



DERECHO, MEDIO AMBIENTE Y CAMBIO CLIMÁTICO

DR. BENJAMÍN REVUELTA VAQUERO
COORDINADOR

Derecho, medio ambiente y cambio climático

Coordinador: Benjamín Revuelta Vaquero

ISBN: 978-607-98106-6-5

Primera Edición. VLEX, 2019

DR © VLex / V2 Services S.A de CV.

Calle Juan Vázquez de Mella 481, interior 200, oficina 27.

Colonia, Los Morales Polanco. C.P. 11510, Ciudad de México

CEO: Lluís Faus

Director General: Antonio Vera

www.vlex.com.mx

© 2019, Doctorado Interinstitucional en Derecho, DID

Región Centro Occidente de la ANUIES

Encargada de la Edición y Coordinación Editorial: Erika Torres Terrazas

Diseño de portada, interiores y diagramación: Alberto Sandoval y Marisol Solís/ ZasaDesign

Corrección de estilo: Alejandra Barreda

Los contenidos de los artículos son responsabilidad de los autores y no la de VLex.

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, la fotocopia o la grabación, sin previa la previa autorización por escrito de los titulares de los derechos de esta edición.

Impreso en México – *Printed in Mexico*

COMITÉ DICTAMINADOR

Para la integración de los trabajos se realizó una Convocatoria a toda la comunidad del DID. Se establecieron plazos y requisitos. Asimismo, se integró un Comité Dictaminador, conformado por profesores de las Universidades de la Región Centro Occidente de ANUIES y una ambientalista invitada de la Universidad Autónoma de Baja California, quienes dictaminaron la procedencia, realizaron observaciones y, una vez con los ajustes, se aprobaron los mejores trabajos para la integración de la presente obra. Por ello, agradecemos a los miembros del Comité Dictaminador conformado por:

Dr. Oscar Arnulfo De la Torre de Lara
Universidad Autónoma de Aguascalientes

Dr. José Alfredo Muñoz Delgado
Universidad Autónoma de Aguascalientes

Dra. María del Refugio Macías Sandoval
Universidad Autónoma de Baja California

Dr. Pedro Antonio Enríquez Soto
Universidad Autónoma de Nayarit

Dra. Rocío Victoria Alejandra Flores Velázquez
Universidad Autónoma de Nayarit

Dra. Jessica Cristina Romero Michel
Universidad de Colima

Dr. Ricardo Rodríguez Luna
Universidad de Guanajuato

El papel de la vivienda urbana en la mitigación
y adaptación al cambio climático

Mtra. Violeta Mendezcarlo Silva. _____ 107

TERCERA PARTE.

NUEVOS PARADIGMAS JURÍDICO-AMBIENTALES _____ **125**

El desplazamiento ambiental, un fenómeno recurrente.
El caso de Paraguay

Dr. Benjamín Revuelta Vaquero y Dra. Celia América Nieto Del Valle _____ 127

La perspectiva ética biocentrista
en el derecho ambiental mexicano

Dr. José Ángel Méndez Rivera y Mtra. Ana Stephanie Barrera González _____ 149

La sinergia del gobierno abierto y la información ambiental

Dr. Benjamín Revuelta Vaquero y Mtra. Emilia Guillermina Bucio Piñón _____ 169

LA SINERGIA DEL GOBIERNO ABIERTO Y LA INFORMACIÓN AMBIENTAL.

*Benjamín Revuelta Vaquero¹
Emilia Guillermina Bucio Piñón²*

RESUMEN

Desde el año 2011, México es parte de una iniciativa internacional denominada Alianza para el Gobierno Abierto, misma que engloba un nuevo modelo de gobernanza en el mundo, cuyas finalidades descansan en tres prioridades: promover la participación ciudadana, incrementar la transparencia y combatir la corrupción. El concepto de Gobierno Abierto solo germinará con la apertura de la información de forma comprensible y perceptible para cualquier persona.

En este modelo de gobernanza, se visualiza la oportunidad de atender la urgente coyuntura de los conflictos ambientales que a cada momento y con mayor intensidad vulneran a nuestro planeta. Se consolida la necesidad inaplazable de informar más claramente y con ello sensibilizar a la sociedad el estado del entorno ambiental, a fin de lograr mayor participación y compromiso ambiental. De tal suerte que el análisis de la sinergia entre el Gobierno Abierto y la Información Ambiental permite

¹ Licenciado en Derecho UMSNH, maestro en Políticas Públicas por el ITAM, doctor en Gobierno y Política por la Universidad de Essex. Profesor-investigador de tiempo completo de la UMSNH. Miembro del NAB del Doctorado Interinstitucional en Derecho. Miembro del SNI. Autor de diversas publicaciones en temas de derecho ambiental. Correo electrónico: benreva@hotmail.com

² Licenciada en Derecho y maestra en Derecho Administrativo UMSNH. Alumna del Doctorado Interinstitucional en Derecho por la Universidad de Guanajuato. Catedrática de Licenciatura en Derecho en ITESM. Correo electrónico: emssbucio@gmail.com

identificar la necesidad y conveniencia de contar con suficiente información útil, disponible y accesible para los ciudadanos; principio que se ve reforzado con el reciente Acuerdo de Escazú³ que vincula temas y actores, fortaleciendo la visión de políticas públicas y brindando mayor viabilidad al derecho humano a un medio ambiente sano.

Palabras clave: gobierno abierto, acceso a la información ambiental, derecho a la verdad ambiental, derecho al medio ambiente sano, toma de decisiones ambientales.

SUMARIO

I. NOCIONES DEL GOBIERNO ABIERTO. II. EL DERECHO A LA VERDAD AMBIENTAL. III. CONFLUENCIA GOBIERNO ABIERTO, VERDAD AMBIENTAL Y ACUERDO DE ESCAZÚ. IV. INTERIORIZACIÓN DE LAS AGENDAS INTERNACIONALES EN MÉXICO. V. OUTPUTS Y OUTCOMES AMBIENTALES. VI. REFLEXIONES FINALES. VII. REFERENCIAS.

I. NOCIONES DEL GOBIERNO ABIERTO

Los contextos económicos, políticos y sociales evolucionan de tal manera que van generando procesos continuos de redimensionamiento en los modelos económicos, en las políticas públicas y en la manera en que son consensadas las decisiones. En los regímenes democráticos la tendencia es hacia una mayor transparencia, eficiencia y participación ciudadana. En este contexto, surge un nuevo modelo de gobernanza denominado Gobierno Abierto.

Dentro de los antecedentes de este modelo se puede señalar el impulso de diversas políticas neoliberales en Estados Unidos e Inglaterra, hacia la década de los ochentas del siglo XX, con medidas para encoger la estructura administrativa del Estado. Ramos Alderete (2016) afirma que estas medidas constituyeron en la disminución de control gubernamental sobre la economía y el establecimiento de diversos principios de competencia (p. 2).⁴

³ 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, adoptado en Escazú, Costa Rica el 04 de marzo de 2018.

⁴ En (Ramos Alderete, 2016) estas políticas de corte neoliberal intentan derribar el llamado “Estado Bienestar” aplicando medidas de liberación económica, privatización, desregulación y apertura. Consultado en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/encrucijada/article/view/57767>

En la misma lógica y como consecuencia de la insatisfacción en la prestación de servicios públicos, a partir de la segunda mitad de los años ochenta del siglo XX, los Estados comenzaron a adoptar una corriente denominada “Nueva Gestión Pública” donde se privatizaron empresas estatales, se desregularizó el comercio y se establecieron tareas cualitativas y cuantitativas para la prestación del servicio público con la finalidad de elevar el desempeño laboral, la eficiencia y la eficacia administrativas.

Para Schröder (2006) la Nueva Gestión Pública puede ser entendida como “un sistema de manejo descentralizado que aplica innovadores instrumentos de gestión como lo son el *controlling*,⁵ el *benchmarking*⁶ y la gestión esbelta o denominada *lean management*”⁷ (p. 7) todos ellos practicados por empresas, pero poco a poco sirviendo de referente a los gobiernos.

A la par, el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y otras grandes instituciones debatían sobre lo que llamaron “El Buen Gobierno”, destacando los defectos gubernamentales en burocracia, corrupción, uso de recursos públicos, etcétera (Schröder, 2006, p. 5). Lo que finalmente se materializó en los Principios de la OCDE para el Gobierno de las Sociedades,⁸ aprobados en el año de 1999.

Posteriormente, en enero de 2009 Barack Hussein Obama tomó posesión de la presidencia de los Estados Unidos de América, tras una fuerte campaña electoral basada en el uso de tecnologías de la información y comunicación, misma que le permitió llegar a amplios sectores de la población. Dando a conocer el 21 de enero de ese mismo año el Memorando sobre transparencia y gobierno abierto.⁹

⁵ Partiendo de la definición de “empresa” que según la RAE es la “unidad de organización dedicada a actividades industriales, mercantiles o de prestación de servicios con fines lucrativos”, el *Controlling* o control de gestión, es un proceso aplicado por las empresas para asegurarse que sus acciones económicas - financieras están encaminadas al logro de sus objetivos, influyendo y orientando el comportamiento de la organización (GESTIÓN, p. 1-2).

⁶ El *Benchmarking* es definido por (Espinosa, 2017) como un proceso continuo donde se toman de referencia productos, servicios o procesos de trabajo de otras empresas líderes para compararlos con los que ofrece la propia empresa. Existen tipos de benchmarking como el competitivo, el interno y el funcional.

⁷ Se refiere a un modelo de negocio cuyo objetivo es obtener mayor rendimiento y ofrecer un producto o servicio con mayor valor. El *Lean Management*, según la Asociación Española para la Calidad (Calidad, s.f.) añade valor con las acciones de diferentes personas a través de la organización, acelerando el flujo y alineándose con la demanda de los clientes.

⁸ Estos principios son el conjunto de una serie de normativas y lineamientos en gobierno corporativo, no vinculantes. Disponibles para consulta en: http://www.ecgi.org/codes/documents/principles_sp.pdf

⁹ El texto de “Memorandum on Transparency and Open Government. January 21, 2009” está disponible para consulta en: <https://www.archives.gov/files/cui/documents/2009-WH-memo-on-transparency-and-open-government.pdf>

Surgió entonces un modelo de gobernanza llamado *Gobierno Abierto* (también conocido como *OpenGov*), definido por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en México, como: “Un esquema de gestión y de producción de políticas públicas orientado a la atención y la solución colaborativa de los problemas públicos con base en colegiados plurales y en cuyo trabajo, convergen la transparencia y la participación ciudadana como criterios básicos” (2017, p. 7).

En consecuencia, este modelo se encuentra íntimamente ligado a la Participación Ciudadana y a la Información accesible, constituyendo bases y lineamientos para la interacción entre Sociedad y Gobierno, mismas que fueron materializadas a partir de la Declaración de Gobierno Abierto que fue signada el 20 de septiembre de 2011 por los Gobiernos de Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Inglaterra y los Estados Unidos.

En dicha declaración,¹⁰ los integrantes de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), se comprometieron de manera voluntaria a respetar los principios consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y otros instrumentos internacionales relacionados con los derechos humanos y el buen gobierno (Declaración de Gobierno Abierto, 2011).

A la fecha, ya se han sumado más de setenta países¹¹ respaldando la declaración, donde se reconoce la exigencia a una mayor apertura gubernamental, la necesidad del empoderamiento ciudadano, la transparencia y la innovación, así como la importancia de brindar seguridad. Por ello, los países que firmaron se comprometieron a aumentar la disponibilidad de información sobre sus actividades gubernamentales, a tomar en cuenta la participación para mejorar su eficacia y a aplicar altos estándares de ética gubernamental, entre otros compromisos.

Ahora bien, para conceptualizar el Gobierno Abierto, se parte de considerarlo un modelo de gestión que promueve la participación ciudadana, que incrementa la transparencia y combate la corrupción con la ayuda de las nuevas tecnologías. Todo esto gracias a la participación activa de los ciudadanos y autoridades para construir soluciones colaborativas.

Don Tapscott (2010) refiere que el Gobierno Abierto es “un gobierno que abre sus puertas al mundo, coinnova con todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que anteriormente estaban celosamente guardados, y aprovecha el poder de la colaboración masiva, la transparencia en todas sus operaciones, y no se comporta

¹⁰ Declaración completa, disponible para consulta en: <https://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>

¹¹ Listado de países participantes, planes de acción y compromisos adquiridos, disponibles para consulta en: <https://www.opengovpartnership.org/participants>

como un departamento o jurisdicción aislada, sino como una estructura nueva, como una organización verdaderamente integrada y que trabaja en red” (p. 16).

Institucionalmente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos se ha inclinado por la composición de la transparencia de acciones públicas, la accesibilidad de la información y de los servicios del gobierno, así como de la receptividad de la participación ciudadana con ideas, demandas y necesidades, para referirse al Gobierno Abierto (OCDE, 2015).

En el mismo tenor, (Trigo & Álvarez, 2017) refieren que el gobierno abierto es un proyecto integrador que entiende la gestión pública como una tarea que requiere la participación de la ciudadanía. Para que sea efectiva, se debe proporcionar y poner a disposición la información necesaria y que los ciudadanos puedan ejercer su derecho de acceso a la información pública, controlar la gestión de las entidades públicas y cumplir con una participación informada.

Este modelo llega, entonces, para adaptarse a esta realidad, donde la tecnología posibilita la comunicación fluida y permite la interacción entre gobierno y ciudadanía, haciendo cada vez más visibles las demandas de información y las exigencias para una mejor provisión y calidad en los servicios públicos.¹² Donde además, se debe aprovechar la contribución ciudadana en los procesos de gestión y su intención colaborativa, promoviendo los componentes de la democracia.

El Gobierno Abierto establece mecanismos para aportar recursos a los ciudadanos y que estos a su vez, formulen y coordinen acciones conjuntas en torno a una problemática pública, superando la apreciación de un gobierno electrónico, obteniendo servicios tecnológicos que legitiman al Estado a través de la cooperación.

La Declaratoria de Gobierno Abierto (2011) establece que el país que quiera ser miembro de la Alianza para el Gobierno Abierto deberá completar cuatro requisitos: 1) El soporte de la iniciativa, partiendo con el respaldo y aprobación de la Declaración de Principios sobre Gobierno Abierto. 2) La elaboración de un Plan de Acción Nacional donde se asuman compromisos concretos que deberán perfeccionar las políticas implementadas anteriormente o en proceso, es decir, que vayan más allá de los objetivos ya trazados por el mismo gobierno.¹³ 3) Se requiere que el país aspirante permita la revisión de un grupo conformado por expertos independientes para evaluar el cumplimiento de los compromisos que hubiera incluido en su plan de acción, quienes emitirán un informe de sus avances e incluirá resultados sobre el progreso del país. 4) Los países que formen parte de la Alianza para el Gobierno Abierto

¹²Es muy importante evitar la confusión entre Gobierno Abierto y Gobierno Electrónico, ya que este último se limita a la prestación de servicios, trámites, atención a quejas y chats en línea, a través de las redes digitales en portales electrónicos.

¹³Se dispone que en estos planes se deberá reflejar el resultado de un amplio y abierto proceso de consulta nacional, mismo que deberá contar con la participación de ciudadanos y sociedad civil.

deberán promover este modelo de gobernanza con otros países a través del intercambio de mejores prácticas, tecnologías, conocimientos, recursos, etcétera (Naser, Ramírez-Alujas, & Rosales, 2017, p. 23).

De todo lo anterior, se distingue una clara sinergia entre el Gobierno Abierto y la Información, lo cual genera, de acuerdo al Investigador Conejero Paz (2013) un VALOR PÚBLICO.¹⁴ Este valor público requiere: *a)* Transparentar y garantizar el acceso a **información verdadera**, para incentivar de manera real la colaboración de los diversos sectores de la sociedad, ofreciendo mecanismos de decisiones compartidas; y *b)* Contar con una enorme **voluntad política** desde el más alto nivel gubernamental, para romper con estructuras y mecanismos de poder y cerrazón que pocos han estado dispuestos a modificar.

Considerando lo anterior, resulta conveniente adentrarse un poco y cuestionarse: ¿qué es la información verdadera?, ¿se tiene un derecho a la verdad?, ¿existen principios que rigen el derecho a la verdad?, ¿se podrían transpolar esos principios a la información ambiental, a la verdad ambiental? Se verá a continuación.

II. EL DERECHO A LA VERDAD AMBIENTAL

El Derecho a la Verdad tiene como su principal antecedente en México, el informe rendido por los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) comisionados a resolver los hechos de Aguas Blancas¹⁵ en 1995. De este informe se desprenden las siguientes consideraciones relevantes:

1. Fue en cumplimiento a la facultad de investigación fundamentada en el artículo 97 de la Constitución Política, que insta a seguir un procedimiento legal

¹⁴ De manera objetiva, Enrique Conejero Paz (2013, p.12) nos ofrece la conceptualización de VALOR PÚBLICO, señalando que es el resultado de un proceso que combina la medición del rendimiento del servicio público, su evaluación por instituciones externas e internas y la rendición de cuentas que potencie su legitimación. Puede consultarse en: https://www.researchgate.net/publication/271726801_Creacion_de_valor_publico_un_enfoque_desde_la_gobernanza/download

¹⁵ Como referencia del Caso 11.520, Tomás Porfirio Rondín "Aguas Blancas" atendido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, donde el 28 de junio de 1995, miembros de la Organización Campesina de la Sierra del Sur (OCSS) viajaban a Atoyac de Alvares en dos camiones y cerca del vado de Aguas Blancas, fueron detenidos por agentes de la Policía Judicial del Estado de Guerrero, al momento de descender a los pasajeros, los policías dispararon indiscriminadamente, muriendo 17 personas y quedando otras heridas gravemente. Al término de la balacera y luego de obligar a los sobrevivientes a regresar a sus pueblos, los policías colocaron armas a los muertos, para fundamentar la versión de que se había producido un enfrentamiento. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/97span/Mexico11.520.htm>

especial para realizar una averiguación y proponer medidas que podrían permitir el cese de violencia, para propiciar el respeto a las entonces garantías individuales.

2. En conceptualización de la palabra “averiguar”, la SCJN para su interpretación adoptó el término de la Real Academia de la Lengua Española, donde su primera acepción significa “inquirir la verdad hasta descubrirla”.¹⁶
3. Ante la obligación específica de inquirir la verdad hasta descubrirla, los Ministros señalaron en su informe:

“Infortunadamente, existe la propensión de incorporar a nuestra vida política lo que podríamos llamar la `cultura del engaño, la maquinación y la ocultación’. En efecto, graves acontecimientos han ocurrido en el país, de enorme importancia y trascendencia en esas decenas, que en vez de ser afrontados con reconocimiento y deseos de superación, se han pretendido esconder, a pesar del alto costo social que tienen el engaño y el ocultamiento. **Parecería que no nos atrevemos a enfrentar la verdad.** Pretendemos, aparentemente, no perder la confianza nacional e internacional, no a través de reconocer sencillamente nuestras fallas y nuestras equivocaciones, sino ocultando las equivocaciones. Es bien sabido que para sostener una mentira hay que seguir mintiendo, y en forma sumamente compleja. Por absurda que sea la versión artificialmente elaborada, debe de sostenerse con mayor énfasis dentro de una explicación oficial, vigorosamente sostenida a pesar de su incongruencia”.

4. Finalmente, en el informe se cita el artículo 6º Constitucional, respecto a la garantía social del Estado sobre el derecho a la información, destacando la siguiente idea: “[...] Entregar [...] información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, es característica de los regímenes dictatoriales [...]”.¹⁷

De este caso, se rescata la apreciación de los Ministros de la SCJN ante la falta de verdad, lo que impidió el esclarecimiento de un hecho que violó las que entonces se llamaban garantías individuales en nuestro país y del cual no se encontró la manera

¹⁶Mismo término consultado en la Plataforma Profesional de Recursos Lingüísticos de la Real Academia de la Lengua Española, disponible en: <http://dle.rae.es/?id=4YhEiRc>

¹⁷El informe de la SCJN hace hincapié en este señalamiento expresado en el Dictamen de las Comisiones Unidas, Segunda de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Primera Sección del Senado de la República, sobre la reforma Constitucional donde se eleva a rango de Garantía Individual el Derecho a la Información.

en que el Estado pudiera garantizar su acceso, debido a la difícil postura nombrada “cultura del engaño”, para la misma protección de quienes ejercían el poder público.

En otro antecedente, en el año 2006, el pleno de la SCJN discutió nuevamente la procedencia de la facultad de investigación, prevista en el segundo párrafo del artículo 97 Constitucional.¹⁸ Ahí, el Ministro Góngora Pimentel, precisó la existencia del **derecho fundamental a la verdad**, estableciendo que el Estado Constitucional permite a los hombres manifestar libremente sus capacidades para encontrarla, considerando a la dignidad humana como premisa antropológica-cultural del Estado y a la democracia como su consecuencia organizativa.

Señaló que el derecho fundamental a la verdad, lo encontramos materializado en el derecho a la información, en el derecho a la libertad de prensa y en la facultad de investigación, del artículo 97 Constitucional, donde fungen como acreedores los ciudadanos y como principal obligado, el gobierno.

Es así que se considera a la verdad como uno de los aspectos primordiales del Estado democrático, pues su aceptación y socialización podrá establecer un impacto directo en la procuración de la justicia, para ello, se requiere verdadera voluntad para facilitar la transparencia y administrar la justicia, como una aspiración de todos los ciudadanos.¹⁹

El contenido de estos antecedentes demuestra al menos dos tendencias claras: Por un lado, que el acceso a la información dista mucho de considerarse la materialización de la verdad, ya que solo es un mecanismo para obtenerla. Por el otro lado, si bien es cierto que los antecedentes de esta concepción del derecho a la verdad se conciben en acontecimientos del tipo penal, por violaciones graves, no se debe olvidar que se pueden aplicar a otros ámbitos, como el ambiental, gracias a los principios de Universalidad, Interdependencia, Indivisibilidad y Progresividad de los Derechos Humanos, consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y protegidos por la Declaración y Programa de Viena en el año de 1993.

El principio de *universalidad* está contenido en los artículos 2º y 3º de los dos principales Pactos Internacionales: de Derechos Civiles y Políticos y el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Donde se desprende que todas las personas son

¹⁸Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Respecto de los hechos relacionados con la detención y procesamiento de la periodista Lydia Cacho Riveiro. Disponible para consulta en: http://207.249.17.176/PLENO/ver_taquigraficas/PL060418.pdf

¹⁹Un estudio reciente del derecho a la verdad lo encontramos en la obra “Derecho a la Verdad en México, Alcances y limitaciones en casos de violaciones graves de derechos humanos” (19, y otros, 2018), donde también se analizan los casos de Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú; las desapariciones forzadas en Nuevo León en el sexenio 2006–2012; el caso de Rubén Espinosa y, más recientemente, el caso de Ayotzinapa, entre otros.

titulares de los derechos humanos, principio que está profundamente relacionado con el derecho a la igualdad y a la no discriminación.

En el ámbito Constitucional, a raíz de la reforma del año 2011, el tercer párrafo del artículo 1º precisa que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Para Pérez Luño (1998, p. 108), la *universalidad*, “es una condición necesaria e indispensable para el reconocimiento de unos derechos inherentes a todos los seres humanos, más allá de cualquier exclusión y más allá de cualquier discriminación”

Sobre la *interdependencia* se refiere a que todos los derechos humanos están relacionados entre sí, vinculándose de manera que gozar de unos depende del goce de otros y de igual manera la violación de alguno implica efectos contra otros. Esto nos lleva a la imposibilidad de dividirlos y entenderlos como un conjunto, estableciendo el principio de *indivisibilidad*, por ello el Estado debe otorgarles la misma importancia a todos los derechos humanos, sea cual sea su finalidad, no existen unos más importantes que otros.

Finalmente, el principio de *progresividad* se entiende como un proceso gradual para lograr su pleno cumplimiento. Según la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2018, p. 11), tiene que ver con tomar medidas de corto, mediano o largo plazo que permitan, de la manera más expedita y eficaz, el pleno cumplimiento de estos Derechos Humanos. No obstante, también es fundamento para la prohibición de retrocesos injustificados a los niveles de cumplimiento alcanzados, conocido como la no regresividad.

En consecuencia, los antecedentes de la SCJN sobre el derecho a la verdad, en virtud de su íntima conexión con el derecho humano al acceso a la información y con base en los principios de universalidad, interdependencia indivisibilidad y progresividad, se deduce que de manera posible y deseable se pueden extrapolar para considerar el acceso a la verdad en materia ambiental como un derecho necesario y urgente.²⁰

Esta idea se refuerza con el quinto párrafo del artículo 4º Constitucional, donde se reconoce que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, mismo que el Estado ha intentado garantizar a través de diversos ordenamientos jurídicos.²¹

²⁰Ello, debido al grave deterioro ambiental que de manera incremental y preocupante está sufriendo nuestro planeta, la ineffectibilidad de las leyes y la insuficiencia de las políticas públicas. Basta revisar cifras de contaminación de aguas, deforestación, basura, extinción, niveles de riesgo, etcétera.

²¹Especialmente con leyes en temas estratégicos, algunos ejemplos son la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, Ley Nacional de Aguas, Ley Minera, Ley de Desarrollo Forestal

El acceso pleno a la información ambiental es el elemento transversal que articula la agenda de Gobierno Abierto con la práctica y ejercicio de este Derecho Constitucional y Humano; pero debe partir de **información verdadera y oportuna**, de tal suerte que efectivamente permita construir la base de todas las propuestas y acciones, para contrarrestar el daño al equilibrio ecológico.

Ahora bien, una vez establecido el elemento cualitativo de la información, procede revisar: por un lado, el espectro de esperanza que significa el acuerdo de Escazú; y por el otro, cómo ha sido la interiorización e implementación de los acuerdos internacionales en México. Ello, a efecto de alcanzar una visión de conjunto. Tarea que habremos de hacer en los siguientes apartados.

III. LA CONFLUENCIA DEL GOBIERNO ABIERTO, LA VERDAD AMBIENTAL Y EL ACUERDO DE ESCAZÚ

Junto con los principios del Gobierno Abierto y la Verdad Ambiental, resulta interesante identificar el reciente acuerdo de Escazú, así como las acciones específicas a las que México se ha comprometido en este marco. El primero y el tercero son instrumentos internacionales de los que nuestro País forma parte y confluyen en el mismo sentido de la información medio ambiental. Se convierten en ordenamientos observables, gracias a los principios de la convencionalidad.²²

Específicamente, el Acuerdo de Escazú, forma parte de la tendencia internacional de los últimos años que ha promovido diversas acciones para atender el tema ambiental, ante las consecuencias palpables del cambio climático. No ha sido una tarea fácil, debido a la complejidad de armonizar en la vida real, los intereses económicos, el desarrollo y la sustentabilidad, así como la minimización del problema como estrategia para mantener competitividad.²³

Sustentable, Ley General de Vida Silvestre, Ley de Sanidad Animal, Ley de Sanidad Vegetal, Ley de Variedades Vegetales, Ley General para la Prevención y Gestión de los Residuos en México, Ley General de Asentamientos Humanos, Ley Federal de Turismo, y Normas Oficiales Mexicanas.

²²Por convencionalidad entendemos la herramienta del control de convencionalidad establecido por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, cuya observancia es obligatoria para todos los órganos jurisdiccionales, en todos sus niveles para garantizar el respeto de los derechos humanos consagrados en la Constitución y en todos los instrumentos jurídicos internacionales. Para mayor detalle consultar el Cuadernillo de Jurisprudencia de la CIDH No 7, disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r33825.pdf>

²³La negación de la realidad ambiental, según Peña Neira (2001) supone la existencia de intereses que requieren interpretar el cambio climático como una imposibilidad, incluso dice, se han reformulado acciones a favor del ambiente disminuyendo su efectividad, para evitar su extrema oposición al comercio, mismo que afecta y degrada el medio ambiente

La firma de diversos tratados medioambientales,²⁴ ha ocurrido en medio de posturas económicas rígidas, tratando de hacer valer los principios del desarrollo sostenible como dicotomía entre el ambiente y el comercio.²⁵

En este entorno, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), logró concretar el **Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe**, también llamado “Acuerdo de Escazú”.

El Acuerdo de Escazú tiene fundamento en el principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Su propósito es disponer de las capacidades y la cooperación para el servicio de bienes e intereses colectivos superiores. Coincide con todos los objetivos de Desarrollo Sostenible y, por consiguiente, contribuye al cumplimiento de la Agenda 2030.

Este Acuerdo es actualmente considerado un tratado de derechos humanos y quizá sea uno de los retos más importantes del Estado y de la sociedad. En la publicación de este Acuerdo, la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL Alicia Bárcena (2018) indicó que “una de las principales batallas será contra la ineficiente e insostenible cultura de intereses limitados y fragmentados que impera en la región” (Acuerdo de Escazú, p. 8).

El 28 de agosto de 2018, se llevó a cabo una sesión extraordinaria²⁶ del Consejo Permanente de Costa Rica ante la Organización de los Estados Americanos, donde se, subrayó que el Acuerdo de Escazú constituye “el único acuerdo del mundo con disposiciones específicas para asegurar un medio ambiente seguro y propicio para los defensores de derechos humanos ambientales” (Costa Rica, 2018, p. 2).

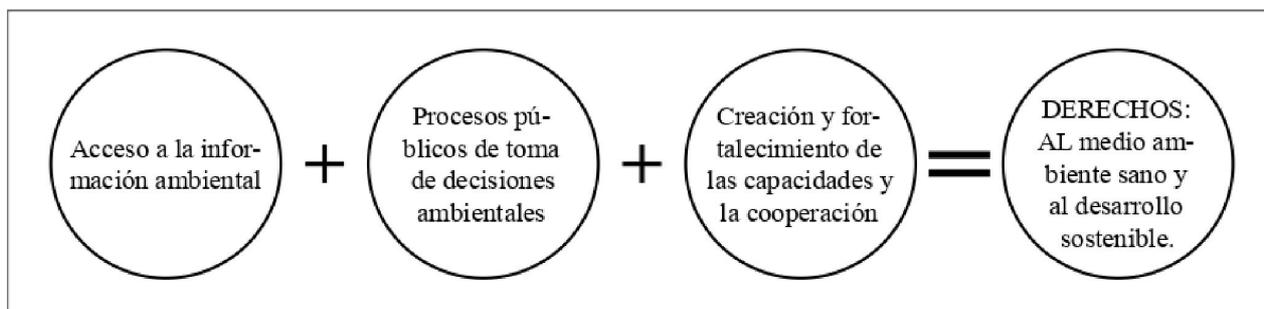
El Acuerdo de Escazú identifica como base el correcto acceso a la información ambiental, lo cual abona a lograr mejores procesos público de toma de decisiones

²⁴Entre los tratados más significativos sobresale: la Cumbre de la Tierra de Estocolmo o Declaración de Estocolmo en 1972 (Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2005.pdf>), La Carta Mundial de la Naturaleza en 1982 (Disponible en: <https://www.gob.mx/semamat/articulos/carta-mundial-de-la-naturaleza>), La Convención de Basilea en 1989 (Disponible en: <http://www.basel.int>), La Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992 (Disponible en: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>), la Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático en 1994 (Disponible en: <https://observatoriop10.cepal.org/es/tratados/convencion-marco-naciones-unidas-cambio-climatico>), el Convenio sobre la Diversidad Biológica CDB en 1993 (Disponible en: <http://www.un.org/es/events/biodiversityday/convention.shtml>), y la Agenda 21 en 1992 (Disponible en: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/index.htm>), entre otras.)

²⁵Para mayor detalle ver Peña –Neira 2001, o Marsical (2017).

²⁶La Nota Conceptual de la Sesión, denominada “Nexos entre los Derechos Humanos y el medio ambiente: la experiencia del Acuerdo de Escazú” fue publicada por la Organización de los Estados Americanos y está disponible para consulta en: scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_18/CP39599S08.doc

ambientales y ello permite la creación y fortalecimiento de capacidades y la cooperación, todo lo cual fortalece los derechos al medio ambiente sano y al desarrollo sostenible. Gráficamente se muestra así:



Junto a ello, es interesante observar que en el marco de su participación colaborativa, se establece un elemento nuevo. La cooperación ya no será un binomio entre el Estado y sus ciudadanos, sino que la participación será a través de las tres dimensiones que afectan el ambiente: el Estado, el mercado y la sociedad, en dónde los tres deben identificarse como aliados y protagonistas del desarrollo sostenible.

Con la inclusión del “mercado” como protagonista en la toma de decisiones ambientales, se pretende lograr la inclusión —y eventual mayor participación— de un segmento que resulta fundamental para las visiones de desarrollo sustentable.²⁷

Finalmente, es oportuno resaltar que el Acuerdo de Escazú, en su artículo primero, inciso c) establece que la información ambiental es: “[...] toda la información escrita, visual, sonora, electrónica o registrada en cualquier otro formato, relativa al medio ambiente y sus elementos y a los recursos naturales, incluyendo aquella que esté relacionada con los riesgos ambientales y los posibles impactos adversos asociados que afecten o puedan afectar el medio ambiente y la salud, así como la relacionada con la protección y la gestión ambientales” (CEPAL, 2018).

De tal suerte, que esta puntual concepción de la información ambiental, la participación de los diversos sectores y su vinculación con los principios de lo que hemos llamado la verdad ambiental y el respeto a los derechos humanos —contenidos en las

²⁷Peña-Neira (2001) y otros nos recuerdan el uso que tiene el medio ambiente para satisfacer necesidades humanas y brindar servicios, tales como el uso de recursos hídricos. También nos refieren la concepción económica de considerar los recursos naturales como un insumo para la producción. La lógica económica indica que los insumos deben obtenerse en la mayor cantidad posible al menor costo. Así la aplicación egoísta de los principios económicos llevaría a la destrucción de los recursos naturales. A esta posición debe oponer la concepción de los recursos naturales como bienes públicos o bienes democráticos indispensables para la vida humana. Incluso resulta útil contrastar la visión de bienes comunes (Ostrom 2000). Para mayor detalle véase Revuelta (2016).

tres vertientes analizadas—, viene a constituir un nuevo aliento de esperanza para el planeta y principalmente para los ambientalistas.

IV. INTERIORIZACIÓN DE LAS AGENDAS INTERNACIONALES EN MÉXICO

Ahora bien, una vez establecido el marco anterior, resulta conveniente identificar en qué grado México ha logrado interiorizar e implementar los acuerdos internacionales. El Acuerdo de Escazú en realidad es nuevo y a unas cuantas semanas después de su firma aún no se ha generado ninguna evidencia. Por lo que el análisis básicamente se centra en el cumplimiento de los principios del Gobierno Abierto que se conjuntan, desde luego, con el cumplimiento de los planes de desarrollo y los programas sectoriales, así como con otros compromisos del país en las diversas convencionalidades internacionales, tales como el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte de 1993; el Convenio Internacional sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos de 1995; y el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes de 2004, entre otros.

En lo que respecta a la implementación de los compromisos del Gobierno Abierto —objeto particular de análisis de este artículo debemos señalar que en México se cuenta con un órgano que toma las decisiones en materia de gobierno abierto denominado Secretariado Técnico Tripartita (STT), que se encarga de elaborar, ejecutar, revisar y garantizar el cumplimiento a los planes de acción.²⁸ Es tripartita porque se compone de un Comité Coordinador de Sociedad Civil, integrado por organizaciones de la sociedad civil;²⁹ el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y el Gobierno Federal³⁰ representado por la Secretaría de la Función Pública.

²⁸ Según los lineamientos del STT en México, este es un espacio permanente e institucionalizado de diálogo y toma de decisiones en torno a procesos de gobierno abierto en México, conformado por tres entes. Los lineamientos pueden consultarse en: <http://gobiabierto.org/wp-content/uploads/2014/08/Lineamientos-2014-06-17.pdf>

²⁹ Agrupadas en lo que se denomina Núcleo de la Sociedad Civil para el Gobierno Abierto en México, conformado por: Artículo 19; Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC); CitiVox (sustituida por, SocialTIC); Cultura Ecológica; Fundar Centro de Análisis e Investigación; Gestión Social y Cooperación (GESOC); Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO); Transparencia Mexicana; Observatorio Nacional Ciudadano y Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, datos disponibles en: <https://gobiernoabierto.org/nucleo-de-sociedad-civil/>

³⁰ En los lineamientos de creación del STT se dispuso su conformación representando al Gobierno Federal por parte de la Coordinación de Estrategia Digital Nacional. En estos momentos, recae en la Secretaría de la Función Pública, según información actualizada al 13 de junio de 2017.

Su creación supone la garantía de innovación en la formulación de políticas públicas, para atender las principales necesidades del país de manera incluyente, participativa y transparente, debido a su conformación. A la fecha, se ha convocado a la elaboración de 3 planes de acción, mismos que se señalan a continuación y se destacan los temas centrales de cada uno.

Es así como el *Primer Plan de Acción*³¹ (2011–2012) cobra vida, conformado de 36 compromisos, entre los cuales encontramos la mejora de servicios públicos a través del desarrollo de un portal electrónico interactivo como herramienta de intercambio de información e interacción entre el gobierno y el ciudadano, así como el de aumentar la integridad pública, a través de la publicación de información socialmente útil.

En este sentido, a través de su reporte de cumplimiento, emitido el 12 de diciembre de 2012, se destacó el cumplimiento total de 21 compromisos, el cumplimiento parcial de 15 compromisos y el cumplimiento nulo de 2 compromisos. Uno de los casos que el informe de cumplimiento los tipifica como “buenas prácticas”, fue el relacionado con el cumplimiento al Compromiso No. 4, consistente en incrementar el número de empresas que hacen pública su información sobre gobierno corporativo y sus resultados económicos, sociales y ambientales.

Con la finalidad de que la población conociera las empresas con prácticas socialmente responsables, se buscó una alianza con la Procuraduría Federal del Consumidor, fortaleciendo a las veinte empresas con mayor número de quejas ante esa Procuraduría y la publicación de datos en su posesión, en formatos exportables sobre aerolíneas, casas de empeño, tiempos compartidos, gaseras, inmobiliarias, tiendas de autoservicio y otros no especificados en el informe.

En el mismo informe se desprende el Compromiso No. 28, tipificado como un caso de “mala práctica”, consistente en dar publicidad a los estudios de impacto ambiental y social de los proyectos petroleros y mineros antes del otorgamiento de las concesiones para garantizar que la población potencialmente afectada por los proyectos tenga acceso a esta información, por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

En este punto, se estableció la existencia de serios problemas durante los procesos de evaluación de impacto ambiental. Para solventarlos, la SEMARNAT indicó que

³¹ Para la elaboración del Plan de Acción Original (Primer Plan), se realizó una consulta gubernamental interinstitucional sobre los programas y políticas que ya se encontraban en planeación o desarrollo en materia de transparencia, rendición de cuentas, gobierno electrónico y participación ciudadana. Plan de Acción Original y reporte de su cumplimiento, Disponibles en: <http://aga.ifai.mx/SitePages/EstamosHaciendo.aspx>

se necesitaban reformas en materia de Evaluación de Impacto Ambiental (REIA),³² mismas que se dispuso serían elaboradas en conjunto con la sociedad civil para presentarlas en diciembre de 2012.

Sin embargo, según el Reporte de Cumplimiento (AGA, 2012), el gobierno convocó a reunión hasta seis meses después y desestimó las observaciones de la sociedad civil, a través del entonces titular de la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA). Tal como se señala en este Reporte, la falta de voluntad política dio “pie al escepticismo de todos los actores, generando una participación mínima para el resto del proceso” (p. 10).

La búsqueda por orientar la gestión gubernamental a enfocarse en las verdaderas necesidades de los ciudadanos; la sensibilización de actores políticos sobre la naturaleza, el alcance y las causas de los problemas ambientales y las características que deben tener los servicios, leyes, regulaciones y demás acciones del Estado para resolver los problemas públicos, fueron los puntos importantes de la reflexión final del Informe de Resultados del Plan de Acción Original, que interiorizó la agenda internacional de AGA en nuestro país, con la participación de los actores fundamentales para un Gobierno Abierto.

Una vez que se materializa la agenda internacional de AGA en nuestro país, se conformaron nueve mesas de trabajo donde se fomentó la generación de ideas y participación equitativa de los actores y así lograr la definición de los compromisos para la elaboración del *Segundo Plan de Acción (2013 – 2015)* de Gobierno Abierto en México.³³

En la mesa denominada *Medio Ambiente y Cambio Climático*, bajo la responsabilidad de tres organizaciones de la sociedad civil³⁴, se puntualizó la obligación de SEMARNAT de informar periódicamente sobre el estado del equilibrio ecológico y protección al ambiente, y se evaluó el contenido del “Informe de la Situación del Medio Ambiente en México 2012”.³⁵

³²Según el reporte de cumplimiento emitido por AGA, los serios problemas con respecto al proceso de evaluaciones de impacto ambiental solo podrían ser atendidos a partir de una reforma al Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (Reporte primer plan de acción, 2012, p. 10).

³³El Segundo Plan de Acción está disponible para su análisis en: http://aga.ifai.mx/Noticias/CodigoArt_ListPermissionExtension/Plan%20de%20Acción%202013-2015.pdf

³⁴Como OSC responsable participó CULTURA ECOLÓGICA y como corresponsables de la mesa participaron las asociaciones IMCO y TRANSPARENCIA MEXICANA.

³⁵El Informe de la Situación del Medio Ambiente en México. Compendio de Estadísticas Ambientales. Indicadores Clave y de Desempeño Ambiental, de la edición 2012. Puede consultarse en: http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe_12/00_intros/introduccion.html

Se procedió a realizar un estudio diagnóstico³⁶ de dicho Informe, por la consultora en materia ambiental y desarrollo sostenible Ponce Nava (2013), cuyo punto central radicaba en determinar si existía suficiente información ambiental. Ponce Nava concluyó que la información no siempre está integrada, actualizada y, sobre todo, no se disemina de manera proactiva, en tiempo y forma a las diferentes poblaciones. Entonces, esta información no tiene la oportunidad ni las características para ser comprendida o utilizada, endeudándose con la premisa de utilidad social de la información y evitando la participación de la sociedad en la búsqueda de soluciones a problemas ambientales (pp. 19-20).

Con esa base, en el Segundo Plan de Acción (2013-2015) los compromisos 8 y 9 contienen acciones sobre el Medio Ambiente y Cambio Climático y su información.

El Compromiso No. 8 implicó el fortalecimiento del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales,³⁷ integrando información estadística y geográfica desagregada e indicadores relevantes en materia ambiental. Con la finalidad de comprender la situación ambiental del país y las evaluaciones de impacto ambiental.

Por su parte, el Compromiso No. 9 abarcó la difusión de información ambiental antes, durante y después de los procesos de evaluación de impacto ambiental, con lo que se esperaba fortalecer el derecho a la consulta y a la participación. Así mismo se incluyó la creación de mecanismos de difusión.

Sobre el cumplimiento de estos compromisos³⁸ encontramos una liga a un tablero dinámico de seguimiento y avance³⁹, encontrando resultados a los puntos 24: Cuidado al Medio Ambiente basado en evidencia y al punto 25: Protección participativa del Medio Ambiente. En ambos resultados, de los links señalados, solo la mitad brindan acceso a información ambiental, el resto niega el acceso o señala que la página no está disponible⁴⁰.

Como resultado final del punto 24 se adjuntó como prueba el portal que resume los Indicadores de Crecimiento Verde, del Sistema Nacional de Información

³⁶ Diagnóstico que puede consultarse en: <http://aga.ifai.mx/Noticias/default.aspx>

³⁷ Sistema que contiene una base de datos estadísticos, cartográficas y documentales que recopilan, organizan y difunden la información acerca del ambiente y los recursos naturales del país, puede consultarse en: <https://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/sistema-nacional-de-informacion-ambiental-y-de-recursos-naturales>

³⁸ La Presentación de resultados del Plan de Acción 2013-2015 está disponible para consulta en: <http://gobabiertomx.org/noticias/presentacion-de-resultados-del-plan-de-accion-2013-2015-2/>

³⁹ El tablero presenta información de cada compromiso, respecto a los tres informes de avances y un link con el resultado final. Puede consultarse en: <http://tablero.gobabiertomx.org>

⁴⁰ Links del tablero fueron consultados en diferentes fechas el 15 de agosto, 28 de septiembre y 14 de octubre, igualmente, fueron consultados a través de diferentes navegadores.

Ambiental y de Recursos Naturales.⁴¹ Se presentó como prueba de resultado final al punto 25, un tablero que contiene las consultas públicas vigentes sobre Proyectos de Impacto Ambiental.⁴² Cuyos enlaces sí resultaron utilizables.

Sin embargo, es en el documento donde se publica el Tercer Plan de Acción, que señala un cumplimiento total a los 26 compromisos del segundo plan de acción, durante el mensaje inicial (AGA, 2016) expresado por el Secretariado Técnico Tripartita, donde se indicó que “el Segundo Plan de Acción marcó la pauta para avanzar la agenda más allá del ámbito federal y con una mayor incidencia en la calidad de vida de las personas” (p. 2).

En este Tercer Plan de Acción⁴³ (2016 – 2018), se buscó generar una articulación hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de Naciones Unidas. Al concluir su consulta pública se formularon seis ejes temáticos que versaron sobre los Derechos humanos y fortalecimiento del Estado de Derecho, el Sistema Nacional Anticorrupción, la Pobreza y Desigualdad, la Igualdad de género, la Gobernanza de recursos naturales y cambio climático y sobre los Servicios públicos.

Previo a la consolidación del tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto, se llevó a cabo una Jornada denominada *Adaptación ante el cambio climático*, donde se revisó la problemática causada por el aumento de eventos peligrosos como inundaciones, deslaves, ondas de calor, sequías agrícolas; la existencia de infraestructura inadecuada y la atención de comunidades ubicadas en zonas de alta vulnerabilidad.

Ante ello, se estableció el compromiso de “reducir la vulnerabilidad y riesgos asociados a la variabilidad y al cambio climático, generando, difundiendo y articulando información actualizada, asequible, pública y vinculante para la toma de decisiones públicas”.⁴⁴

El tercer Plan de Acción aún no ha sido evaluado o al menos no se encuentra información sobre sus evaluaciones periódicas en los portales oficiales que han sido señalados como referencias al pie de página de este trabajo.

En conjunto, los planes de acción interiorizados en México han jugado un papel importante en las dinámicas públicas y en la participación de las sociedades civiles organizadas. Sin embargo, es oportuno recordar que, para alcanzar los objetivos bajo

⁴¹ Disponible para consulta en: http://apps1.semarnat.gob.mx/dgeia/indicadores_verdes16/indicadores/00_intros/intro.html

⁴² Disponible para consulta en: <http://www.semarnat.gob.mx/gobmx/transparencia/consultas.html>

⁴³ Puede consultar el documento completo del Plan de Acción en: <http://gobabiertomx.org/wp-content/uploads/2016/09/Plan-de-Acción-2016-2018.pdf>

⁴⁴ Compromisos disponibles para consulta en: <http://gobabiertomx.org/wp-content/uploads/2016/09/Plan-de-Acción-2016-2018.pdf> (pp. 37 - 40)

los principios de participación ciudadana activa, debe ser preponderante el ejercicio coordinado⁴⁵ y respetuoso⁴⁶ de los actores involucrados.

Sobre los resultados que nos han brindado los dos planes de acción finalizados es importante concluir que se ha trabajado por reunir datos masivos en un solo espacio electrónico. Datos así, aglutinados y producidos en cifras, no comprensibles para cualquier ciudadano solo utilizan un espacio público digital (mismo que además aún no está reglamentado) y son inservibles para los propósitos de participación.

La meta debe ser obtener resultados de información verdadera, sostenible y sobre todo que esa información tenga la cualidad de generar impacto positivo al ser propagada en las personas. Sin importar que el contenido de la información sea cruel, urgente, desastrosa, brutal, perjudicial, el razonamiento en nuestro contexto social y político siempre será en beneficio del ambiente y el equilibrio ecológico.

Un buen ejercicio de aplicación es el que encontramos en el Sistema Nacional de Información Ambiental y Recursos Naturales⁴⁷ (BADESNIARN), cuya base de datos depende de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)⁴⁸; sin embargo, en BADESNIARN únicamente se encuentran datos estadísticos de Estudios, Programas, Actividades, Recursos, etcétera. Es decir, solo se señalan las cantidades realizadas de esas acciones o los recursos obtenidos por tema, por año, por entidad federativa, según diversas variables. Aquí no encontramos el resultado de tales estudios, programas o actividades.

Otra base de Datos en México es el Sistema Nacional de Indicadores Ambientales (SNIA) que publica indicadores, describe las tendencias de medio ambiente y señala

⁴⁵ En el Reporte de Cumplimiento (AGA, 2012), claramente se observa la acusación de una participación gubernamental tardía, unilateral y cerrada ante las observaciones de la sociedad civil, da la impresión de la existencia de intenciones alejadas de los intereses ciudadanos, situación alejada de los principios rectores del Gobierno Abierto.

⁴⁶ A través de un boletín informativo, publicado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMSCO), se hizo público el rompimiento del Núcleo de OSC, disponible para consulta en: <https://imco.org.mx/temas/insuficientes-resultados-del-gobierno-ano-la-suspension-actividades-sociedad-civil-proceso-gobierno-abierto/> al anunciar su retiro del seguimiento a los compromisos del tercer plan de acción en mayo de 2017, como resultado de la inacción gubernamental denunciada por estas Organizaciones ante la evidencia técnica generada por CitizenLab, donde se documentan los intentos de espionaje por Pegasus y la denunciada inacción gubernamental, calificado por estas Organizaciones como un daño directo a la apertura y confianza establecida por AGA. Uno de los siete reportes emitidos sobre el malware Pegasus está disponible en: <https://citizenlab.ca/2017/02/bittersweet-nso-mexico-spyware/>

⁴⁷ El BADESNIARN puede consultarse en: <https://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/sistema-nacional-de-informacion-ambiental-y-de-recursos-naturales>

⁴⁸ Base de datos a cargo de SEMARNAT, con apoyo de sus órganos desconcentrados y descentralizados, el Instituto Nacional de Estadística y Geográfica, la Secretaría de Energía y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, donde se difunden datos estadísticos, cartográficos y documentales sobre el medio ambiente y sus recursos.

las acciones institucionales que atienden la problemática. De igual manera, es un buen ejercicio teórico de la aplicación de información ambiental, desgraciadamente, la información no es actualizada⁴⁹ de manera periódica y como ejemplo de ello, enlisto algunos rubros de información con su fecha de actualización más reciente:

- Informe de la Situación del Medio Ambiente en México – año 2015.
- Informe de la Situación del Medio Ambiente en México, resumen Ejecutivo – año 2015.
- Índice de participación ciudadana ambiental – año 2016

V. OUTPUTS Y OUTCOMES AMBIENTALES

¿A dónde nos lleva la información ambiental que nos brinda la autoridad y qué tiene que ver esto con el “Derecho a la Verdad” que estableció la SCJN?

En principio, habría quien podría decir que la Corte se está metiendo en laberintos lúgubres al intentar resolver problemas filosóficos complejos, sobre la verdad.⁵⁰ Sin embargo, nosotros creemos que el tema no se debe complejizar en ese sentido. Lo que la SCJN refiere cuando establece los principios del derecho a la verdad, es la obligación que tiene la autoridad —y el correspondiente derecho que tenemos los ciudadanos— a conocer la realidad de las cosas o de los hechos. El principio científico, señala que la verdad es la pretensión de obtener un conocimiento o información válido, constatable o comprobable. En términos de información, podría decir que es el derecho a conocer resultado neto de las acciones, los resultados objetivos. Así, pues el derecho a la verdad ambiental, en el caso que nos ocupa, implica conocer los resultados netos de las acciones.

Con esta idea en mente, al revisar los resultados o información ambiental que en muchos temas y en muchos rubros nos ofrece la autoridad ambiental, mismos que hemos comentado arriba, nos percatamos que en realidad estamos recibiendo información procesal. Es decir, información de salida de la entidad gubernamental que tiene que ver con recursos, con planes, con programas, con acciones o sistemas, pero

⁴⁹Información consultada por última vez el lunes 17 de septiembre de 2018 en: http://apps1.semarnat.gob.mx/dgeia/compendio_2017/mce_index.html

⁵⁰La gama de teorías y autores filosóficos que discuten sobre la Verdad es muy amplia, las tres posturas más sobresalientes son el **pragmatismo** impulsado por autores como Sanders Pierce, John Dewey y William James. También tenemos el **coherentismo** liderado por A. Cornelius Benjamin hacia el Holismo Teorético y los filósofos racionalistas como Spinoza, Leibniz y Hegel. Y la postura del **correspondentismo** que surgió como reacción a la coherentista, derivada del pensamiento clásico griego de Sócrates, Platón y Aristóteles.

que no necesariamente, en muchos casos, tiene que ver con resultados netos de la política.

En este sentido estamos en el paradigma de los resultados de las políticas públicas a que alude Birkland (2011). Los datos estadísticos, técnicos, aislados, muchas veces desactualizados en realidad constituyen lo que se llama *outputs*. Es decir la respuesta gubernamental al problema planteado. En muchos casos una medición de la actividad gubernamental.

Los *outputs* no reflejan algún cambio en el entorno, como consecuencia de la ejecución de alguna política pública, como ejemplos podemos señalar el contenido del BADESNIARN y el SNIA. En estos sistemas se obtienen datos que no reflejan posibilidades de participación, ni se muestran resultados netos de cambio en el entorno. Los sistemas se limitan prácticamente a enumerar acciones y tareas que ha realizado el Gobierno Federal.

Estos datos o *outputs* no podrían ser considerados como una verdad ambiental, pues únicamente son enunciativos respecto a medir lo que hacen las dependencias gubernamentales encargadas de proteger el Medio Ambiente como respuesta a la solución de los problemas que se van presentando. No se trata de eso, pues ni los principios del Gobierno Abierto, ni los derechos de acceso a la información ambiental del Acuerdo de Escazú, ni los derechos humanos como tales, tienen la finalidad de medir la capacidad del gobierno en respuesta a los problemas públicos ambientales.

De lo que se trata, es de obtener la información de los resultados netos. Los resultados de las acciones que en verdad generen consecuencias positivas al medio ambiente o a la sociedad. Así, entonces podríamos conectar la acción de política pública con la consecución de acciones concretas, medibles y evaluables. Es decir, lo que necesitamos identificar es la eficacia de las acciones para conectarse con un buen modelo causal a fin de obtener un resultado neto deseado o *outcomes* como lo define Birkland, (2011, p. 229).

Pongamos un par de ejemplos actuales: El gobierno federal 2012-2018 está promocionando en los últimos meses de su administración, que durante el sexenio, el Gobierno duplicó la superficie de áreas Naturales Protegidas al decretarse seis nuevos sitios,⁵¹ pasando de 25.3 millones de hectáreas en el año de 2012⁵² a los 91 millones de hectáreas informadas.

⁵¹Según información oficial, se añadieron las reservas de la Biósfera Caribe Mexicano, Islas del Pacífico de la Península de Baja California, Pacífico Mexicano Profundo, Sierra Tamaulipas, Bavispe y Cerro Mohinora, con las cuales suman 182 las Areas Naturales Protegidas (ANP). Información disponible en: <https://www.gob.mx/semarnat/articulos/entre-2012-y-2018-mexico-fortalecio-su-politica-ambiental>

⁵²Información disponible en: <http://201.116.60.81/atlas/impacto47.html>

Esta serie de manifestaciones a través del sexto informe de Gobierno,⁵³ la mayoría de las veces es al parecer de forma unilateral es una de las respuestas gubernamentales que se anuncian con bombo y platillo para mitigar el cambio climático. Sin embargo, nuestra realidad no cambia nada, ya que esas extensiones de tierra o de mar, siguen prestando los mismos servicios ambientales que prestaban antes de su decreto presidencial o su certificación para su incorporación por parte de sus propietarios, lo que podría cambiar es lo que suceda en unos años.

Sin embargo, esto está sujeto a una serie de variables independientes. Por ejemplo, que los dueños de las propiedades en realidad realicen acciones sustantivas para preservar y proteger esas extensiones. Que el gobierno tenga los recursos e implemente las políticas para brindar apoyos para acciones de reforestación o de revitalización de especies de flora y fauna en esas áreas naturales protegidas. O que el gobierno tenga capacidad de vigilar el correcto funcionamiento de esas áreas naturales protegidas.

Otro ejemplo, muy claro. Dentro del Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018, se establece dentro del Objetivo 5: Consolidar la Política Nacional de Cambio Climático mediante instrumentos eficaces y en coordinación con entidades federativas, municipios, Poder Legislativo y sociedad. El indicador 10 se refiere al número de convenios suscritos para apoyar el cumplimiento de las metas nacionales de cambio climático. Se trata eminentemente de una respuesta de las entidades burocráticas; es decir, un *output*.

Por ende, esos resultados jamás nos explicarían el impacto real de esos convenios. Ninguna de las acciones que pudieran finalmente tener algún resultado en mejorar, mitigar o adaptarnos al cambio climático, si los indicadores se siguen formulando en sentido cuantitativo. A causa de ello, la percepción social es que se firman formatos prediseñados de convenios, se le ponga palomita al indicador y después se queden guardados y olvidados en la inacción.

Observamos entonces, una necesidad inaplazable para que la información ambiental verdadera sea anunciada y publicada de forma clara, comprensible y perceptible para cualquier persona. Información que tenga que ver con hechos concretos; con impactos positivos reales, comprobables, en el medio ambiente para que logre el fin último de incrementar la conciencia de las personas, así como motivar su participación y su capacidad para tomar medidas positivas en comunidad.

Este es el único mecanismo que de manera contundente nos permitirá afrontar los problemas ambientales y los desajustes del cambio climático, de manera consciente y resiliente, pues lo demás es solamente una parafernalia burocrática.

⁵³ Sexto Informe de Gobierno disponible para consulta en: <https://www.gob.mx/lobuenocuenta/>

VI. CONCLUSIONES

El Gobierno Abierto es el modelo actual de gobernanza que engloba las características más importantes del contexto social y tecnológico actual. Se visualiza como el nuevo prototipo que relaciona necesariamente las tomas de decisiones estatales, con la colaboración de ciudadanos informados. Este modelo se conforma por ciudadanos que participan activamente en los problemas públicos, basados en información oportuna y de calidad. Un Estado que rinde cuentas claras y admite generar responsabilidades para fortalecer su eficiencia.

En el tema ambiental, el Gobierno Abierto propone nuevos mecanismos de comunicación y colaboración, para consolidar estrategias comunes que se materialicen en políticas públicas asequibles.

El Acuerdo de Escazú incluye protección a los derechos humanos, establece metas de acceso a la información ambiental y tiende a proteger al medio ambiente en una visión compatible con la Agenda 2030.⁵⁴

Así, los principios del Gobierno Abierto se vinculan estrechamente con los compromisos del Acuerdo de Escazú, suscrito por México recientemente, creando una sinergia que refuerza la viabilidad del derecho humano a un medio ambiente sano, contando con información ambiental verdadera, utilizando los mecanismos de participación ciudadana y con ello estableciendo las bases para alcanzar la justicia en asuntos ambientales.

Bajo el concepto de Derecho a la Verdad, la SCJN ha establecido principios de efectividad de los derechos humanos y con ello, ha abonado a esclarecer la necesidad y el derecho que tiene la población de contar con información fidedigna y comprobable. De conformidad con esos principios de la SCJN y su extrapolación, debemos aspirar a hacer efectivo el DERECHO A LA VERDAD AMBIENTAL.

En este sentido, es posible exigir la verdad ambiental. Por ello, es un deber académico y cívico continuar señalando la escasez de información ambiental, su falta de actualización, su falta de claridad, el pésimo seguimiento e incorrecta aplicación de programas de adaptación y mitigación ambiental, la negación de información o la opacidad en la aplicación de sanciones a diversas empresas y fábricas con actividades comerciales contaminantes. Igualmente debemos ser críticos para distinguir la información en forma de *outputs*, de la verdadera información sobre acciones concretas que constituyan un *outcomes*, de acuerdo con los principios de políticas públicas.

⁵⁴Es importante recordar que el Objetivo No. 16 de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, es la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas, a través de un acceso universal a la justicia, la construcción de instituciones eficaces, confiables y transparentes y la adopción de decisiones incluyentes, participativas y representativas.

Finalmente, podemos decir que, si bien la información ambiental en México es un nuevo rubro y se encuentra evolucionando –quizá estamos en la etapa de construcción de instituciones, mecanismos e indicadores- es necesario advertir que tiene que ir emigrando rápidamente de los *outputs* a los *outcomes*. Es decir, de las respuestas burocráticas, a los resultados netos a favor del ambiente.

Visto este como el único camino para que efectivamente se garanticen los derechos humanos de los gobernados y la información ambiental se convierta en el resorte adecuado para tomar en serio el papel de ciudadanos y participar conscientemente en las tomas de decisiones.

Así, el reto inmediato de las autoridades responsables es que afinen los indicadores y los flujos para presentar información ambiental de mayor calidad; información con mucha mayor nitidez y objetividad. Solamente ello permitirá atender los principios del Derecho a la Verdad que estableció la SCJN y que podemos extrapolar para los derechos humanos al medio ambiente; así como los compromisos internacionales establecidos en el Gobierno Abierto y en el Acuerdo de Escazú, entre otros instrumentos de convencionalidad.

VII. REFERENCIAS

- 19, A., Centro de DDHH, M. T., Centro DDHH, P. J., Centro de Análisis, F., DDHH, C. M., DDHH, C. e., & Programa de Incidencia en DDHH, U. I. (2018). *Derecho a la Verdad en México. Alcances y Limitaciones en casos de violaciones graves de derechos humanos*. México: Universidad Ibero. Recuperado de <http://ibero.mx/files/informe-derecho-a-la-verdad.pdf>
- AGA. (2012). *Reporte de cumplimiento del primer año de trabajo en México*. Alianza para el Gobierno Abierto. México: AGA
- AGA. (2016). *Tercer Plan de Acción Nacional de México en la Alianza para el Gobierno Abierto*. Ciudad de México: AGA
- Birkland, T. A. (2011). *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. (3ª edición). Armonk, New York, United States: M.E. Shape.
- Calidad, A. E. (s.f.). *Lean Management*. España: AEC. Recuperado de <https://www.aec.es/web/guest/centro-conocimiento/lean-management>
- CEPAL. (20 de Septiembre de 2018). *De Gobierno Abierto a Estado Abierto*. Internacional: CEPAL. Recuperado de <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/concepto>
- CEPAL. (2018). *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*. Escazú: Organización de las Naciones Unidas/Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

- CNDH. (2018). *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos*. (2ª edición). Ciudad de México, México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Conejero Paz, E. (julio de 2013). *Creación de Valor Público: Un enfoque desde la gobernanza*. España: Universidad Miguel Hernández de Elche. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/271726801_Creacion_de_valor_publico_un_enfoque_desde_la_gobernanza/download
- Costa Rica. (2018). *Nexos entre los derechos humanos y el medio ambiente: la experiencia del acuerdo de Escazú*. Escazú: OAS/Department of Conferences and Meeting Management. Recuperado de scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_18/CP39599S08.doc
- Espinosa, R. (2017). *Benchmarking: qué es, tipos, etapas y ejemplos*. España: robertoespinosa.es. Recuperado de: <https://robertoespinosa.es/2017/05/13/benchmarking-que-es-tipos-ejemplos/>
- Franco del Pozo, M. (2000). *El Derecho Humano a un Medio Ambiente Adecuado*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- González, D. (2018). *Aportes finales para una agenda del derecho a la verdad*. En A. 19/C. d. Tlachino/A. Centro de DDHH Miguel Agustín Pro Juárez/C. e. DDHH/C. M. DDHH, & U. I. (coords.), *Derecho a la verdad en México. Alcances y Limitaciones en casos de violaciones graves de derechos humanos* (p. 173-179). México: Open Society Foundations.
- INAI. (2017). *Catálogo de Políticas de Acceso a la Información, Transparencia y Gobierno Abierto*. México: ITEI Jalisco. Recuperado de https://www.itei.org.mx/v3/documentos/art81f/acuerdo_criterios_minimos_y_metodologia_y_catalogo_vf.pdf
- Mariscal Ureta, K. E. (2017). *Ambiente y Desarrollo Económico*. Ciudad de México, México: Porrúa.
- Naser, A., Ramírez-Alujas, Á., & Rosales, D. (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41353/1/S1601154_es.pdf
- Núcleo, S.C. (2017). *¿Qué es y quiénes conforman el Núcleo de la Sociedad Civil?*. México: Núcleo de la Sociedad Civil para el Gobierno Abierto en México. Recuperado de <https://gobiernoabierto.mx.org/nucleo-de-sociedad-civil/>
- Observatorio, DESC. (2018). *Qué son los DESC*. España: Observatori DESC. Recuperado de <http://observatoridesc.org/es/>
- OCDE. (2015). *Gobierno Abierto en América Latina*. Internacional: OECD.org Recuperado de <http://www.oecd.org/gov/gobierno-abierto-en-america-latina-9789264225787-es.htm>
- Open G. P. (septiembre de 2011). *Declaración de Gobierno Abierto*. México. Recuperado de <https://www.opengovpartnership.org/declaracion-de-gobierno-abierto>
- Orme, B. (2017). *Access to Information: Lessons from Latin America*. Montevideo: UNESCO. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002498/249837S.pdf>

- Ostrom, E. (2000). *El gobierno de los bienes comunes, La evolución de las instituciones de acción colectiva*. (C. I. (trads.), Trad.) México: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias/ UNAM/ Fondo de Cultura Económica.
- Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Argentina: Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe/ Red GEALC. Recuperado de <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>
- Peña-Neira, S. (2001). *Comercio y medio ambiente: aportaciones desde la perspectiva del acuerdo de libre comercio Chile-Canadá*. México: Boletín Mexicano de Derecho Comparado (Online). Recuperado de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3696>
- Pérez Luño, A. E. (1998). La universalidad de los derechos humanos. *Anuario de Filosofía del Derecho*. Sevilla. (15), p. 95-110. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/142389.pdf>
- Ponce Nava, D. (2013). Estudio Diagnóstico: Medio Ambiente y Cambio Climático. Consultoría independiente, Ciudad de México. Recuperado de <http://aga.ifai.mx/Noticias/default.aspx>
- Ramos Alderete, J. L. (2016). Gobierno Abierto: una visión de sus antecedentes, surgimiento y conceptualización. *Encrucijada, revista electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*. (24), 31. Recuperado de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/encrucijada/article/view/57767>
- Revuelta, V. B., & Gómez Ibarra, A. L. (2016). El dilema de los bienes comunes. Una propuesta de participación social para la reapropiación de los recursos ambientales. En Revuelta Vaquero (Coord.). *Participación Ciudadana y Políticas Públicas*. México: Novum.
- Sanchez., T, J. (2015). Los antecedentes del gobierno abierto: una mirada retrospectiva en la evolución de la administración pública. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*. XIII (23). P. 67-84.
- Schröder, P. (2006). *Nueva Gestión Pública: aportes para un buen gobierno*. Ciudad de México: Fundación Friedrich Naumann. Recuperado de <http://relial.org/uploads/biblioteca/44dbee76837e79a6c07bb8219d021843.pdf>
- Tapscott, D. (2010). *Open Government. Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. (L. D. (eds.), Ed.) Sebastopol, CA: O'Reilly Media.
- Trigo, M. F., & Álvarez, V. (2017). *Gestión pública, gobierno abierto y fortalecimiento de la democracia en América*. En A. N., A. R.-A., & D. R., (Edits.) Internacional: CEPAL. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41353/1/S1601154_es.pdf
- Universidad de las Palmas de Gran Canaria. (s.f.). *El control de Gestión*. España: ULP-GC. Recuperado de https://www2.ulpgc.es/hege/almacen/download/11/11278/4_control_de_gestio.pdf