

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

Priscila Rodríguez Bribiesca

Introducción

La apertura democrática en nuestro país, como en tantos otros, supone que los gobernados se involucren directamente en las decisiones públicas. El sector ambiental no ha sido la excepción a este principio; de hecho, la exigencia colectiva ante diversos ámbitos de poder fue lo que motivó, en gran medida, el surgimiento formal de la disciplina ambiental como tal. Esto se dio en parte como respuesta a una serie de eventos catastróficos¹ y también ante una tradición política sustentada en la falta de regulación ambiental de proyectos con serias afectaciones socioambientales cuyas dimensiones, al parecer, no habían sido evaluadas con amplitud. Éste fue el escenario donde la acción colectiva, allegándose a la información sobre los componentes técnicos y sociales de proyectos que percibía como amenazas a su salud y medio ambiente, concluyó que la falta de conocimiento sobre los posibles riesgos fue uno de los detonadores de los costosos daños socioambientales producidos. Además, determinó que de continuar en esa inercia la ley del más fuerte seguiría imponiéndose, con cargo a los recursos naturales y la calidad de vida de la sociedad en su conjunto.

En los años setenta se establecieron los fundamentos internacionales que determinaron el derecho de las personas a vivir en un medio ambiente adecuado y, a la vez, la corresponsabilidad del ser humano de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras. Esto implica necesariamente la participación pública en la toma de decisiones de carácter ambiental, sobre todo en aquéllas con alta probabilidad de repercusión negativa para afectados concretos.²

A partir de ese primer momento, diversos países comenzaron a adquirir cierto grado de responsabilidad ambiental frente a la sociedad y establecieron los primeros mecanismos de participación pública dentro de los instrumentos de la política ambiental contenidos en su marco normativo.

¹ Catástrofes radioactivas en diferentes partes del mundo como Windscale, Inglaterra (en 1957), Idaho Falls, E.U. (en 1961) y Chernobil, Rusia (en 1986), por mencionar algunas.

² Convención de Estocolmo, 1972. En ella se establecieron los principios generales sobre los que se sustentarían las acciones de los diferentes países para lograr la máxima "Todos tenemos derecho a gozar de un medio ambiente adecuado". Entre ellos destacan la obligación y el derecho de la sociedad de participar en las decisiones ambientales, en razón de que éstas reflejan un evidente beneficio o perjuicio social, y la necesidad de la participación informada, lo que implica, como presupuesto, el acceso a la información ambiental.

En el caso de México, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) ha avanzado gradualmente, desde 1988, en la regulación de los mecanismos de consulta y participación pública de los diferentes instrumentos ambientales, tanto de planeación como de gestión, tales como los Programas de Ordenamiento Ecológico Territorial, las Normas Oficiales Mexicanas y la Evaluación de Impacto Ambiental; también ha evolucionado en cuanto a instrumentos correctivos, como la Denuncia Popular y el Recurso de Revisión logrando, hasta el momento, una verdadera columna vertebral de participación pública en los diferentes procesos de toma de decisiones y en creación de leyes, normas y programas. Cada uno de estos procesos presupone el acceso eficaz a la información ambiental, derecho reconocido y regulado por la misma LGEEPA, en 1996, y cuyo análisis será motivo de la siguiente parte del presente artículo.

La semblanza introductoria demuestra que en materia de participación e información ambiental el derecho a saber constituye uno de los pilares sobre los que se ha cimentado la gestión ambiental y que en algunos casos dicha participación va más allá de simplemente conocer los efectos que determinada decisión ambiental o proyecto implicaría, para formar parte del proceso deliberativo por el que transita, o debería transitar, toda decisión gubernamental.

Avances

A partir de la modificación realizada a la LGEEPA en 1996, mediante un apartado especial³ se disponen dos tipos del derecho a la información ambiental. El primero tiene relación con obligaciones de transparencia por parte de la autoridad ambiental, la cual requiriere contar con un Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales, con el objeto de difundir los registros y las bases de datos existentes; el segundo es el que se refiere al derecho concreto de las personas a tener acceso a la información ambiental existente.

A través de la LGEEPA, los ciudadanos solicitábamos información a las dependencias ambientales. Esto fue así hasta antes de la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). Se alcanzaba mayor o menor éxito y había que someterse a reglas, procedimientos y criterios normativos muy diferentes a los que los peticionarios nos enfrentamos hoy día que se aplica la LFTAIPG.⁴

³ Capítulo II "Derecho a la Información Ambiental", artículos 159 a 159 Bis 6 de la LGEEPA.

⁴ Los sujetos obligados en el sector ambiental –SEMARNAT, PROFEPA y los otros organismos– han respetado a cabalidad la serie de obligaciones de transparencia y procedimientos de acceso a la información impuestas por la LFTAIPG, de tal manera que han sustituido el procedimiento y las disposiciones de la LGEEPA, en el tema de acceso, por las previstas en la LFTAIPG.

Uno de los aciertos más grandes de la LFTAIPG, con respecto a la regulación de la LGEEPA, es el referido a la supresión de los mecanismos inhibidores contenidos en ésta, como el que impone la obligación del peticionario de identificarse (nombre, razón social y domicilio) y de manifestar en la petición los motivos por los que requiere la información.⁵ También es atinado haber eliminado la disposición amenazante que disponía que el peticionario “*será responsable de su adecuada utilización y deberá responder por los daños y perjuicios que se ocasionen por su indebido manejo*”.⁶ En razón de estas premisas el peticionario y la autoridad suponían que esta última tenía la facultad de negar la información, de considerar que no se justificara la necesidad de acceso a ésta, o bien ante la posibilidad de causar con la información obtenida daños o perjuicios; es decir, era la autoridad, en su amplia discrecionalidad, la que tenía la última palabra sobre la viabilidad del acceso, a pesar de que existían supuestos concretos de reserva de la información ambiental en la ley comentada. (Cabe mencionar que los supuestos de reserva contenidos en la LGEEPA son muy similares a los ahora establecidos en la LFTAIPG; se refieren a procedimientos judiciales o administrativos en trámite y asuntos de seguridad nacional, entre otros).

Otro indudable acierto de la LFTAIPG es el artículo noveno transitorio, por medio del cual se determina la no aplicación a esta ley del artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el cual dispone un término máximo de tres meses para la resolución de cualquier petición, así como el cambio en el criterio legal ante el silencio de las autoridades sobre una petición, cambiando de entender que no se tiene la información o se niega la petición –*negativa ficta*– (LFPA, LGGEPA) por el de suponer la existencia y el otorgamiento de la información –*positiva ficta*– (LFTAIPG), con cargo para el sujeto obligado (dependencias federales) de pagar los costos de la reproducción de la información solicitada.

Limitaciones

La Ley de Transparencia no contempló el legítimo derecho de personas o colectivos sobre documentos que contienen información cuyo contenido es de interés general, como es el caso de la información ambiental que, en ocasiones, forma parte de proyectos que pudieran provocar afectaciones sociales y/o ambientales.

Al determinar como dentro de los supuestos de reserva aquella información contenida en expedientes administrativos o judiciales, la LFTAIPG impide a los ciudadanos su

⁵ Artículo 159 Bis 3 de la LGEEPA.

⁶ Artículo 159 Bis 6 de la LGEEPA.

conocimiento. Esto aplica aun tratándose de un proceso o procedimiento que deviniera de una acción ciudadana, como la Denuncia Popular, misma que permite que cualquier persona solicite a la autoridad una investigación y la posible sanción sobre obras o actividades que vulneren su derecho al medio ambiente. La Ley de Transparencia sólo prevé situaciones generalizadas, bajo el supuesto de que las personas con algún tipo de interés en conocer los procesos pendientes de resolución serían consideradas “parte” por la autoridad concedora, según las reglas procesales tradicionales, y por tanto tendrían derecho de acceso al expediente. Sin embargo, los asuntos ambientales se rigen de manera distinta, por lo cual es posible que un conjunto de individuos, o uno solo, aun teniendo interés en conocer el contenido de expedientes aparentemente “ajenos” para los que la autoridad no los considera “parte interesada”, se quedarán sin acceso a la documentación. El resultado de esta omisión es la violación de los derechos de personas o colectivos afectados con proyectos sujetos a resolución, en razón de que ni por la vía procesal tradicional ni por la vía de transparencia podrían conocer el proyecto que los amenaza.

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) conoció un caso similar al descrito. El peticionario era un denunciante de un relleno sanitario que no cumplía con la norma ambiental y cuya actividad afectaba su salud y la de los miembros de su comunidad. Como consecuencia de la acción ciudadana la autoridad inició un procedimiento administrativo en contra de la empresa. El peticionario solicitó el acceso a dicho expediente, por transparencia, y éste le fue negado aduciendo que, de acuerdo a la Ley de Transparencia, al no ser parte del procedimiento no tenía interés jurídico y la información era reservada en tanto no concluyera el procedimiento. El IFAI confirmó dicho criterio, sin considerar el interés real del ciudadano por conocer el estado procesal del asunto y, dado el caso, estar en aptitud de aportar pruebas o alegatos.

El Capítulo de Acceso a la Información Ambiental de la LGEEPA sí determina interés a posibles afectados por actividades o decisiones ambientales, por lo que, con fundamento en la Ley Ambiental, no se vería vulnerado este derecho a grupos especiales afectados. Sin embargo, cabe recordar al lector que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), en estricto cumplimiento a la LFTAIPG, se ha apegado por completo a las disposiciones de esta Ley.

Perspectivas

Es necesario ejercitar el derecho y los mecanismos establecidos, para acercar los elementos de lógica y razón jurídica, que se sustentan en cada caso concreto, a las autoridades competentes (tanto el IFAI como el Poder Judicial); se requiere tutelar los intereses colectivos de comunidades afectadas por acciones de índole ambiental.

Conclusiones

El derecho a la información es un presupuesto básico para lograr la participación efectiva y eficiente de la sociedad en las decisiones y acciones de naturaleza pública, como es el sector ambiental.

Es necesario el ejercicio del derecho a la información con tres vertientes: conocimiento de los alcances ambientales de las actividades del ser humano, participación efectiva en los procesos de toma de decisión y rendición de cuentas.

La ignorancia o incertidumbre sobre procesos, procedimientos, técnicas utilizadas, medidas de mitigación e impactos asociados a las obras o actividades provoca la adopción de malas decisiones y acciones, con repercusiones ambientales a veces irreversibles. Por ello, es fundamental la participación informada de la sociedad mediante los mecanismos legales establecidos, con miras a incidir en las políticas públicas, para evitar impactos en detrimento de la sociedad y el medio ambiente.

La sola existencia del derecho y el procedimiento previsto en las leyes no basta para generar un cambio en la dinámica social; se requiere del ejercicio de los gobernados para conocer el sistema y las posibilidades de utilización de la información obtenida. En este sentido afirmamos, sin temor a equivocarnos, que el nuevo procedimiento de la LFTAIPG resulta mucho más eficiente y establece mecanismos de control más rigurosos para lograr el cumplimiento del derecho a la información establecido por nuestra ley suprema. Sin embargo, el procedimiento es perfectible y debemos ejercitar el instrumento para lograr precedentes que modifiquen circunstancias especiales no previstas por la LFTAIPG.

Una de las diferencias entre la regulación de la LGEEPA y la de la LFTAIPG es el reconocimiento especial que la primera de éstas hacía para que posibles afectados por actividades o decisiones ambientales pudieran acceder a este tipo de “*información ambiental*”.⁷ Este derecho otorgaba a personas afectadas por una obra o actividad la posibilidad de acceder a la información relativa a dicho proyecto. La LFTAIPG no contempla este derecho de acceso “especial” para individuos afectados por obras o actividades del gobierno o de terceros, y que hayan denunciado ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. La situación se complica con el supuesto de reserva de la LFTAIPG, relativo a la información que esté pendiente de algún tipo de resolución, debido a que regularmente los proyectos ambientalmente cuestionados han sido denunciados por un tercero.⁸

⁷ El artículo 159 Bis 3 de la LGEEPA determina que toda persona tiene derecho a acceder a la “Información Ambiental” que esté en poder de las autoridades y define este concepto como: “[...] 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 las actividades o medidas que les afecten o puedan afectarlos**”.

⁸ Cualquier particular, cuyo derecho “difuso o colectivo” no es reconocido para el acceso a la información en este tipo de casos especiales.