

# La participación ciudadana y el acuerdo paralelo de cooperación ambiental.

Sara Luz C. Quiroz Ruiz\*

**SUMARIO:** Introducción. 1. Marco de Referencia. 2. Concepto de participación ciudadana. 3. La participación ciudadana en el Acuerdo Paralelo de Cooperación Ambiental. 4. La participación ciudadana en el subsistema mexicano. 5. La participación ciudadana en el subsistema angloamericano. 6. La participación ciudadana en el subsistema canadiense. Conclusiones. Bibliografía.

## Introducción.

A casi dos décadas de haberse iniciado la apertura económica y a una de que la misma flexibilizó el sistema jurídico mexicano, surgió dentro del replanteamiento del federalismo como un componente relevante, el vínculo que la ciudadanía establece con la administración gubernamental, al cual se denomina **participación ciudadana**. Desde entonces, dicho concepto ha tenido múltiples aplicaciones, entre las que se encuentra aquella relativa a la protección al ambiente, a la cual se enfocará el presente estudio.

Pretendiéndose conocer, si en el Acuerdo Paralelo de Cooperación Ambiental signado en 1993 por el Gobierno de

---

\* Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Docente en la Facultad de Derecho en la Universidad Veracruzana, Campus Xalapa.

## **La participación ciudadana y el acuerdo paralelo de cooperación ambiental.**

los Estados Unidos Mexicanos, el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de Canadá, se encuentra regulada la participación ciudadana; en dicha tarea se utiliza como variable dependiente, la regulación de la participación ciudadana en el derecho mexicano, el cual tiende a reconocerle el sentimiento de pertenencia que por naturaleza desarrolla, concepto que será observado en confluencia con los derechos estadounidense y canadiense, apreciación que constituye la variable independiente.

Para encontrar la respuesta al cuestionamiento de origen, se identificó el interés de los países firmantes por proteger el ambiente, sin olvidar que los derechos a considerar provienen del sistema francés y del sistema inglés, parafraseando al comparatista clásico René David.

Llegándose a determinar en este estudio que: México, Estados Unidos y Canadá regulan la participación ciudadana para proteger el ambiente, desarrollando un sentido de pertenencia en un ámbito sin fronteras nacionales, con funciones relevantes en sus modalidades: individual y/o colectiva, con el propósito compartido de contribuir al desarrollo sustentable y sostenido.

### **I. Marco de Referencia.**

Coinciden México, Estados Unidos y Canadá en que registre su historia cuestiones ambientales, lo cual denota el añejo interés por esa problemática.

Nuestro país posee la obra escrita por Don Andrés Molina Enríquez, *Los grandes problemas nacionales*

publicada en 1902, que tuvo gran influencia en lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en 1917 <sup>1</sup>, Estados Unidos manifiesta su propósito por conservar y preservar sus recursos y crea el ***Yellowstone***, primer parque nacional del mundo, además en 1891 fueron creadas reservas forestales en tierras del Estado<sup>2</sup>; y de Canadá mundialmente se ha dicho que es un país ambientalista.

Si ya desde inicios del Siglo XX y desde antes era un tema preocupante, ahora el problema se redimensionó hasta convertirse en una cuestión global, constituyendo así uno de los macroproblemas a los que atiende sistemáticamente el derecho, más allá de las fronteras nacionales.

Con ese enfoque fue abordado durante la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, realizada en Estocolmo en 1972 – ***Conferencia de Estocolmo***- y treinta años después en aquella realizada en Río de Janeiro, Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo –***Cumbre de la Tierra, Conferencia de Río***- en la que se originan además de la Declaratoria de Río, las líneas de trabajo para los países participantes que conforman la ***Agenda XXI***, trascendiendo ambas, porque han ilustrado la evolución en el tratamiento del problema, pues

---

<sup>1</sup> María del Carmen Carmona Lara, *Derecho Ecológico*. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Colec. Serie A: Fuentes, b)Textos y Estudios Legislativos, Núm.81, México, 1991, p.26.

<sup>2</sup> José Luis Soberanes Fernández, et.al. *El Derecho Ambiental del Norte y el Sector eléctrico mexicano*. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.NAM-Comisión Federal de Electricidad, Serie E: Varios, No. 80, México, 1997. p.59.

## **La participación ciudadana y el acuerdo paralelo de cooperación ambiental.**

denotan una posición incluyente, llegando la primera a despertar significaciones como “...fue una especie de boom en materia de tratados, convenios, informes, planes y programas, además de un nuevo tipo de tratamiento entre organizaciones gubernamentales, que llega a generar más de trescientos instrumentos legales relativos a este problema, ...<sup>3</sup> y mostrando a su vez la Agenda XXI, que la protección al ambiente dejó de ser secundariamente jurídica, como alguna vez fue sostenido en la literatura jurídica de la primera parte de la década de los 80’s, ocupando un sitio privilegiado como mecanismo para que el Estado equilibre el desarrollo económico en un ambiente sano y hermoso para sus gobernados.

En paralelo a esa macroobservación, son reorientadas las legislaciones ambientales para constituirse en leyes marco, las cuales son ordenamientos que establecen principios, que se sobreponen a la legislación preexistente y a ellas quedan subordinados los principios de la legislación sectorial; enfoque que es aplicable al Acuerdo Paralelo de Cooperación Ambiental del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en cuyo preámbulo se manifiesta :

“CONVENCIDOS de la importancia de conservar, proteger y mejorar el medio ambiente en sus territorios y de que la cooperación en estos terrenos es un elemento esencial

---

<sup>3</sup> Stella Arnaiz Burne, y Alfredo César Dacharty. “*Los problemas ambientales: un reto para el Derecho Internacional*”. **Tlamelehua**, Revista del Centro de Investigaciones jurídico-políticas, BUAP, Año VIII, No. 11-12, mayo, Puebla, Pue. , 1997. p.9.

para alcanzar el desarrollo sustentable, en beneficio de las generaciones presentes y futuras;

“Reafirmando la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano de 1972 y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992,”

Proclamaciones que al mismo tiempo son sustentadas en la confianza y solidaridad, componentes de la participación ciudadana; como a continuación se ilustrará.

## **2. Concepto de participación ciudadana.**

La confianza y la solidaridad manifiestas, se traducen en uno de los principios que privilegian actualmente las relaciones internacionales, el de transparencia, aumentando el interés por mejorar la comunicación entre los actores sociales: administración pública y gobernados; posición que es el origen de la institución denominada **participación ciudadana**.

Se denomina participación ciudadana, al vínculo a través del cual se mejora la comunicación entre la administración pública y sus gobernados, a fin de que conjuntamente determinen necesidades, visualicen sus posibles soluciones, las jerarquicen y las lleven a un plan general, asumiendo el compromiso de ejecutarlas.

Se ha dicho que se caracteriza por las condiciones siguientes: el arraigo que tengan, la persona o grupos de personas que la establezcan, en el sitio donde promueven dicha comunicación, que esas personas carezcan de nexo con

## **La participación ciudadana y el acuerdo paralelo de cooperación ambiental.**

el aparato gubernamental, para fomentarla plenamente y evitar desvío o confusión en las funciones gubernamentales.

Dicho vínculo en el ámbito de protección al ambiente, fue tratado desde la Conferencia de Estocolmo, insistiendo en que fuera una adecuada colaboración; para lo cual enviaron una recomendación a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), a fin de que proporcionara educación ambiental; en respuesta fue establecido el Programa internacional de Educación Ambiental en 1975, donde estaban contemplados todos los niveles educativos y también el público, recibiendo una atención más precisa: el ciudadano común; a dicho programa siguió la Conferencia de Tbilisi Ex República Soviética de Georgia en 1977, para realizar en 1985 un foro más en París y a diez años de Tbilisi fue convocado el Congreso Internacional sobre educación y Formación en Moscú,<sup>4</sup> además de otras reuniones, concretizándose todos estos trabajos en el Principio 10 de la Declaración de Río <sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Edgar González Gaudiano, et.al. *Hacia una estrategia nacional y plan de acción de educación ambiental*. Ed. Instituto Nacional de Ecología y UNESCO, México, 1993 pp,11-18.

<sup>5</sup> *Declaración de Río*. S.s., Ed. Naciones Unidas, Secretaría de Desarrollo Social, s.a. “Principio 10. El mejor modo para tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierren peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. ...”

### **3. La participación ciudadana en el Acuerdo Paralelo de Cooperación Ambiental.**

A través de las Siete Partes y los Anexos: 36 Procedimientos de Aplicación y Cobro en el ámbito internacional, Anexo 36B Suspensión de beneficios, Anexo 421 Extinción de las Obligaciones y del Anexo 45 Definiciones específicas, este documento plantea en el numeral que conforma la Primera Parte denominada Objetivos, las acciones que los países firmantes desarrollarán para alentar la protección y el mejoramiento del ambiente en sus territorios, señalando en el inciso H la dinámica de participación ciudadana indicando “*promover la transparencia y la participación de la sociedad en la elaboración de leyes, reglamentos y políticas ambientales;*”<sup>6</sup>, disposición donde son observables las notas apuntadas en el apartado anterior.

Dentro de la Tercera Parte del Documento en cita, se regula la estructuración de **La Comisión de Cooperación Ambiental**, conformada por un Consejo, un Secretariado y un Comité Público Conjunto, se señala que en el Consejo intervendrán los representantes de las partes con jerarquía de Secretaría de Estado o sus equivalentes, o por las personas a quienes éstos designen, además de facultarlo para “**solicitar la asesoría de personas o de organismos sin vinculación gubernamental, incluidos expertos independientes**”.

---

<sup>6</sup> *Acuerdo Paralelo de Cooperación Ambiental*. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, México, 1993. p 25.

## **La participación ciudadana y el acuerdo paralelo de cooperación ambiental.**

En el siguiente artículo 10 incluye, que corresponderá al Consejo en su calidad de rector de la Comisión para la Cooperación Ambiental, examinar y elaborar recomendaciones sobre, entre otras, promoción de la conciencia pública en relación con el ambiente.

Reservando dicho numeral para cada una de las partes, la decisión de integrar un Comité Consultivo Nacional, con igual número de miembros del trilateral, disponiendo en el artículo 17 del propio Documento, las cualidades y objetivos de sus integrantes.<sup>7</sup>

Sobre el Acuerdo Ecológico –como también es conocido este documento- en el informe divulgado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, opinan que es único, porque propicia la creación de un campo uniforme en lo referente a regulaciones ambientales, además de ser complementario de las que se han creado para el comercio y la inversión y por ser el producto de la participación esperada tanto de las autoridades estatales y locales, como de aquellos interesados provenientes de diversas instituciones relacionadas con dicho Acuerdo, pues “...ninguno de los otros acuerdos han planteado a tan alto nivel cuestiones de organización de normas o de sanciones comerciales que impulsen al máximo las leyes nacionales sobre Medio Ambiente.”<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Ibidem p.40

<sup>8</sup> *Análisis del desempeño ambiental Estados Unidos. Perspectivas.* Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, Francia, 1996. p.235.



## Sara Luz Quiroz Ruiz

Es evidente que ninguno de los tres países ha soslayado la educación ambiental, confirmándose con la firma en 1992 del Memorandum de Entendimiento en Educación Ambiental entre México, Estados Unidos y Canadá, cuyo propósito común es, la instrumentación de programas de promoción y desarrollo de la educación ambiental, para incluir en la protección al ambiente, mejorar la calidad de vida y consecuentemente, incrementar la conciencia pública y el cambio de actitudes hacia el logro del desarrollo sustentable y sostenido, en sus propios países.<sup>9</sup> La cooperación que contempla, incluye el intercambio de información y la organización de actividades conjuntas, como la realizada en Ciudad de México sobre Universidad Comunicación y Ambiente, en la modalidad trilateral en 1993, de donde surgió un Comité Trilateral constituido por nueve miembros, el cual formuló un plan de trabajo vigente por tres años.<sup>10</sup>

Por otra parte, resulta relevante el tratamiento dado a la participación ciudadana, pues incluye componentes que trascienden hasta la política ambiental, ya para delinearla o en funciones de gestión, aspectos que contribuyen a la eficacia y eficiencia de la norma; de ahí la importancia de conservar como denominador común, el profesionalismo subyacente en los preceptos objeto de estudio.

Dicha regulación contenida en el Acuerdo Ecológico, hace que se le observe como ley marco operando conjuntamente con los derechos internos, ya que ahí converge

---

<sup>9</sup> Edgar González Gaudiano, et.al. ,ob. cit. p., 29

<sup>10</sup> Edgar González Gaudiano, et.al. ,ob. cit. p., 29

## **La participación ciudadana y el acuerdo paralelo de cooperación ambiental.**

el respeto irrestricto a subsistemas internos de los países firmantes, interconectados por el interés de proteger al ambiente a través de una pertinente participación ciudadana, condición necesaria para cumplir con las Declaraciones mundiales de 1972 y 1992, ratificadas por el Acuerdo Paralelo del TLCAN según lo manifestado en sus propósitos.

### **4. La participación ciudadana en el subsistema mexicano.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al establecer en el artículo 122 el marco regulatorio del Distrito Federal, en la Base Primera Fracción V inciso h), le faculta en términos del Estatuto de Gobierno, para legislar en materia de participación ciudadana, promulgándose en consecuencia el 9 de junio de 1995 la Ley de Participación ciudadana del Distrito Federal, publicada por Decreto en el Diario oficial de la Federación del 12 de junio del propio 1995; misma que a través de ocho fracciones enumera en el artículo 1º las siguientes instancias para establecer la participación ciudadana: Los Consejos de Ciudadanos, Audiencia Pública, Colaboración Ciudadana, Consulta Vecinal, quejas y denuncias, recorridos periódicos del Delegado y los órganos vecinales por manzana, colonia, barrio o unidad habitacional. Conceptos incluidos en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, al regular la Política Ambiental, en la instancia de colaboración ciudadana, para realizar funciones de autorregulación ambiental individual o colectivamente, aportación insertada al reformar su artículo 38 según Decreto

publicado en el Diario Oficial de la Federación del 13 de diciembre de 1996.

## **5. La participación ciudadana en el subsistema jurídico angloamericano.**

Por cuanto se refiere al subsistema jurídico angloamericano, si bien pertenece al sistema de Derecho Occidental, tiene sus peculiaridades, como ha dicho el tratadista René David, originadas en sus raíces provenientes del sistema inglés, aunadas a las de sus matices propios, destacados desde su denominación. En la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, ninguna disposición expresamente se refiere a la protección al ambiente, fundamentándose el Congreso para legislar en ese ámbito, en la décima Enmienda, al disponer “Los poderes no delegados a los Estados Unidos por la Constitución, ni prohibidos por ésta a los Estados, quedarán reservados respectivamente a los Estados o al Pueblo.”<sup>11</sup>

Por ello se afirma, que el derecho ambiental estadounidense es una amalgama de derecho común y principios estatutarios, cuyas raíces más profundas están fundadas en los principios del daño (nuissance) entre otros, que han sido modificados por el derecho legislado,<sup>12</sup> lo cual hace que desde la segunda mitad de la década de los setentas

---

<sup>11</sup> Salvador Valencia Carmona, *Derecho Constitucional general y comparado*. Ed. Universidad Veracruzana, Colec. Estudios Jurídicos y políticos, Xalapa, Ver., 1987. p. 219.

<sup>12</sup> Raúl Brañes, *Manual de derecho ambiental mexicano*, Ed. Fondo de Cultura Económica. Fundación Ambiental, Col. Política y Derecho, México, 1994, p. 42

## **La participación ciudadana y el acuerdo paralelo de cooperación ambiental.**

principio de los años ochenta, aparezca una notable toma de conciencia en materia ambiental, que aceleró la adopción de distintas leyes y la creación de diversas instituciones; lo cual ilustra una encuesta incluida en el informe de la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico, que revela a una población que se siente en mayor o menor grado, “un poco ecologista”. Además por otra parte, se ha dicho que la ley marco es la Ley sobre política nacional del ambiente de 1968, donde es contemplada la participación ciudadana dentro de la Sección 101 inciso “c” al establecer: “cada persona tiene derecho a gozar de un ambiente sano y que cada persona tiene la responsabilidad de contribuir a la preservación y mejoramiento del ambiente.”<sup>13</sup>

## **6. La participación ciudadana en el subsistema jurídico canadiense.**

Por lo que respecta a la orientación del subsistema jurídico canadiense, es preciso señalar, que la provincia de Québec pertenece a un sistema híbrido o intermedio, como es llamado por René David; ahí la protección al ambiente se basa en una acción de daño que se sustancia a través del Derecho Civil.

Otra particularidad que hace difícil establecer esta competencia, proviene de sus disposiciones fundamentales,

---

<sup>13</sup> José Luis Soberanes Fernández, et.al., *El derecho ambiental del Norte y el Sector Eléctrico Mexicano*. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Comisión Federal de Electricidad, Serie E: Varios, No. 80, México, 1997. pp.62-63

las cuales coinciden con el subsistema a que antes nos referimos, pues tampoco incluye una disposición expresa sobre la protección al ambiente en el ámbito federal, reservándola ampliamente a las provincias, competencia que se fundamenta en la sección 92 de la Ley Constitucional de 1867 y a través de la sección 92A, adicionada por la Ley Constitucional de 1982, originando que la competencia federal dependa de las materias siguientes: derecho penal, sobre litorales y pesca interna, sobre navegación y transporte marítimo, sobre leyes que mantengan la paz, el orden y el buen gobierno, por la tutela del interés nacional tan importante en materia ambiental, sobre comercio, impuestos, y en materia financiera por los recursos que pueden destinarse a nuevas tecnologías que controlen la contaminación y a nuevos métodos para la gestión ambiental.<sup>14</sup> En consecuencia, para lograr una eficaz protección al ambiente, la Ley canadiense sobre la Protección del Ambiente, la vida Humana y la Salud de 1988, es muy amplia y concede una significativa participación ciudadana, al igual que la Ley de Evaluación Ambiental promulgada en 1995, donde se le incluye en la modalidad de organismo no gubernamental, insertando a las asociaciones de industriales en la planeación de la política ambiental.

El Círculo Nacional sobre Medio Ambiente y Economía, creado en 1988 y consolidado por una ley federal como corporación departamental independiente, se integra por veinticinco miembros que incluyen: representantes indígenas, científicos, académicos, economistas y líderes laborales, reproduciéndose a nivel provincial regional y

---

<sup>14</sup> José Luis Soberanes Fernández, et. al. ob. cit. P. 104

## **La participación ciudadana y el acuerdo paralelo de cooperación ambiental.**

municipal, es el encargado de coordinar los principios y las prácticas de desarrollo sustentable en todas las regionales y sectores de la sociedad canadiense, opera por consenso y considero, que es también representativa de una participación ciudadana con educación ambiental.

## **Conclusiones.**

El Acuerdo Paralelo de Cooperación Ambiental del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, cumple la función política de complementar dicho Tratado, conjuntamente con los derechos internos de los países firmantes en materia ambiental; porque sus disposiciones son apreciadas como principios ambientales ratificantes de la Conferencia de Estocolmo y de la Cumbre de Río.

Dicho Acuerdo Ecológico sin ser ley marco en sentido estricto, funciona como tal, al ratificar las manifestaciones de Estocolmo y de Río, a la vez de considerársele, como un sistema en donde se encuentran interconectados tres subsistemas, con el propósito de proteger el ambiente; para lo cual regula la participación ciudadana con educación ambiental, insertando los términos de organismos no gubernamentales al referirse a la participación desarrollada colectivamente.

## BIBLIOGRAFÍA

*Análisis del desempeño ambiental. Estados Unidos. Perspectivas.* Ed. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, Francia, 1996.

*Antología de la planeación en México. T.23 La planeación social de los noventa.* Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1994

*Agenda XXI.* México, Naciones Unidas, Secretaría de Desarrollo Social, s.a.

BRAÑES, Raúl. *Manual de derecho ambiental mexicano.* Ed. Fondo de Cultura Económica-Fundación Ambiental, Colec. Política y Derecho, México, 1994.

Breviario de términos y conceptos sobre ecología y protección ambiental. (México, Petróleos Mexicanos, 1991).

CABRERA ACEVEDO, Lucio. *El derecho de protección al ambiente.* Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Colec. Serie G: Estudios Doctrinales 59, México, 1981.

CARMONA LARA, María del Carmen. *Derecho Ecológico.* Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Colec. Serie A: Fuentes, b)Textos y estudios legislativos, Núm. 81, México, 1991.

DAVID, RENÉ. *Los sistemas contemporáneos de derecho.* Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1953.

GONZALEZ GAUDIANO, Edgar, et.al. *Hacia una estrategia nacional y plan de acción de educación ambiental*. Ed. Instituto Nacional de Ecología y UNESCO, México, 1993

LOPEZ AYLLON, Sergio. *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del Derecho en México. La encrucijada entre tradición y modernidad*. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Colec. Serie E: Varios, No. 86, México, 1997.

QUINTANA S., Víctor M. “*Participación ciudadana, nuevo federalismo y desarrollo*”. EN. *México, una agenda para fines de siglo* por Alberto Ariz Massif Conap. Ed. La Jornada, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, Colec. La democracia en México, México, 1996.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, et.al. *El derecho ambiental del Norte y el Sector eléctrico mexicano*. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Comisión Federal de Electricidad, Serie E: Varios, No. 80, México, 1997.

MALPICA DE LAMADRID, Luis. “*La modernización del sistema jurídico mexicano y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC)*”. EN. *Un homenaje a Don César Sepúlveda. Estudios Jurídicos*. Ed. UNAM, México, 1995.