

Capítulo 10

Conflictos ambientales y participación pública. Análisis de los mecanismos de participación de las leyes ambientales subnacionales en México

*Cristian Martínez Ochoa
Jerónimo D. Ricárdez Jiménez*

<https://doi.org/10.61728/AE20250706>



I. Conflictos y medio ambiente

1.1 Los conflictos ambientales (CA)

El agravio al medio ambiente justificado con la bandera del crecimiento económico constituye uno de los temas más controvertidos de las últimas décadas. Por un lado, el crecimiento económico se defiende bajo la premisa de que constituye el camino para garantizar la vida digna de las personas, mientras que la demanda exorbitante de recursos naturales provoca severas crisis locales y globales que, paradójicamente, ponen en riesgo la aspiración a la misma vida digna.

En consecuencia, la idea del desarrollo sustentable pretende el equilibrio entre el desarrollo económico y el aprovechamiento de los recursos. Encontrarlo es uno de los retos más importantes que ha enfrentado la humanidad y que ha detonado importantes discusiones cuya atención acapara las agendas de la mayoría de los gobiernos y las agencias de desarrollo.

Cuanto más informada está la sociedad de las repercusiones del inadecuado uso de los recursos, más tensión se observa. El reporte de percepción de riesgos globales 2023 que presenta el Foro Económico Mundial identificó como los tres principales riesgos mundiales por su gravedad en los próximos diez años al fracaso de la acción climática, la pérdida de biodiversidad y el colapso de los ecosistemas (WEF, 2023, p. 11).

La atención a los efectos que provoca el aprovechamiento irracional de los recursos incrementa la generación de conflictos ambientales (CA). Pero los CA no son solo una percepción, están latentes y cada vez son más recurrentes. En México no existen cifras oficiales que abarquen la totalidad de los CA existentes. La mayoría de las investigaciones realizadas por instituciones académicas o de la sociedad civil se basan en información de notas periodísticas. Ramírez Serrato et al. (2016, p. 25), en una investigación derivada de periódicos, revistas, el Observatorio

Latinoamericano de Conflictos Ambientales y el Atlas de Justicia Ambiental, identificaron en México entre 1990 y 2015 un total de 1123 casos de conflictos ambientales presentes en el país. En el estudio se observa que el 10 % de los casos se presentaron de 1990 a 2000, mientras que de 2001 a 2015 se concentró el 90 %. Es probable que la falta de documentación de conflictos incida en el resultado; sin embargo, es evidente que con el paso de los años existe un incremento en la manifestación de la población ante problemas ambientales, el seguimiento periodístico y un mayor nivel de conciencia de la población para denunciar.

Se debe distinguir entre un problema ambiental y un CA. El primero surge cuando se ocasiona una alteración negativa al ambiente como resultado de las actividades humanas, por ejemplo, los distintos tipos de contaminación, el cambio climático, la sobreexplotación o uso inadecuado de recursos y la pérdida de biodiversidad. Un problema ambiental puede existir sin causar por fuerza un conflicto; este se configura cuando existe oposición, disputa o inconformidad respecto a dicho problema (Tetreault, 2012, pp. 14-15).

Los conflictos constituyen una disputa, una divergencia de intereses o valores (Svampa, 2019; Velázquez-López et al., 2012; Ruiz, 2010). Los conflictos con matices ambientales son aquellos ligados al control de los bienes naturales y el territorio, y que suponen por parte de los actores enfrentados una disputa entre intereses y valores divergentes; suelen ocurrir en un contexto de gran asimetría de poder (Svampa, 2019, p. 31-32). En la perspectiva legal, el CA emerge con el quebrantamiento de una norma ambiental, ya sea por acción u omisión de los agentes públicos o privados (o ambos), que provoca repercusiones en un bien jurídico o en un derecho protegido por el Estado (Munévar, 2013). Un CA es necesariamente también social; por ello es recurrente encontrar en la literatura el concepto de conflictos socioambientales.

Ante la diversidad de CA que pueden surgir, se han propuesto diversos enfoques para atención, principalmente mediante el análisis de las causas que los originan.

1.2. Propuestas de atención a CA

Los CA son fenómenos complejos que presentan una variedad de características ambientales y sociopolíticas. Previo a su abordaje es necesaria la comprensión del problema y considerar las variables espaciales, temporales, las coyunturas político-sociales, la vinculación con movimientos sociales y los factores capaces de redefinir la trayectoria del conflicto (Ochoa-García, 2022).

Para identificar las causas que originan los CA, en la literatura se encuentran distintos enfoques, que a su vez nos permiten identificar las propuestas para su de atención. Un enfoque distributivo que fue sostenido hegemonícamente durante la década de los noventa al amparo de los postulados del economista inglés Thomas Malthus, sostiene que la causa de la confrontación social es la escasez de recursos, la cual se intensifica con la presión demográfica y la desigualdad en la distribución de estos (Paz Salinas, 2012, p. 30). Bajo tal hipótesis, la escasez, la sobrepoblación, la pobreza son variables que explican el surgimiento de los CA.

Este enfoque parece equivocado al pensar en la gran cantidad de CA que emergen en las regiones con abundantes recursos como África y Latinoamérica; sin embargo, Le Billon (2016, p. 600) explica esta emergencia de conflictos argumentando que, si bien en dichas regiones no existe propiamente una escasez de recursos, sino una inadecuada distribución y poca tecnología para su aprovechamiento, dando como resultado que pequeños sectores acaparen los beneficios y además se genere una gran dependencia de estos, exacerbándose las tensiones sobre la distribución de las utilidades y los daños.

Para Joan Martínez Alier (2009) los CA son asuntos de la ecología política, pues todo CA tiene un carácter político por tanto los concibe como conflictos de carácter social que se generan en la relación sociedad-ambiente en el marco de un modelo económico dominante que provoca condiciones económicas y políticas en las que riesgos y beneficios de la apropiación de bienes y servicios ambientales se distribuyen de forma desigual, situación que se observa claramente en países que emergen de modelos coloniales donde durante años las prácticas extractivas se realizaron sin regulación por agentes externos a través de explotación

indiscriminada de recursos y donde es frecuente que solo un pequeño grupo social se beneficie y el resto de la población se ve obligada a cargar con los pasivos ambientales o lidiar con la escasez (Pérez Rincón, 2022).

Otro enfoque sostiene que los conflictos ambientales son en realidad conflictos por el territorio y la propiedad y que en realidad ninguna de las partes defiende el medio ambiente per se (Ruiz, 2010). Para este enfoque territorialista, el contexto ambiental se utiliza como un pretexto, siendo minoría los asuntos en los que prevalece la conciencia ambiental sobre cualquier otro tipo de interés que en el fondo son sociales, territoriales o relativos al uso de recursos desde una perspectiva económica. Para Ochoa-García (2022), la dimensión ambiental (naturaleza-sociedad) tiene una base espacial y, por tanto, los conflictos ambientales y sus posibles alternativas siempre tienen un claro referente territorial y de identidad. Con esta perspectiva, el Estado cobra un rol fundamental, ya que el territorio forma parte de sus elementos y las decisiones relacionadas con su aprovechamiento y distribución suelen ser de forma originaria bajo su potestad.

Bajo este abordaje institucional, se postula que la causa de las confrontaciones sociales en temas ambientales emerge con los procesos de toma de decisiones del Estado, que tiende a beneficiar los intereses de los poderes económicos, pero que pueden ser subsanados a través de mecanismos de negociación y de regulación formal para afrontar las fallas de gobierno (Figueroa 2022). Pero para De Marchi (2017), las decisiones relativas al territorio son demasiado importantes para dejarlas en manos de los gobiernos.

1.3. Estrategias para atención de conflictos ambientales

Los distintos enfoques que exploran las causas de los CA brindan la oportunidad de analizar las distintas formas de afrontarlos. Para algunos autores (Le Billon, 2016; De Marchi, 2017) no es adecuado hablar de una resolución de CA, sino que resulta más pertinente llamarlos como instrumentos de tratamiento, atención o manejo alternativo, pues incluir el término “resolución” implicaría demostrar que la propuesta es capaz de garantizar un resultado positivo, lo cual resulta complicado en este

tipo de disputas, en las que incluso los mecanismos son propuestos y coordinados por quienes tienen algún tipo de poder.

Un estudio financiado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD México-INECC, 2017) presentó un mapeo y análisis espacial respecto a la atención a conflictos ambientales en México. Como resultado, se identificó que en cerca del 30 % de los casos analizados no se pudo determinar si el conflicto finalizó; en un 20 %, el conflicto sigue en proceso tras varios años en disputa y solo poco más del 30 % tuvieron una resolución considerada “positiva”. En los casos que se consideraron resueltos, se observó la instrumentación de una o más de las siguientes acciones: a) aplicación de regulaciones, b) rehabilitación de los daños ocasionados, c) suspensión y cancelación de los proyectos, y d) compensaciones a los afectados.

Salvo los casos de suspensión y cancelación de proyectos, el estudio mostró que en cerca del 20 % de los casos el conflicto concluyó con resoluciones negativas para la comunidad cuyo resultado se atribuye a causas como corrupción, la criminalización de activistas e incluso por interpretaciones desfavorables de las normas ambientales en los fallos del Poder Judicial.

Dentro de las propuestas de atención de conflictos existe una visión tecnócrata que propone el uso de tecnologías y avances de la ciencia para enfrentar o mitigar todo tipo de problema ambiental. Destaca que esta salida tecnológica, por lo general es ofrecida, gestionada y proporcionada por los líderes del sector privado con la colaboración del Estado (Tetreault, 2012). Como ejemplo podemos señalar el empleo de sistemas de tratamiento de aguas residuales, sistemas de captación pluvial, confinamiento o transformación de residuos e incluso diversas técnicas de reforestación. Por otro lado, la compensación ambiental consiste en otorgar contraprestaciones por las externalidades generadas por las actividades extractivas o industriales y ha cobrado auge en los últimos años, la propuesta de la suscripción de bonos de carbono compensación por huella de carbono es un ejemplo que incluso tiene influencia global.

Las compensaciones pueden ofrecer alternativas para mitigar la tensión entre las partes, pero el hecho de generar compromisos o compensaciones puede entenderse también como una complicidad o tolerancia bajo

la premisa de que los procesos de los cuales se desprenden suelen ser ventajosos para los grupos poderosos (Le Billion , 2016). Para el autor las compensaciones monetarias por daños ambientales o por la pérdida de acceso a recursos, extienden una lógica colonial de mercantilización y monetización e incluso pueden dar lugar a más conflictos distributivos entre las comunidades y quienes no fueron “compensados” o beneficiados con los acuerdos.

Una de las propuestas que se ubica dentro de una perspectiva de atención jurídico-institucional es el uso de medios de conciliación. En distintos países con sistema jurídico common law, cuya naturaleza constituye una mayor tradición conciliatoria, suele promoverse la aplicación de los mecanismos alternativos de solución de controversias, cuya aplicación es tan relevante que da lugar a la creación de instituciones tanto públicas como privadas especializadas en la materia. En México, los mecanismos conciliatorios son reconocidos por la Constitución Política, por lo que, pese a no tener una amplia tradición conciliatoria, se han realizado distintos esfuerzos para su incorporación al marco jurídico e institucionalizarlos.

En esta perspectiva jurídico-institucional también se identifica la posibilidad de atender conflictos de manera preventiva mediante el establecimiento de mecanismos legales. Esta propuesta de atención legislativa puede consistir en normas para el fortalecimiento de instituciones, la creación de instrumentos de participación ciudadana y mecanismos de consulta o incluso en reformas integrales sobre temas específicos para la implementación de salvaguardas. En este mismo rubro se ubica la atención de conflictos a través de procesos judiciales, en la que se requiere de un marco jurídico proteccionista y un órgano judicial capacitado para que se permita a los actores acudir a los tribunales, reconociendo que muchos de los conflictos surgen por incumplimientos a las normas, vacíos legales o incorrectas interpretaciones. Cada vez es más frecuente encontrar organizaciones no gubernamentales que se han especializado en el apoyo legal y procedimental de los grupos vulnerables (De Marchi, 2017).

Las alternativas para la atención de conflictos anteriormente citadas son solo un esfuerzo por sistematizar las más recurrentes; es posible que

ante conflictos con características particulares hayan surgido o puedan surgir alternativas distintas que combinen una o más estrategias o incluso generen propuestas novedosas.

II. Mecanismos de participación

2.1 La participación pública ambiental (PPA)

Tras la Cumbre de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, las partes determinaron que el mejor modo de tratar las cuestiones y problemas ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados.

Reconocer a los mecanismos de participación como una de las principales alternativas para atención a las problemáticas ambientales fue el resultado de distintos estudios y análisis previos. La Cumbre de Río sentó las bases globales para aceptar la interdependencia que existe entre democracia, desarrollo y derechos humanos, consagrada un año después en la Declaración de Viena de 1993, y que constituye una constante en la mayoría de los tratados internacionales en materia de derechos humanos y desarrollo. Al igual que otros derechos consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el reconocimiento de la participación ciudadana en asuntos públicos es relativamente reciente en la historia de la humanidad; ha evolucionado gradualmente, pero en la última década se ha posicionado como uno de los instrumentos con mayor interés y atención por parte de gobiernos y organismos de desarrollo, en concordancia con conceptos íntimamente relacionados, como la gobernanza y la democracia participativa.

En 2012, en “El futuro que queremos” de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), los países reconocieron que la participación amplia del público y los procedimientos judiciales y administrativos son esenciales para promover el desarrollo sostenible. Acordaron también la adopción de medidas a nivel regional, nacional, subnacional y local para promover el acceso a la información y la participación del público en la adopción de decisiones en asuntos ambientales. En consecuencia, en América Latina y el Caribe, se pronunció

el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como el Acuerdo de Escazú (AE).

Con este importante instrumento jurídico supranacional, los estados parte reconocieron y se obligaron a garantizar en sus territorios los denominados “derechos de acceso en asuntos ambientales”, dentro de los cuales se incluye el acceso a la información, la participación pública y la protección a los activistas ambientales. En México, el AE fue ratificado por el Senado de la República e inició su vigencia en el año 2021. Se observa que, al menos en el ámbito del derecho internacional, la participación pública está plenamente aceptada como instrumento de atención a problemas ambientales y existe un amplio andamiaje jurídico que impone a los Estados diversas obligaciones.

Conceptualmente, la PPA) consiste en permitir que en decisiones relacionadas con temas ambientales se incorporen los sectores gubernamentales, corporativo, académico, organizaciones de la sociedad civil, usuarios, sociedad civil y, en general, cualquier interesado o afectado por un problema de dicha índole (Dietz y Stern, 2008).

La PPA en Redd (2008) es un proceso en el cual el público o las partes interesadas están involucrados en la toma de decisiones, ya sea pasivamente a través de consultas o activamente a través de una participación bidireccional. Para el autor, el público son todas aquellas personas que no se ven afectadas por las decisiones, ni pueden afectarlas, pero que se comprometen con las decisiones a través de discusión, y considera partes interesadas a aquellos que se ven afectados o pueden afectar una decisión.

El concepto de participación pública ambiental tiene implícito el reconocimiento de que la toma de las decisiones corresponde al Estado, quien ya sea mediante reglas de carácter general (marco jurídico) o a través de la manifestación de su voluntad (acto administrativo) cuenta con el imperio para decidir sobre las cuestiones ambientales y en ocasiones olvida que en estas decisiones el público o las partes interesadas tienen el derecho a intervenir.

La participación pública puede estudiarse desde la perspectiva de los tipos de relaciones entre el estado y la sociedad en lo que Hevia e Isunza

(2010) denominan la interfaz socio-estatal. Estas relaciones pueden ser formales, bajo el marco de las instituciones del Estado, o informales, aquellas que emanan de la ciudadanía de forma espontánea, ya sea de forma individual, grupal o colectiva, dependiendo de los actores que participan (Ríos-Álvarez, 1986).

En los estudios de participación pública también se toma en cuenta el lugar desde donde se originan y, por la forma en que fluye la información, la participación puede iniciar de abajo hacia arriba (bottom-up) a instancia de ciudadanos, público o grupos de interés, o de arriba hacia abajo (top-down), dirigida por aquellos con poder formal de toma de decisiones que desean empoderar a las partes interesadas con menos poder y contribuir a obtener diversas perspectivas para la toma de decisiones Redd et al. (2017).

2.2. El Acuerdo de Escazú (AE). Principios jurídicos en materia de participación pública

Como se ha expuesto, el AE es el instrumento de más reciente incorporación al marco jurídico mexicano en materia de participación pública; dentro de sus preceptos establece la obligatoriedad de adoptar todas las medidas necesarias de naturaleza legislativa, reglamentaria o administrativa para garantizar su implementación. De su lectura, se deducen los principios que debe contener toda figura de participación pública en materia ambiental.

El principio de obligatoriedad establece que los países que han signado los documentos internacionales se encuentran obligados a establecer mecanismos participativos y que en su diseño debe señalar la obligatoriedad de las autoridades de consultar al público, previo a la toma de decisiones gubernamentales que puedan tener impactos significativos al medio ambiente.

El principio de máxima inclusión indica que el Estado debe garantizar que la participación pública sea accesible para todos los interesados. El principio de promoción y difusión indica que se debe asegurar que todos los interesados tengan conocimiento de la consulta mediante el uso de todas las herramientas y tecnologías posibles.

El principio de oportunidad señala que la información relacionada con la consulta debe proporcionarse con suficiente antelación para permitir a los interesados su análisis previo al proceso de participación.

El principio procedimental postula que los procesos deben ser abiertos e inclusivos y adecuarse a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género; además, deben utilizarse espacios apropiados para asegurar la mayor participación.

Un principio adminiculado con otros derechos humanos es el de acceso y calidad de la información, que determina que esta debe estar disponible fácilmente para todas las partes, y que debe ser precisa y veraz, además de proporcionar genuinamente las herramientas al público para tomar una decisión suficientemente informada.

El principio de adaptabilidad del proceso señala que los mecanismos deberán adaptarse a los contextos sociales y culturales, y por último, el principio de vinculación de resultados indica que todo proceso debe garantizar que el resultado de la participación será incorporado debidamente en la toma de decisiones.

2.3. La participación pública ambiental en México

La participación pública en México está sustentada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en distintos tratados internacionales. Respecto a las leyes y normas que emanan de la constitución, se encontraron cuatro leyes de carácter federal, dos de carácter general, tres reglamentos y un decreto administrativo. En dieciocho entidades federativas se han promulgado leyes específicas de participación ciudadana y respecto a la normatividad ambiental, todas las entidades federativas cuentan con leyes marco en materia ambiental y en todas se hace referencia a la participación pública.

La relación entre las leyes locales y los tratados internacionales es relevante en este texto porque los gobiernos subnacionales suelen legislar paulatinamente y atendiendo a sus propias agendas de política pública. El AE, por ejemplo, establece puntualmente la obligación al Estado de adoptar las medidas necesarias, de naturaleza legislativa, reglamentaria, administrativa, para garantizar su implementación y asegurar el derecho de participación del público.

Tras una primera aproximación a las leyes ambientales de las 32 entidades federativas en México, se observó que todas establecen, con distintas formas y características, mecanismos de participación pública ambiental. Para poder estudiarlas de acuerdo a cada una de sus características, resultó necesario realizar una tipología acorde a los contextos locales y, para tal efecto, con los aportes de Contreras y Montecinos (2019), se elaboró una propuesta de tipología de figuras públicas de participación ambiental (FPPA) con el objetivo de conceptualizar cada uno de los tipos de figura y posteriormente ubicarlas dentro de cada una de las normas. El resultado fue el siguiente:

- a) Consejos ciudadanos ambientales (CCA). Son instancias en las que los ciudadanos asesoran a las instituciones públicas; pueden participar en la toma de decisiones de la autoridad como órganos de decisión u órganos de consulta.
- b) Instrumentos de Planificación Ambiental Participativa (IPAP). Son mecanismos de consulta previa con objetivos de planificación, forman parte de un proceso seguido de discusiones, recopilación de información y planes de acción para implementar y evaluar. Suelen utilizarse en declaratorias de programas de ordenamiento ecológico, planeación territorial o declaratorias de espacios naturales protegidos.
- c) Referéndum o consultas ambientales (RoCA). El Estado emite convocatorias para conocer la opinión de la población, involucra a los ciudadanos de forma individual, permitiendo que los ciudadanos puedan expresar sus opiniones en cuestiones de política pública ambiental. También es el caso de las consultas en materia de impacto ambiental en las que, previo a la ejecución de proyectos públicos o privados que pudieran ocasionar desequilibrio ecológico, se pone a disposición del público la información para que, de considerarlo, las partes interesadas soliciten que se realice una consulta pública.
- d) Audiencias públicas (AP): Es un proceso que se inicia por parte del Estado (de oficio) para escuchar a los posibles interesados previo a la instrumentación de algún proyecto que pueda ocasionar un daño o conflicto ambiental.
- e) Coproducción (CP). Consiste en alianzas de trabajo donde las autoridades transfieren poder o funciones de gestión a los ciudadanos.

También se le denomina cogestión. Se identifica como la facultad de celebrar convenios de colaboración entre diversos actores y sectores público-privados.

- f) Figuras genéricas (FG). Son figuras enunciativas que establecen la obligación del Estado de fomentar y promover la participación corresponsable de la sociedad en la formulación y seguimiento de la aplicación de la política ambiental y sus instrumentos, establecen principios y atribuciones del Estado en materia de participación, pero no crean un mecanismo específico.

Una vez identificado cada tipo de figura se realizó un segundo proceso de identificación y clasificación para cada norma ambiental estatal con el siguiente resultado:

Tabla 1
FPPA

Entidad Federativa	CCA	IPAP	RoCA	AP	CP	FG
Aguascalientes	1	1	1	1	x	1
Baja California	1	1	x	1	x	1
Baja California Sur	1	x	1	x	1	1
Campeche	1	1	1	x	1	1
Chiapas	1	x	x	x		1
Chihuahua	1	1	1	x	1	1
Ciudad de México	1	1	1	x	1	1
Coahuila	1	x	1	x	x	1
Colima	1	x	x	x	x	1
Durango	1	x	1	x		1
Estado de México	1	1	1	x	1	1
Guanajuato	1	x	x	x		1
Guerrero	1	1	1	x	1	1
Hidalgo	1	x	1	x		1
Jalisco	1	1	1	x	1	1
Michoacán	1	x	x	x	x	1
Morelos	1	x	1	x	x	1
Nayarit	1	x	1	x	x	1
Nuevo León	1	1	1	x	1	1
Oaxaca	1	x	1	x	x	1
Puebla	1	1	1	x	1	1

Entidad Federativa	CCA	IPAP	RoCA	AP	CP	FG
Querétaro	1	1	1	x	1	1
Quintana Roo	1	1	1	x	1	1
San Luis Potosí	1	1	1	x	1	1
Sinaloa	1	x	1	x	x	1
Sonora	1	x	1	x	x	1
Tabasco	1	x	x	x	x	1
Tamaulipas	1	1	1	x	1	1
Tlaxcala	1	x	1	x		1
Veracruz	1	1	1	x	1	1
Yucatán	1	1	1	x	1	1
Zacatecas	1	x	1	x	x	1

Fuente: Elaboración propia con datos de las 32 leyes ambientales de las entidades federativas de la México.

Se encontraron 123 FPPA distribuidas en las 32 leyes estatales. Las dos figuras más recurrentes son los Consejos Consultivos Ambientales (CCA), que fue posible encontrar en todas las normas (32), al igual que las Figuras Genéricas (FG) de participación; se identificó que 26 normas establecen la figura del Refrendo o de la Consulta Ambiental, en 16 se encontraron los Instrumentos de Planificación Ambiental Participativa (IPAP), 15 de coproducción y, en el último lugar, las Audiencias Públicas (AP), que se contemplan únicamente en dos instrumentos.

2.4 Análisis del cumplimiento de los principios del AE en las FPPA.

Hemos expuesto que en todas las entidades federativas de México existen leyes ambientales que establecen distintos tipos de figuras de participación. En general, se observa que cada estado ha legislado respecto a este derecho, pero ¿qué tan efectivo es el diseño de estas figuras? Es pertinente reconocer que no basta con que en las normas se enuncie la existencia de las figuras participativas, sino que éstas cuenten con un diseño jurídico que permita hacer efectivo el derecho de participación y la incidencia de los actores en los temas ambientales.

El promedio de antigüedad de la emisión de las normas ambientales analizadas oscila en los veinte años, pues fue en la década del dos mil en que paulatinamente las entidades federativas fueron incorporando a sus marcos normativos leyes de protección ambiental y creando las figuras participativas.

No debe sorprendernos, por tanto, que muchas de las figuras sean únicamente enunciativas, y no configuren auténticos procedimientos de participación. Para conocer el estado del arte de las FPPA, hemos diseñado un instrumento de análisis que nos permite evaluarlas a la luz de los principios que establece el AE.

Los principios del AE son principios asertórico-prácticos, ya que indican los caminos para la realización de una aspiración o meta (García Máynez, 1990), que en este caso es asegurar el derecho humano a participar en asuntos públicos e incidir en las decisiones de los temas ambientales que les incumban. Con estos principios se diseñó un instrumento de análisis que nos permite conocer qué tanto se aproxima cada FPPA a los principios contenidos en el AE. Se obtuvieron treinta supuestos normativos que debe contener la norma, resultando los siguientes:

Tabla 2

Supuestos normativos de acuerdo a los principios del AE.

Obligatoriedad

1. La figura de participación establece que es obligatorio para el estado realizar el procedimiento antes de tomar una decisión ambiental.
2. La norma señala que en caso de no realizarse el procedimiento de participación previo a la toma de decisiones la decisión del estado puede considerarse nula

Institucionalización

3. La redacción de la norma indica que el proceso se realizará por personal capacitado o especializado en la realización de proceso de participación
4. La norma señala que el Estado debe programar presupuestos para la formulación del proceso de participación
5. La norma establece la existencia de un área administrativa encargada de los procesos de participación

Efectos vinculantes

6. La norma señala que el resultado del procedimiento de participación será obligatorio para el Estado

7. La norma señala la obligación al Estado de hacer del conocimiento de los interesados el resultado del proceso de participación

8. La norma establece que se deberá tomar en cuenta las opiniones de los participantes en la resolución que tome tras concluir el proceso de participación

Promoción y difusión

9. La norma establece la obligación al Estado de utilizar herramientas para asegurar que todos los interesados tengan conocimiento del proceso de participación

10. La norma establece que los mecanismos de difusión del proceso participativo deben ser acordes a los contextos socio-culturales de las regiones y población local o las partes interesadas

Máxima inclusión

11. En la norma se establece que en la convocatoria y en el desarrollo del proceso de participación se pondrá especial énfasis en la accesibilidad a todos los interesados mediante lenguajes sencillos, convocatorias amplias e incluyentes, consideraciones a sectores vulnerables por condiciones socio-culturales, género, pueblos indígenas, entre otros

Del procedimiento y la metodología

12. La norma establece explícitamente los pasos a seguir para asegurar un adecuado proceso de participación

13. La norma señala la obligación de adaptar los procesos de participación para efectos de que en estos se tomen en cuenta los contextos sociales, culturales de las regiones locales (idiomas locales, usos y costumbres, autoridades y liderazgos locales).

14. La norma establece que los espacios y lugares donde se realizarán los procesos de participación serán acordes a los contextos de cada proceso obligando al estado a aproximar los procesos a las regiones donde se ubican las partes interesadas o se encuentran las zonas de conflicto.

15. La norma establece la obligación del estado de asegurarse la máxima participación posible.

16. La norma establece la obligación del estado de utilizar herramientas tecnológicas e innovaciones ya sea en el proceso de comunicación como en el desarrollo de la consulta, para facilitar la participación ciudadana.

Control de expectativas

17. La norma establece la obligación al estado de informar desde la convocatoria del proceso cuáles son sus alcances, objetivos formales y las expectativas que una comunidad pueda depositar en el mecanismo participativo.

18. La norma establece un procedimiento que permita a las partes interesadas definir los objetivos, alcances y/o expectativas del proceso de participación.

Actores. Mapeo y máxima inclusión.

19. La norma establece un procedimiento que el estado deberá implementar para identificar previamente a los actores relevantes y las partes interesadas.
20. La norma establece que será obligatorio para el Estado realizar el procedimiento de mapeo de actores previo a la convocatoria del proceso.
21. La norma establece que los actores no gubernamentales que participan en la toma de decisiones serán elegidos libremente sin participación directa del gobierno.
22. La norma establece que el Estado deberá implementar medidas para que con cada proceso se enfatice el empoderamiento de los actores, la equidad, la confianza y el aprendizaje.

La información

23. La norma establece la obligación al Estado de establecer medidas para garantizar que toda la información necesaria para emitir una opinión o participar en el proceso, estará disponible fácilmente para todas las partes.
24. En la norma se establece la obligación de establecer procedimientos para garantizar que la información que se proporcionará a las partes interesadas será precisa y veraz, y que proporcione genuinamente las herramientas al público para tomar una decisión suficientemente informada
25. La norma establece que el estado deberá tomar medidas para evitar las brechas de poder entre autoridades y ciudadanos, o entre los mismos ciudadanos.
26. La norma establece que el Estado debe realizar esfuerzos para evitar que la información esté concentrada, sesgada o reservada para ciertos grupos sociales o de poder.
27. La norma establece la obligación del Estado de proporcionar al público interesado la información relacionada con la consulta con suficiente tiempo.
28. La norma señala el plazo, (días, meses) en que previo al inicio del proceso, el Estado deberá poner a disposición de los interesados la información que requiera para la toma de decisiones adecuada.
29. La norma contempla el mecanismo para decretar la nulidad administrativa de la decisión estatal por no cumplir con algunos de los requisitos establecidos en la misma.
20. La norma describe los principios que deberán prevalecer en la implementación de los mecanismo de participación.

Fuente: Elaboración propia con datos del AE.

Posteriormente, en un ejercicio de semaforización, se confrontaron los supuestos jurídicos de cada una de las normas. Tras un análisis exegético, se asignó 1 punto cuando la norma no establece el supuesto normativo; 2 puntos cuando establece moderadamente; 3 puntos si se puede deducir

concatenado con otras normas del mismo estado; 4 puntos si se puede interpretar que lo establece y 5 si lo establece expresamente.

En tenor de lo anterior, un resultado entre 30 y 59 puntos constituye una figura que, si bien se identifica en el marco jurídico, no cuenta con los elementos mínimos para su aplicación y obligatoriedad; se trata de figuras en su mayoría meramente enunciativas, pero no por ello obsoletas, pues el solo hecho de contemplarse en el marco jurídico invoca el derecho a tener acceso a ellas y la obligación del Estado a ejecutarlas. Las figuras que se identifican en este rango se marcaron con el color indicativo rojo, pues requieren una atención especial, ya que muestran características muy alejadas del cumplimiento de los principios del AE.

En un rango entre 60 y 119 puntos se ubican aquellas figuras que parcialmente contemplan criterios de incorporación o proximidad a los principios del AE. Las figuras que se ubican en este rango fueron identificadas con el color ámbar y, por último, las figuras que muestran un rango entre 120 y 150 son aquellas que en su redacción jurídica pueden encontrar claramente una referencia a los principios del AE y, por tanto, se identificarán con el color verde. Destaca que ninguna de las figuras ubicadas en las leyes ambientales estatales alcanzó este puntaje.

3. Resultados

Aplicando el instrumento y promediando los resultados, se encontró que las que mayor proximidad muestran a los principios del AE fueron las Audiencias Públicas y los Instrumentos de Planeación Ambiental Participativa, y en último sitio el Referéndum o la Consulta Ciudadana.

A pesar de esta proximidad con los resultados obtenidos, se aprecia que en realidad en la mayoría de las normas no se establecen supuestos que permitan orientar el cumplimiento de los principios de participación, pues la mayoría de las figuras se encuentran en el color rojo, es decir, que no cumplen con estos criterios, y las que se identifican con color ámbar en realidad arrojaron un puntaje muy bajo, mucho más próximo al rojo que al verde.

Tabla 3
Resultados

Tipo de figura	Puntaje ponderado. (Min. 30 Max. 150)	Total de figuras identificadas	Semáforo
AP	63	2	Ámbar
IPAP	62.6	16	Ámbar
CP	54.6	15	Rojo
CCA	53.7	32	Rojo
FG	53.2	32	Rojo
RoCA	43.1	26	Rojo

Fuente: Elaboración propia con datos de instrumento de análisis.

Ninguna de las figuras alcanzó el rango mínimo de 120 puntos para ser consideradas con suficiente proximidad a los principios del AE y en realidad los puntajes que obtiene es porque las figuras están constituidas y someramente contemplan algunos de los requisitos.

4. Conclusiones

Diversos estudios de casos y análisis teóricos han logrado posicionar a la participación pública como una de las estrategias efectivas en la solución de CA. Con este reconocimiento, algunos Estados han incorporado en su marco normativo ambiental, tanto supranacional como local, disposiciones que regulan los procedimientos de participación. La incorporación del AE en 2021 al marco jurídico mexicano obliga al Estado a reconfigurar los mecanismos de participación existentes y con ello fortalece las herramientas de la administración pública para hacer frente a los cada vez más recurrentes CA. Este acuerdo se convierte en un referente normativo obligatorio, pues establece una serie de principios normativos que debe tener toda FPPA.

En México, las FPPA se encuentran reguladas tanto a nivel del Gobierno nacional como en el ámbito subnacional. Tras analizar las leyes de los 32 gobiernos subnacionales (entidades federativas), se confirmó que es posible identificar en cada norma al menos uno de los seis tipos de figuras participativas ambientales previamente caracterizadas.

Sin embargo, aunque todas las leyes estatales mencionan diversos tipos de figuras, al someterlas a un análisis crítico para evaluar su proximidad a los principios que prescribe el AE, se observó que la mayoría no contemplan los procedimientos ni los mecanismos necesarios para cumplir mínimamente con dichos principios. Además, durante la evaluación se constató que la gran mayoría de estas normas fueron expedidas entre los años 2000 y 2010. Aunque algunas han sido actualizadas recientemente, en pocas se han incorporado mejoras significativas respecto a las FPPA.

A partir de los criterios doctrinales y jurídicos expuestos en este documento, se concluye que las FPPA representan una herramienta valiosa tanto para el Estado, ya que permiten atender los compromisos ambientales (CA), como para los ciudadanos, al constituirse como un mecanismo de control ciudadano en asuntos de índole ambiental. No obstante, es imperativo que las normas que las regulan se actualicen para incorporar los principios aceptados por México en tratados internacionales, lo que permitirá operacionalizar adecuadamente estos mecanismos.

El instrumento utilizado para evaluar las FPPA constituye un aporte significativo para proponer el rediseño normativo de dichas figuras. Al desagregar los principios del AE, se conformó un catálogo de treinta preceptos que pueden servir como referente para la elaboración de propuestas de reforma legislativa o reglamentaria.

Reconociendo que la PPA, desde el aspecto normativo, aún está en desarrollo, y que, si bien existen casos exitosos en México donde se ha empleado como herramienta para la atención o prevención de conflictos, este estudio demuestra que resulta indispensable actualizar los marcos jurídicos. Ante el incremento inminente de conflictos ambientales, contar con esta herramienta fortalecida será de gran utilidad tanto para las entidades federativas como para la población en general.

Referencias

- Contreras, P., y Montecinos, E. (2019). Democracia y participación ciudadana: Tipología y mecanismos para la implementación. *Revista de Ciencias Sociales* (Ve), XXV(2). Universidad del Zulia, Venezuela.
- De Marchi, M. (2017). Aprender de los conflictos ambientales: protagonismo social en las transformaciones territoriales en Latinoamérica. En S. Tedeschi y A. Surian (Eds.), *Pensamiento social italiano sobre América Latina* (pp. 283-310). CLACSO. <https://www.jstor.org/stable/j.ctv253f4qp.15>
- Dietz, T., y Stern (Eds.). (2008). Public participation in Environmental Assessment and Decision Making. *Panel on Public Participation in Environmental Assessment and Decision Making*. The National Academies Press.
- Figueroa, L. M. (2022). Conflictos ambientales en torno a la Ley de Bosques Nativos en dos provincias argentinas: Aportes desde una perspectiva de coaliciones. En C. A. Ruggerio, P. Besana, J. Panque-Gálvez, y F. Martín Suárez (Eds.), *Los conflictos ambientales en América Latina III: reflexiones sobre casos de estudio en la Argentina, Brasil, Colombia y México*. Universidad Nacional de General Sarmiento; Universidad Nacional Autónoma de México. Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental.
- García Máynes, E. (1990). *Introducción al Estudio del Derecho* (41a ed.). Editorial Porrúa.
- Hevia, F. e Isunza, E. (2010). La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México. En A. Olvera (Coord.), *La democratización frustrada: Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social; Universidad Veracruzana.
- Isunza, E. (2006). El reto de la confluencia: Las interfaces socioestatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión). En E. Dagnino, A. J. Olvera y A. Panfichi (Eds.), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. FCE-UV-CIESAS.

- Le Billon, P. (2016). Environmental conflict. En T. Perreault, G. Bridge, y J. McCarthy (Eds.), *The Routledge Handbook of Political Ecology* (pp. 598-608). Routledge Handbooks Online.
- Martínez Alíer, J. (2009). *El ecologismo de los pobres: Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Icaria Editorial.
- Martínez-González, P., y Hernández-González, E. (2012). Semblanza de un conflicto ambiental: San Francisco de Ixcatán, en defensa de la vida, la naturaleza y la cultura. En D. V. Tetreault (Coord.), *Conflictos socioambientales y alternativas de la sociedad civil* (pp. 151-180). ITESO.
- Munévar, C. A. (2013). La incidencia de la educación jurídica ambiental y la participación, en la transformación del conflicto ambiental. *JURÍDICAS*, 10(1), 147-163. Universidad de Caldas.
- Ochoa-García, H. (2022). Mapeo de conflictos ambientales y alternativas en Jalisco: Aportes para una metodología. En D. V. Tetreault (Coord.), *Conflictos socioambientales y alternativas de la sociedad civil* (pp. 67-92). ITESO.
- Paz-Salinas, M. F. (2012). Deterioro y resistencias: Conflictos socioambientales en México. En D. V. Tetreault (Coord.), *Conflictos socioambientales y alternativas de la sociedad civil* (pp. 27-48). ITESO.
- Pérez-Rincón, M. A. (2022). Caracterizando los conflictos ambientales en Colombia: Un estudio a partir del Atlas Global de Justicia Ambiental. En C. A. Ruggerio, P. Besana, J. Paneque-Gálvez, y F. Martín Suárez (Eds.), *Los conflictos ambientales en América Latina III: Reflexiones sobre casos de estudio en la Argentina, Brasil, Colombia y México*. Universidad Nacional de General Sarmiento; Universidad Nacional Autónoma de México. Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental.
- PNUD México-INECC. (2017). *Mapeo y análisis espacial de conflictos ambientales en México. Proyecto 86487 "Plataforma de Colaboración sobre Cambio Climático y Crecimiento Verde entre Canadá y México"*. México.
- Ramírez Serrato, N., Yépez, F., Huerta, R., Sosa Valdes, R., Castañeda Vázquez, R., Flores, R., Caballero, V., Rivas, A., Romero, M., Bedolla, K., Jiménez, I., y Conde, C. (2016). *Environmental conflicts in Mexico*

- / Mapeo y análisis de conflictos ambientales en México. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.21973.93921/1>
- Reed, M. S. (2008). Stakeholder participation for environmental management: A literature review. *Biological Conservation*, 141, 2417-2431.
- Reed, M. S., Challies, E., De Vente, J., Frewer, L., Hohenwallner-Ries, D., Huber, T., Neumann, R., Oughton, E., Sidoli del Ceno, J., y Van Delden, H. (2017). A theory of participation: What makes stakeholder and public engagement in environmental management work? *Restoration Ecology*, 26. <https://doi.org/10.1111/rec.12541>
- Ríos-Álvarez, L. (1986). Derecho de participar y participación universitaria. *Revista chilena de Derecho*, 13(1), 71-80. <https://www.jstor.org/stable/41608254>
- Ruggerio, C. A., Besana, P., Paneque-Gálvez, J., y Martín Suárez, F. (Eds.). (2022). *Los conflictos ambientales en América Latina III: Reflexiones sobre casos de estudio en la Argentina, Brasil, Colombia y México*. Universidad Nacional de General Sarmiento; Universidad Nacional Autónoma de México. Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental.
- Ruiz, S. (2010). Conflictos ambientales y conflictos ambientalistas en el México porfiriano. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 25(2), 363-394. <https://www.jstor.org/stable/2078755>
- Svampa, M. (2019). Las fronteras del neoextractivismo en América Latina. Centro Maria Sibylla Merian de Estudios Latinoamericanos Avanzados en Humanidades y Ciencias Sociales. Universidad de Guadalajara.
- Tetreault, D., Ochoa-García, H., y Hernández-González, E. (Coords.). (2012). Conflictos socioambientales y alternativas de la sociedad civil. ITESO.
- Velázquez López, L., Ochoa García, H., y Morales Hernández, J. (2012). Agua y conflictos ambientales en la ribera de Cajititlán, Jalisco. En D. V. Tetreault (Coord.), *Conflictos socioambientales y alternativas de la sociedad civil* (pp. 181-214). ITESO.
- WEF. (2023). *The Global Risks Report 2023* (18ª ed.). Insight Report. World Economic Forum. https://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_2023.pdf