Tabla 31: Indicadores Categoría IV, Subcategoría A.
- Tabla 32: Promedio de los indicadores de legislación de la Categoría IV.
- Tabla 33: Indicadores Categoría IV, Subcategoría B.
- Tabla 34: Promedio de los indicadores de capacidades del gobierno.
- Tabla 35: Indicadores Categoría IV, Subcategoría C.
- Tabla 36: Promedio de los indicadores de capacidades de la ciudadanía.
- Tabla 37: Promedio de los indicadores por subcategoría.

Anexo 3: Tablas de resultados (indicadores con valores asignados).

I. Acceso a la Información

Promedio de valores asignados por categoría

CATEGORÍA	CALIDAD DE LA INFORMACIÓN	ACCESIBILIDAD A LA INFORMACIÓN	PROMEDIO
MARCO LEGAL	100	100	100
EMERGENCIA	33	33	33
MONITOREO	80	33	56.5
REPORTES	33	33	33
INDUSTRIAS	80	66	73

II. Participación.

Categoría A. Marco Legal para sustentar la participación

1.- Libertad de participación directa en asuntos públicos	100
2.- Participación pública en proyectos de ley	100
4.- Normas de participación pública en leyes administrativas relativas a protección ambiental	33
4.- Participación pública en la ley de procedimiento administrativo	33

Subcategoría B: Participación en políticas, estrategias, planes, programas o legislación nacionales o subnacionales

1.- Plazo de tiempo anticipado para la notificación del proyecto de política, estrategia, plan, programa o legislación.	40
2.- Calidad de la información que apoya la participación política, estrategia, plan, programas o legislación.	33
3.- Existencia y disponibilidad de políticas, estrategias, planes, programas y leyes en los registros/archivos públicos.	40
4.- Oportunidad de la notificación de la intención de desarrollar política, estrategia, plan, programa o legislación	36.5
5.- Oportunidad de comunicación política, estrategia, plan, programa o legislación finales.	36.5
6.- Herramientas de comunicación usadas para difundir políticas, estrategia, plan, programa o legislación.	50
7.- Comunicación de proyectos de política, estrategia, plan, programa o legislación dirigidas a grupos socioeconómicos.	46.5
8.- Grado de consultoría para la definición de los parámetros o alcance de política, estrategia, plan, programas o legislación.	40
9.- Amplitud de la consulta en la etapa de proyecto de política, estrategia, plan o legislación.	40
10.- Consultas realizadas con grupos culturales y socioeconómicos marginados sobre política, estrategia, plan, programa o legislación.	33
11.- Duración de periodo de comentario público acerca de política, estrategia, plan, programa o legislación.	36.5
12.- Participación pública en la implementación y revisión de política, estrategia,	

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, A LA PARTICIPACIÓN
Y A LA JUSTICIA AMBIENTALES EN CHIAPAS 2004

plan, programa o legislación.	33
13.- Oportunidad de información entregada al público acerca de los resultados de las consultas en el desarrollo de política, estrategia, plan, programa o legislación.	33
14.- Incorporación de la información del público en el diseño o implementación de política, estrategia, plan programa o legislación	35

Subcategoría C: Participación en decisiones a nivel de proyecto.

1.- Plazo anticipado de tiempo para la notificación de los documentos del borrador del proyecto.	33
2.- Calidad de la información que apoya a la participación en el nivel de toma de decisiones en el proyecto.	60
3.- Existencia y disponibilidad de permisos locales y otros documentos del proyecto (por ejemplo contratos de concesión) que constan en registros / archivos públicos.	100
4.- Oportunidad de la notificación de la intención de aprobación de la actividad de desarrollo a nivel de proyecto.	33
5.- Oportunidad de comunicación de la decisión sobre el proyecto final.	33
6.- Herramientas comunicacionales utilizadas para difundir información acerca de las intenciones, borradores o decisiones a nivel de proyecto.	40
7.- Comunicación de información acerca de decisiones a nivel de borrador del proyecto dirigida a grupos socioeconómicos o culturales marginados.	33
8.- Grado de consultoría externa para la definición de los parámetros o alcance del proyecto.	80
9.- Consulta sobre decisiones a nivel de proyecto celebrada con poblaciones potencialmente afectadas por el proyecto propuesto.	40
10.- Duración del periodo de comentario público acerca de la decisión a nivel de proyecto.	33
11.- Participación pública en la renovación, extensión, modificación o terminación de las decisiones a nivel de proyecto.	33
12.- Oportunidad de información entregada al público acerca de los resultados de las consultas utilizadas en la toma de decisiones a nivel de proyecto.	33
13.- Incorporación de información del público en la decisión a nivel de proyecto	33
14.- Grado de participación de las partes afectadas o de los grupos de interés público en la implementación de las decisiones en la actividad a nivel de proyecto.	35

III. Acceso a la Justicia.

Subcategoría A. Acceso a la Información Ambiental.

Indicadores	
1: De conformidad con las disposiciones legales vigentes, ¿podría haber sido posible en este caso presentar una demanda en contra de una parte importante?	100
2: De conformidad con las disposiciones legales vigentes, quién podría en este caso haber presentado un reclamo?	100
3: ¿Existe un tribunal/foro capaz de emitir decisiones vinculantes sobre el asunto en particular, que pudiere requerir acciones específicas (incluyendo la abstención) o pagos por parte de la parte querellada? **	100

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, A LA PARTICIPACIÓN
Y A LA JUSTICIA AMBIENTALES EN CHIAPAS 2004

4: ¿Recibe el tribunal con beneplácito escritos de <i>amigos del tribunal</i> , de personas que no son partes del juicio?	20
5: De conformidad con las normas legales vigentes, si la reparación judicial es denegada o es inadecuada, ¿puede la parte demandante obtener la revisión por parte de, o una apelación frente a un tribunal separado, que tenga la competencia para revertir la decisión y obtener la reparación judicial solicitada?	100

Subcategoría B. Negativa de acceso a la información.

Indicadores	
6: En este caso, ¿era posible interponer una demanda en contra de una parte relevante?	100
7: ¿Quién estaba en capacidad de interponer una demanda?	100
8: ¿El tribunal/foro fue independiente e imparcial?	100
9: ¿Tenía el tribunal una capacidad para poder influir en la calidad de la decisión?	40
10: ¿Era accesible el tribunal (en términos geográficos, de oportunidad, de idioma, etc.)?	100
11: ¿Fue procesada la demanda de manera oportuna?	100
12: ¿Fue resuelta la demanda en forma oportuna?	100
13: ¿Existía un proceso de revisión adecuado de hecho y de derecho?	100
14: ¿Fue el proceso imparcial y equitativo?	80
15: ¿El proceso fue transparente?	100
16: ¿El proceso fue abierto y conducido a través de evidencias demostrables, con datos técnicos sólidos y principios científicos generalmente aceptados?	No aplica
17: ¿Tuvieron las partes de un proceso la capacidad para obtener acceso a la información que presentara hechos relevantes para asuntos que estaban en disputa?	No aplica
18: ¿El tribunal recibió con beneplácito los escritos de amigos del tribunal provenientes de partes ajenas a la disputa?	20
19: ¿Se otorgó alguna reparación que estaba dirigida al asunto de fondo planteado en el caso?	100
20: ¿Estuvo la decisión basada en la legislación vigente y fue razonada de forma apropiada?	100
21: ¿El razonamiento de la decisión fue publicado y explicado por escrito, o fue dado a conocer por algún otro medio público?	80
22: ¿Emitió el tribunal una decisión vinculante y ejecutable dirigida a las partes relevantes?	No aplica
23: ¿Existía alguna norma para monitorear el cumplimiento?	40
24: ¿Si no se otorgó una reparación judicial, o si ésta fue estimada como inadecuada por la parte demandante, estuvo esta última capacitada para solicitar la revisión por parte de, o la apelación por parte de un tribunal independiente, con capacidad para revertir la decisión y para otorgar la reparación judicial solicitada?	No aplica
25: Si el caso involucraba un proceso judicial formal, ¿existía un tribunal no judicial alternativo que estuviera disponible o fuera susceptible de ser utilizado?	No aplica
26: ¿El costo o la capacidad financiera constituían una barrera frente a la justicia?	100
27: ¿Jugó un papel en sus efectos el conocimiento público acerca del problema subyacente, de la demanda, del proceso o en el resultado?	40

28: ¿Los factores sociales, culturales, económicos o políticos (tales como por ejemplo, la etnia, género, clase o afiliación política) influenciaron la conducta o el resultado del caso?	80
---	----

Subcategoría C. Negativa de acceso a la participación.

1: De conformidad con las disposiciones legales vigentes, ¿podría haber sido posible en este caso presentar una demanda en contra de una parte importante?	100
2: De conformidad con las disposiciones legales vigentes, quién podría en este caso haber presentado un reclamo?	60
3: ¿Existe un tribunal/foro capaz de emitir decisiones vinculantes sobre el asunto en particular, que pudiere requerir acciones específicas (incluyendo la abstención) o pagos por parte de la parte querrelada? **	100
4: ¿Recibe el tribunal con beneplácito escritos de <i>amigos del tribunal</i> , de personas que no son partes del juicio?	40
5: De conformidad con las normas legales vigentes, si la reparación judicial es denegada o es inadecuada, ¿puede la parte demandante obtener la revisión por parte de, o una apelación frente a un tribunal separado, que tenga la competencia para revertir la decisión y obtener la reparación judicial solicitada?	100
6: En este caso, ¿era posible interponer una demanda en contra de una parte relevante?	100
7: ¿Quién estaba en capacidad de interponer una demanda?	20
8: ¿El tribunal/foro fue independiente e imparcial?	20
9: ¿Tenía el tribunal una capacidad para poder influir en la calidad de la decisión?	80
10: ¿Era accesible el tribunal (en términos geográficos, de oportunidad, de idioma, etc.)?	100
11: ¿Fue procesada la demanda de manera oportuna?	100
12: ¿Fue resuelta la demanda en forma oportuna?	100
13: ¿Existía un proceso de revisión adecuado de hecho y de derecho?	80
14: ¿Fue el proceso imparcial y equitativo?	20
15: ¿El proceso fue transparente?	100
16: ¿El proceso fue abierto y conducido a través de evidencias demostrables, con datos técnicos sólidos y principios científicos generalmente aceptados?	20
17: ¿Tuvieron las partes de un proceso la capacidad para obtener acceso a la información que presentara hechos relevantes para asuntos que estaban en disputa?	100
18: ¿El tribunal recibió con beneplácito los escritos de amigos del tribunal provenientes de partes ajenas a la disputa?	40
19: ¿Se otorgó alguna reparación que estaba dirigida al asunto de fondo planteado en el caso?	20
20: ¿Estuvo la decisión basada en la legislación vigente y fue razonada de forma apropiada?	40
21: ¿El razonamiento de la decisión fue publicado y explicado por escrito, o fue dado a conocer por algún otro medio público?	20
22: ¿Emitió el tribunal una decisión vinculante y ejecutable dirigida a las partes relevantes?	80
23: ¿Existía alguna norma para monitorear el cumplimiento?	20

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, A LA PARTICIPACIÓN
Y A LA JUSTICIA AMBIENTALES EN CHIAPAS 2004

24: ¿Si no se otorgó una reparación judicial, o si ésta fue estimada como inadecuada por la parte demandante, estuvo esta última capacitada para solicitar la revisión por parte de, o la apelación por parte de un tribunal independiente, con capacidad para revertir la decisión y para otorgar la reparación judicial solicitada?	100
25: Si el caso involucraba un proceso judicial formal, ¿existía un tribunal no judicial alternativo que estuviera disponible o fuera susceptible de ser utilizado?	No aplica
26: ¿El costo o la capacidad financiera constituían una barrera frente a la justicia?	100
27: ¿Jugó un papel en sus efectos el conocimiento público acerca del problema subyacente, de la demanda, del proceso o en el resultado?	80
28: ¿Los factores sociales, culturales, económicos o políticos (tales como por ejemplo, la etnia, género, clase o afiliación política) influenciaron la conducta o el resultado del caso?	80

Subcategoría D. Daño Ambiental.

1: De conformidad con las disposiciones legales vigentes, ¿podría haber sido posible en este caso presentar una demanda en contra de una parte importante?	100
2: De conformidad con las disposiciones legales vigentes, ¿quién podría en este caso haber presentado un reclamo?	60
3: ¿Existe un tribunal/foro capaz de emitir decisiones vinculantes sobre el asunto en particular, que pudiere requerir acciones específicas (incluyendo la abstención) o pagos por parte de la parte querellada? **	100
4: ¿Recibe el tribunal con beneplácito escritos de <i>amigos del tribunal</i> , de personas que no son partes del juicio?	40
5: De conformidad con las normas legales vigentes, si la reparación judicial es denegada o es inadecuada, ¿puede la parte demandante obtener la revisión por parte de, o una apelación frente a un tribunal separado, que tenga la competencia para revertir la decisión y obtener la reparación judicial solicitada?	100
6: En este caso, ¿era posible interponer una demanda en contra de una parte relevante?	100
7: ¿Quién estaba en capacidad de interponer una demanda?	60
8: ¿El tribunal/foro fue independiente e imparcial?	80
9: ¿Tenía el tribunal una capacidad para poder influir en la calidad de la decisión?	80
10: ¿Era accesible el tribunal (en términos geográficos, de oportunidad, de idioma, etc.)?	100
11: ¿Fue procesada la demanda de manera oportuna?	40
12: ¿Fue resuelta la demanda en forma oportuna?	100
13: ¿Existía un proceso de revisión adecuado de hecho y de derecho?	80
14: ¿Fue el proceso imparcial y equitativo?	100
15: ¿El proceso fue transparente?	100
16: ¿El proceso fue abierto y conducido a través de evidencias demostrables, con datos técnicos sólidos y principios científicos generalmente aceptados?	80
17: ¿Tuvieron las partes de un proceso la capacidad para obtener acceso a la información que presentara hechos relevantes para asuntos que estaban en disputa?	20
18: ¿El tribunal recibió con beneplácito los escritos de amigos del tribunal provenientes de partes ajenas a la disputa?	40

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, A LA PARTICIPACIÓN
Y A LA JUSTICIA AMBIENTALES EN CHIAPAS 2004

19: ¿Se otorgó alguna reparación que estaba dirigida al asunto de fondo planteado en el caso?	20
20: ¿Estuvo la decisión basada en la legislación vigente y fue razonada de forma apropiada?	100
21: ¿El razonamiento de la decisión fue publicado y explicado por escrito, o fue dado a conocer por algún otro medio público?	60
22: ¿Emitió el tribunal una decisión vinculante y ejecutable dirigida a las partes relevantes?	60
23: ¿Existía alguna norma para monitorear el cumplimiento?	20
24: ¿Si no se otorgó una reparación judicial, o si ésta fue estimada como inadecuada por la parte demandante, estuvo esta última capacitada para solicitar la revisión por parte de, o la apelación por parte de un tribunal independiente, con capacidad para revertir la decisión y para otorgar la reparación judicial solicitada?	No aplica
25: Si el caso involucraba un proceso judicial formal, ¿existía un tribunal no judicial alternativo que estuviera disponible o fuera susceptible de ser utilizado?	20
26: ¿El costo o la capacidad financiera constituían una barrera frente a la justicia?	80
27: ¿Jugó un papel en sus efectos el conocimiento público acerca del problema subyacente, de la demanda, del proceso o en el resultado?	100
28: ¿Los factores sociales, culturales, económicos o políticos (tales como por ejemplo, la etnia, género, clase o afiliación política) influenciaron la conducta o el resultado del caso?	100

IV. Fortalecimiento de Capacidades
Subcategoría A. Legislación.

Indicadores	
1 – Libertad de asociación	100
2 – Derecho a un medio ambiente limpio	100
3 – Condiciones tributarias	66
4 – Inscripción de ONGs	100
5 – Interpretación legal de “público”	66
6 – Apoyo financiero internacional a ONGs	100
7 – Condiciones para el altruismo a nivel local	100

Subcategoría B. Fortalecimiento de capacidades del gobierno

Indicadores	
1. Inversiones gubernamentales en conformidades con leyes y normativas sobre acceso a la información y la participación	87.50
2. Capacitación a personeros de gobierno	91.67
3. Capacitación a funcionarios judiciales	62.50

Subcategoría C. Fortalecimiento de capacidades de la ciudadanía.

1. Información sobre mandatos y puntos de contacto	100
2. Orientación al público para tener acceso a la información	100
3. Orientación al público para participar en la toma de decisiones	62.50
4. Orientación al público para presentar reclamos en procesos judiciales y administrativos	62.50

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, A LA PARTICIPACIÓN
Y A LA JUSTICIA AMBIENTALES EN CHIAPAS 2004

5. Idiomas y traducción de información administrativa	25
6. Fondos y subsidios gubernamentales destinados a apoyar actividades de las ONG	100
7. Capacitación de los profesores y materiales para educar sobre el medio ambiente	100
8. Programa de educación sobre el medio ambiente	100
9. Apoyo y ayuda legal a profesionales independientes.	62.50

Anexo 4: Entrevistas.

Fortalecimiento de capacidades

Subcategoría B. Fortalecimiento de capacidades del Gobierno.

Nombre	Cargo	Institución
Ing. Ramón Francisco Aguirre Herrera	Delegado Estatal	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales Delegación Estatal
Lic. Milton Escobar Castillejos.	Juez	Supremo Tribunal de Justicia del Estado
Lic. Víctor M. Zepeda López.	Juez	Juzgado Regional 2do delo Civil de Chiapa de Corzo
Profr. Alfredo Palacios Espinosa	Secretario de Educación	Secretaría de Educación del Estado de Chiapas
Ing. Pablo Muench Navarro	Director General	Instituto de Historia Natural y Ecología
Dip. Juan Antonio Castillejos Castellanos	Diputado	Congreso del Estado de Chiapas
Lic. Jaime Magdaleno Ramírez	Subsecretario	Subsecretaría de Desarrollo Forestal de la Secretaría de Desarrollo Rural

Subcategoría C. Fortalecimiento de capacidades de la ciudadanía.

Nombre	Cargo	Institución
Ing. José J. Bautista Ruiz	Director	Instituto Tecnológico Joaquín Miguel Gutiérrez.
Lic. Gustavo Salinas Zebadua	Director	Escuela Secundaria del Estado
	Director	Escuela Preparatoria Pública No. 1 del Estado.
Jorge Ordóñez Ruiz	Rector	Universidad Autónoma de Chiapas.
Lic. Magnolia Bautista Ruiz	Directora	Grupo Ecológico Joaquín Miguel

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, A LA PARTICIPACIÓN
Y A LA JUSTICIA AMBIENTALES EN CHIAPAS 2004

		Gutiérrez.
Lic. Alfredo Hernández Pinto	Director	Solidaridad Campesino Magisterial A.C.
difusion@pronatura- chiapas.org	contacto	ProNatura A.C.
Biol. Ricardo Hernández	Director del Prog. Selva Maya	Conservación Internacional A.C.

Anexo 5: Jurisprudencias revisadas

LIBERTAD DE ASOCIACIÓN	MEDIO AMBIENTE
<p>Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo XCIII, página 1283, tesis de rubro " OBLIGACIONES DE LAS ASOCIACIONES". Séptima Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo: 46 Primera Parte Página: 13</p>	
<p>OBLIGACIONES DE LAS ASOCIACIONES Amparo administrativo en revisión 3587/47. Ortiz J. Jesús y coags. 4 de agosto de 1947. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Octavio Mendoza González. La publicación no menciona el nombre del ponente. Quinta Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo: XCIII Página: 1283</p>	

BIBLIOGRAFIA

- Boletín de la Red Nacional del Monitoreo de la Calidad del Agua. Ignacio González Mora. Comisión Nacional del Agua. México 2003.
- Brañes Raúl, Manual de Derecho Ambiental Mexicano, Fondo de Cultura Económica, México 1991.
- Calidad del Aire en la ZMCT, año 2003. Departamento de Monitoreo Ambiental. Secretaría de Ecología. México 2004.
- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa UNAM, Sexta Edición, México 1993.
- El Derecho de Acceso a la Información en México: un diagnóstico de la sociedad. Instituto Federal de Acceso al Información Pública. México, 2004
- El Medio Ambiente en México 2002 en resumen. Coord. Arturo Flores Martínez. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. México 2003.
- Estadísticas del Agua en México 2004. Comisión Nacional del Agua. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. México 2004.
- Informe de la Situación del Medio Ambiente en México, Compendio de Estadísticas Ambientales. Coord. Arturo Flores Martínez. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. México 2003.

Páginas consultadas en internet:

- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat): www.semarnat.gob.mx
- Instituto Nacional de Ecología: www.ine.gob.mx
 - Artículo: Emergencias ambientales asociadas con sustancias químicas en México. Por María del Rocío Sarmiento Torres:
<http://www.ine.gob.mx/ueajei/publicaciones/gacetas/381/sarmiento.html>
 - José Iturriaga de la Fuente. El propósito de la normatividad ambiental: la protección del entorno. INE.
http://www.ine.gob.mx/ueajei/publicaciones/libros/398/iturriaga.html?id_pub=398
- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente: www.profepa.gob.mx
 - Estadísticas de Emergencias Ambientales en México:
http://www.profepa.gob.mx/seccion.asp?sec_id=136&it_id=2252&com_id=0
 - Principales Emergencias Ambientales ocurridas en México:
http://www.profepa.gob.mx/seccion.asp?sec_id=136&it_id=597&com_id=0
 - Informe Anual de la Procuraduría Federal para la Protección al Ambiente 2003: http://www.profepa.gob.mx/seccion.asp?sec_id=1094&com_id=0

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, A LA PARTICIPACIÓN
Y A LA JUSTICIA AMBIENTALES EN CHIAPAS 2004

- Comisión Nacional del Agua: www.cna.gob.mx
 - Ley de Aguas Nacionales:
<http://www.cna.gob.mx/eCNA/Espaniol/MarcoNormativo/Leyes/Ley%20de%200Aguas%20Nacionales.pdf>
- Comisión Nacional Forestal: www.conafor.gob.mx
 - Programa de Pago de Servicios Ambientales Hidrológicos:
http://www.conafor.gob.mx/programas_nacionales_forestales/psa/
- Secretaría de Educación Pública: www.sep.gob.mx
- Gobierno del Estado de Chiapas: www.chiapas.gob.mx
- Secretaría de Energía: www.energia.gob.mx
- Plan Nacional de Desarrollo: <http://pnd.presidencia.gob.mx/>
- Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992:
<http://www.rolac.unep.mx/docamb/esp/dr1992.htm>
- Edición electrónica del Diario de Chiapas: <http://diariodechiapas.com>
- Secretaría de Economía: Acuerdo Nacional para el Campo:
<http://www.economia.gob.mx/?P=1676>
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal: La Participación Social:
http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_La_participacion_socia1