

Embajadora Raija Ann Lammila

—Embajada de Finlandia en México—

Reforma Constitucional de 2011 y el Derecho a un Medio Ambiente Sano, visto desde Finlandia

Estimados miembros del podio, estimados señores y señoras, es un honor para mí estar aquí con ustedes, no soy jurista por formación entonces mis puntos de vista son de un diplomático que ha hablado mucho sobre los derechos, pero no soy de formación jurista.

Primero quería contarles de un libro que acabo de leer, el libro se llama *El maestro de Té*, es de una escritora finlandesa, la cual describe una situación en el futuro. Cuenta de Finlandia, sobre la parte del nordeste donde cultivan té; quizás les extraña, porque Finlandia es un país norteno muy frío, pero en aquel libro el escritor describe lo que está pasando, el clima mundial ha subido mucho, los océanos han subido también, el agua salada ha entrado en lugares donde antes no estaba, hay muy poca agua fresca, agua potable, entonces la gente ha sido evacuada a los lugares más altos donde todavía pueden vivir; hay una escasez de agua limpia y el gobierno raciona las porciones de agua que se pueden utilizar, y ahí surgen muchísimos problemas, sobre todo problemas en los derechos humanos que gozan las personas.

Yo lo tomo como un ejemplo, para decirles que este problema, este tópico, el derecho a un medio ambiente sano seguro, es un tópico muy

importante; acabamos de atestiguar el tornado en Ciudad Acuña, estamos atestiguando la sequía en la ciudad de San Pablo no muy lejos de México, un calor intenso en India, los terremotos en Nepal; todo esto quiere decir que sí es un problema serio. Infelizmente también tenemos guerras en Medio Oriente y en otras partes del mundo que también tienen su origen en los problemas del medio ambiente y sobre todo del agua, y por eso estoy muy feliz que se organice este Coloquio que es muy importante.

Hoy en día, ya se reconoce que hay una relación entre los derechos humanos y el medio ambiente, hay 120 países que han incluido el derecho a un medio ambiente sano en su Constitución, entre ellos México y Finlandia. Es un derecho de tercera generación, hay muchísima cooperación en el nivel internacional. Los países quieren aprender unos de otros, quieren saber cuáles han sido las mejores prácticas, cómo el derecho a un medio ambiente sano ha sido incluido en la legislación y también hay recomendaciones, por supuesto.

Asimismo, tenemos un relator especial, el Sr. John Knox, que fue el primer especialista independiente. Su tarea tiene como principal objetivo, que todas las personas ejerzan su derecho a un medio ambiente sano, trabaja en Ginebra y este año, tuvo una prolongación a su mandato.

Se ha pensado tradicionalmente que es deber del Estado garantizar el derecho a un medio ambiente sano, pero hoy día se piensa que no es solamente una cuestión de legislación, sino que es un derecho básico, es un derecho humano y felizmente hay muchas organizaciones internacionales, investigadores, ONG y los mismos ciudadanos que están ayudando al Estado en su tarea de cumplir este derecho.

Son varios los problemas que tenemos todos los países, justamente el calentamiento del clima, también los ecosistemas que están en peligro, la desertificación. Hoy día creemos todos en el concepto de desarrollo sostenible, entendemos que un país no puede desarrollarse sin tomar en cuenta la naturaleza y el medio ambiente, y entendemos que los más vulnerables son los países indígenas que muchas veces están más cercanos a la naturaleza, que nosotros que vivimos en las ciudades.

Existen varias Convenciones y Declaraciones internacionales, solo quiero mencionar dos: la Declaración de Estocolmo, que fue aprobada en la Conferencia de la ONU con el tema de medio ambiente humano

en 1972 y por supuesto la Declaración de Río que también se concentra en el medio ambiente y en el desarrollo.

Finlandia es un país europeo, nosotros trabajamos en la Unión Europea y nos hemos comprometido a cumplir toda la legislación que se hace en la Unión Europea. Hace 25 años se formó la Agencia del Medio Ambiente Europea con la intención de ayudar a los países miembros de hacer modificaciones a su legislación y llevar a cabo decisiones políticas, que estén bien razonadas y que garanticen, o por lo menos intenten garantizar, el derecho a un medio ambiente sano.

También las empresas privadas tienen un deber muy grande, ellas son creadoras de industrias que muchas veces son contaminantes, en la Unión Europea se ha decretado mucha legislación sobre este tema; el último, fue un estudio sobre las empresas que tienen su sede en la Unión Europea, pero que funcionan en otras partes del mundo, entonces hay una serie de deberes que tienen que cumplir.

El caso de Finlandia, mi país, se ha caracterizado en los últimos años por el desarrollo en diferentes áreas de carácter social y tecnológico, pero de manera constante ha mostrado una fuerte inclinación por la protección del medio ambiente, ¡amamos nuestros bosques! Nuestro país tiene dos terceras partes del territorio cubierto por bosques, y yo creo que es de ahí que viene esta afección de los finlandeses al medio ambiente.

Cuando se reformó nuestra Constitución en el año 1995, también se incluyó en esta instancia, una cláusula sobre el derecho a un medio ambiente, pero no es un derecho en sí, este párrafo está dividido en dos partes. La primera parte, se refiere a que todos y cada uno de los finlandeses tienen la responsabilidad de procurar y garantizar la biodiversidad, la naturaleza, el medio ambiente y también el medio ambiente cultural; entonces, cada uno de nosotros debemos proteger, así como, también las futuras generaciones están obligadas a proteger su medio ambiente. En esta parte de la legislación, se reconoce que la naturaleza en sí tiene que ser protegida, que es un valor en sí, que no solamente nosotros que vivimos ahora, debemos protegerla, si no que las otras generaciones tienen que protegerla también.

La segunda parte del Párrafo 20 de nuestra Constitución, incluye el deber del poder público de garantizar un medio ambiente sano a todos los ciudadanos y la obligación de facilitar a los ciudadanos la posibili-

dad de conocer sobre todas las modificaciones que se están haciendo y que conciernen a su entorno, esto quiere decir que hay que dar información a todo el mundo.

¿Qué significa este párrafo en la Constitución? que hay que desarrollar leyes que garanticen estas dos cosas, y que deben hacer leyes que permitan avanzar en lo referente al derecho de los ciudadanos, de poder tener influencia en las decisiones que se tomen sobre su entorno relacionadas con el medio ambiente. También tenemos un Ministerio del Medio Ambiente, el cual fue fundado en el año 1983, es uno de los primeros en el mundo.

Por cierto, hay un problema, el derecho al medio ambiente es un derecho básico, pero hay otros tales como el derecho a la protección, a la propiedad, a la libertad de ejercer una profesión, también la protección de culturas indígenas; en Finlandia tenemos un pueblo indígena que se llama Sami, ellos tienen un concepto muy diferente del medio ambiente y de cómo protegerlo, al que tenemos nosotros.

También hay libertad de movimiento y el derecho a la igualdad. Muchas veces estos derechos son contradictorios con el derecho a un medio ambiente sano, pero muchas veces también van en la misma dirección, por lo cual hay que considerar en la legislación cómo garantizar todos estos derechos sin violar ninguno.

Nuestra Constitución no garantiza a un individuo el derecho a un medio ambiente sano, sino más bien es como un derecho colectivo, y se preguntarán si es suficiente. Según un investigador muy conocido David Airboyd sí, la Constitución de Finlandia sí puede garantizar este derecho de forma muy amplia, pero claro, no es perfecta. Entonces, se ha estudiado esta cuestión en Finlandia y se sabe que el mismo sistema judicial trabaja muy bien y todo el mundo tiene acceso a la justicia.

Sin embargo, hay mucha frustración entre la gente porque la legislación es muy amplia, muy compleja, es muy difícil de entender estas leyes; a pesar de que las personas sí tienen la posibilidad de hacer comentarios y propuestas legislativas u otras medidas, muchas veces no saben cuándo tienen que hacerlo porque la ley dice hasta tal y tal fecha y hasta tal y cual evento. Entonces se sabe que sí hay problemas, pero finalmente se han hecho varios estudios, se ha podido constatar que la nueva Constitución sí ha tenido un efecto positivo.

Solamente tomaré como ejemplo la Ley de Caza, porque en Finlandia se caza mucho. Somos un país basto con poca gente, 5.5 millones de habitantes y 338 mil km², y tradicionalmente se caza mucho en Finlandia. Entonces habían unas ONG que intentaron presentar una queja contra la caza, y la legislación en sí no les garantizó el derecho de ir a la Corte y presentar su queja, en este caso la Corte Administrativa Superior sí les dio el permiso de cazar, argumentando que según la Constitución les garantiza el derecho de hacer esto, hay otros casos también.

Tenemos también un *Ombudsman* en el Parlamento Finlandés, que ha hecho decisiones que son favorables a las personas que han querido presentar quejas, diciendo que no tienen el derecho al medio ambiente sano. Ha dicho también el *Ombudsman* finlandés que los gobiernos, que la administración pública no tienen el derecho de decir que por causas presupuestarias, porque muchas veces tenemos problemas presupuestales, y la administración dice que por esta razón, no se puede garantizar el derecho a un ambiente sano, que cuesta demasiado limpiar un lago o cualquier cosa; pero el *Ombudsman* ha citado que eso no es posible, porque la Constitución garantiza el derecho a un medio ambiente sano.

Un problema en Finlandia, como creo que en muchos otros países, es que demora mucho un juicio en la Corte, y por eso se han elaborado algunos estudios que incluyen una serie de recomendaciones. Uno de estos estudios, se refiere justamente a la importancia de encontrar soluciones modernas, por ejemplo, en lugar de ir a la Corte, se podría intentar la mediación entre las partes y también las Cortes tendrían que crear políticas prioritarias, y así no sería necesario presentarse en la Corte, si no que se podría negociar entre las partes y cómo se han juzgado antes.

Yo he vivido en México casi cuatro años, vine aquí en 2011 cuando ya se había hecho la reforma en la Constitución, y sé que en México el derecho a un medio ambiente sano fue legislado en 1999, que ya hace tiempo. Parece que México tiene una muy buena legislación, excelente legislación, muy moderna, pero el problema es la implementación ¿verdad? Y por eso el deber que señala la Constitución mexicana de prevenir, investigar, penalizar las violaciones contra los derechos humanos no siempre se cumple. El Presidente de México dijo en 2013, que una

gran cantidad de los derechos mexicanos solo existen en el papel, por lo tanto este año se elaboró una iniciativa sobre una Ley Ciudadana, para que la ley esté más cercana al ciudadano, creo que es un fenómeno muy positivo.

Para concluir, quería destacar que el derecho a un medio ambiente sano sí es muy importante y requiere colaboración internacional, y tengo el gusto de comentarles que entre México y Finlandia sí hay este tipo de cooperación, que nuestros Magistrados y Jueces se reúnen regularmente, ya hemos tenido cinco grandes conferencias en el área, y se han publicado también algunas obras de autores mexicanos como la del Dr. José Nieves Luna Castro, en coordinación con destacados juristas finlandeses, justamente en el manejo de la temática medio ambientalista, les muestro uno de ellos, se llama *Towards an international jurisdiction on Ecological criminal matters*. El Dr. José Nieves Luna Castro resalta una cuestión muy pertinente en este aspecto: *los problemas del medio ambiente son internacionales, cruzan las fronteras ¿cómo penalizar las violaciones en esta área?* y yo no tengo respuesta solamente hago la pregunta ¿la Corte Penal Internacional es suficiente? o ¿sería conveniente tener una Corte aparte solamente para crímenes en el área de medio ambiente?

Es muy claro que se necesitan mucho más de este tipo de coloquios, que tenemos hoy y mucha más colaboración entre los pueblos.

Muchas gracias por su atención.

Lic. Salvador E. Muñúzuri Hernández

—Director General—

Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales

Muchas gracias, muy buenos días. En primer lugar, obviamente, agradecer a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a su presidente Luis Raúl González Pérez, al secretario ejecutivo Héctor Dávalos, por la invitación a participar en este coloquio. Congratularme también de participar con distinguidas personalidades como la Embajadora Lammila de la República de Finlandia, cuyo Presidente estuvo en visita oficial hace un par de días, y desde luego con Juan Pablo Gu-diño, con Roberto de la Maza y con Consuelo Olvera, compartiendo esta mesa.

Quisiera hacer una serie de reflexiones en torno al tema que nos convoca, escuchando a la Embajadora de Finlandia decir algo que yo reiteradamente comento, el problema de México, en muchos sentidos, no solo en el aspecto ambiental o de derechos humanos; no es la carencia de un marco jurídico, más o menos podemos decir que nuestro marco regulatorio en materia ambiental está a la altura de cualquier país europeo, nuestra legislación especializada en residuos, en vida silvestre, en materia forestal, en bioseguridad, etc., salvo el tema del agua, que abordaremos también brevemente pero de manera especial, normalmente cuenta con lo necesario, la salvaguarda necesaria a los recursos naturales, a las especies y a los ecosistemas.

El problema es lo que decíamos también, la aplicación, la eficaz aplicación de la ley en todos sentidos, para cuyo efecto se requieren de varias cosas a las que también en un momento nos vamos a referir.

Voy a hacer un breve recuento; nuestra Constitución, además de haber sido pionera en otros aspectos como el artículo 27 o el 123, en su oportunidad hace casi 100 años, estamos a dos años de cumplir 100 años de la Carta Magna; el artículo 27 de la Constitución desde su redacción original, contemplaba la protección de los elementos naturales susceptibles de apropiación; es decir, desde hace prácticamente un siglo el Constituyente permanente pensó con una visión, no desde luego como se tiene hoy en día, no como se tuvo a partir de la década de los 70 del siglo pasado, pero sí se pensó en la salvaguarda de los ecosistemas, de los elementos naturales como los llamó el legislador en 1917.

Más adelante, previo a la primera reunión internacional de 1972 en Estocolmo, por cierto, país vecino a Finlandia, la Cumbre de Desarrollo Humano, debo recordar que México llega a esa Cumbre, y lo digo con alguna frecuencia, como niño aplicado con la primera Ley Ambiental aprobada por el Congreso, la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, que se aprobó en los Estados Unidos Mexicanos en 1971, de tal suerte que cuando llega México con esa proactividad internacional que llegó a tener en los años 70, tiene ya su primera Ley Ambiental aprobada por el Congreso. Si bien, una de las conclusiones de este foro, de este Congreso mundial, fue invitar a los Estados a legislar en materia ambiental.

Mencionó la Embajadora que en 1983 en Finlandia se instituye el Ministerio del Medio Ambiente; en México, no es en ese año, sino hasta 1994 que en realidad tenemos un Ministerio o Secretaría, propiamente dicho, pero también debemos recordar que antes tuvimos la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, y aún antes tuvimos la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente, que desde 1971 se estableció dentro de la Secretaría entonces de Salubridad y Asistencia.

Estructuralmente se viene manejando el tema de manera reiterada, no quizá con la contundencia que hubiésemos querido, pero después de la Ley del 71, en 1982 se aprueba la Ley Federal de Protección al Ambiente, en 1988 la que le llamamos la primera Ley General del Equilibrio

Ecológico y Protección al Ambiente, que es profundísimamente reformada en 1996, prácticamente en su totalidad, casi el 80% de la Ley es reformada. Luego viene la reforma constitucional de 1999, a la que ya se refirió también la Embajadora, en la que por primera vez se constitucionaliza el derecho al medio ambiente, en ese tiempo decía adecuado, no es sino hasta la reforma del 2012, a la que también nos vamos a referir, que ya tiene el carácter de medio ambiente sano. Este es un recuento histórico solamente para enmarcar que es un tema en el que sí nos hemos ocupado, preocupado y ocupado los mexicanos, no obstante todavía hacen falta muchísimas cosas, decimos lo bueno pero también vamos a decir lo no tan bueno, lo que hace falta a nuestro juicio y que creo yo que son varias cosas.

Vamos a referirnos específicamente para lo que fuimos invitados, en la reforma de 2011 en materia de derechos humanos que no podemos dejar de concatenar, las previas del 10 y 6 de junio; la del 6 de junio es en materia de amparo. En el artículo 1o. de la Constitución, en lugar de otorgarse los derechos, éstos se reconocen y esto es un tema importante, se determina que toda persona goza de los derechos y los mecanismos de garantía que reconoce tanto la Constitución como los Tratados Internacionales. Y aquí me detengo un poco, porque si bien, el 133 de la Constitución no establece con especificidad la jerarquía entre los Tratados y las Leyes, dice el 133: la Constitución, las Leyes que emanan del Congreso que estén de acuerdo con ella, y los Tratados que suscribe el Presidente de la República, serán la Ley Suprema de toda la Unión; no obstante y como dicen los abogados, donde la ley no distingue, no debemos distinguir, ¿dónde está la jerarquía? lo ha resuelto ya la Corte y al respecto hay dos tesis aisladas que determinan con toda contundencia que los tratados internacionales están por encima de las leyes; esto permite constitucionalizar este tema de jerarquizar los tratados internacionales, y más en materia de derechos humanos al nivel de la propia Constitución.

Por otra parte se incorpora en el segundo párrafo del mismo artículo 1o., el principio de interpretación *pro persone*, que es utilizado con mucha frecuencia en el derecho internacional de los derechos humanos, así como en algunos tribunales internacionales. Este principio establece que cuando pudiesen existir diferentes interpretaciones de un

mismo precepto, deberá acudir al que proteja de mejor manera o conceda mayor protección de los derechos humanos.

Asimismo, el párrafo tercero de este mismo artículo determina la obligación del Estado, en los órdenes de gobierno federal, local y municipal, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos; de tal suerte se establece que todo derecho humano reconocido por la Constitución y los Tratados Internacionales genera obligaciones para las autoridades mexicanas.

Yo voy hacer otro paréntesis, a mí me llamó muchísimo la atención, y yo creo que a todos ustedes también, lo que establece la Constitución de Finlandia en el sentido de imponer también a los gobernados la obligación de proteger el medio ambiente; me parece que es un tema de enorme valor y que debemos analizar nosotros también, porque si bien es cierto que las instituciones y el o los gobiernos son los encargados de la salvaguarda, la participación no solo se debe ser expectante, sino también actuante, y esa participación actuante debe ser a veces impuesta también por las leyes. Yo no sé cómo lo desarrolla la Ley finlandesa; me voy a abocar a investigarlo, porque debe ser un tema muy interesante saber cómo en Finlandia se establece esta obligación y cómo se sanciona a quienes no llevan a cabo las obligaciones que impone la Ley de proteger al medio ambiente. Yo creo que es un tema que vale la pena rescatar en su oportunidad en algún otro coloquio al que nos invite la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o que podamos co—organizar con ellos, me parece que es un tema nodal y de gran importancia.

También esta reforma establece que las obligaciones de las autoridades mexicanas en materia de derechos humanos deberán cumplirse bajo los principios que ya mencionó la Mtra. Olvera Treviño, de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos, lo que ya también está a nivel constitucional, por lo que no hay vuelta de hoja.

Por lo anterior el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones en materia de derechos humanos; esto deja de ser un derecho programático y se convierte en un derecho real que el Estado debe cumplir en materia de violación de derechos humanos. Como decía, esta reforma está ligada a la publicada el 6 de junio del mismo año en materia de amparo.

Ahora bien, no podemos dejar de concatenar la reforma del 2011 con la reforma del 2012; si bien, desde 1999 la Constitución establecía el derecho de toda persona a vivir en un ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, también lo es que no establecía ningún mecanismo real para poder ejercer ese derecho; no existía, era un derecho programático muy bonito; yo quiero saber si en algún momento habría procedido algún juicio de amparo por alguien que sintiere vulnerado o violado su derecho a un medio ambiente adecuado; evidentemente no, y no es sino hasta esta serie de reformas, ahora con las acciones colectivas que existen también en materia de medio ambiente, que permiten ejercitar ese derecho, y esta reforma de 2012 que establece con toda contundencia, no solo le cambia y le quita el adecuado, que es muy vago, al término sano, dice la reforma el actual párrafo quinto, antes era el cuarto, *toda persona tiene derecho a un ambiente sano para su desarrollo y bienestar*; bueno ese es un cambio de término, pero adicionalmente establece que el Estado, y esto es lo valioso, *garantizará el respeto a este derecho*; es decir, ya impone al Estado la obligación de garantizarle a los ciudadanos el derecho a un medio ambiente sano, cosa que antes no decía la Constitución.

Además, y es otro elemento muy importante de la reforma del 2012, se establece que el daño y deterioro ambiental generará responsabilidad a quien lo produzca y establece precisamente que la Ley regulará los mecanismos ¿qué ley? Bueno, más adelante en junio de 2013 se promulga la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, que es una ley que viene precisamente a regular el tema del daño ambiental. Una ley polémica sin duda, no les gusta y puedo decir, a los extremos de los dos lados, que hay quienes piensan que se quedó muy corta la Ley, que le faltan dientes, que le falta imponer mayores sanciones, que le faltan mecanismos de aplicabilidad y por otra parte, están los que se quedaron asustadísimos con estas disposiciones, con este ordenamiento, porque sienten que en cualquier momento pueden generar algún daño o pueden ser procesados por un daño ambiental que en un momento dado no sientan haber generado, etcétera. La Ley prevé que en los casos donde haya procedimientos de evaluación de impacto ambiental no se entenderá como daño, pero hay temas todavía, que creo yo, que en materia de responsabilidad por daño ambiental deberán ser revisados por el Congreso.

Adicionalmente, esta reforma de 2012 establece también el derecho humano al agua; un derecho humano también de tercera generación, según el cual toda persona, dice ahora la Constitución, tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible; el Estado, insiste la Constitución, garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la federación, las entidades federativas y los municipios, así como de la ciudadanía para la consecución de dichos fines. Esto implica, como lo sabemos por el propio transitorio de la reforma, que era necesario promulgar una ley en la materia que abrogara la actual Ley de Aguas Nacionales, cuyo reglamento nunca se promulgó, que dicho sea de paso, se requiere un nuevo ordenamiento de carácter General.

Ley General ¿por qué? porque va a distribuir, como el propio artículo 4o. de la Constitución lo establece, competencias a la federación, a los estados y a los municipios, y establece también participación de los ciudadanos, deberá ser una Ley General que garantice eso. Hay no una, claro se está analizando una, pero hay varias iniciativas en el Congreso, de Ley General de Aguas, que no han satisfecho todas las expectativas; éste también es un tema que genera y ha generado polémica, yo creo que no está lo suficientemente aterrizado este derecho humano, no está garantizado ese derecho al agua, es un tema muy complejo; quizá discutirlo aquí nos llevaría mucho tiempo y no tenemos el tiempo suficiente para ello, pero es un tema que seguramente va a seguir generando polémica y que va requerir un análisis exhaustivo y más comprometido al respecto.

¿Qué se requiere? Bueno, esto es a título personal, actualizar la legislación, total ya dijimos que creemos que estamos más o menos bien, claro, nuestra legislación es perfectible, hay quienes se desgarrarían las vestiduras si hay una nueva Ley General de Vida Silvestre, ¿por qué se va a reformar el 60 ter?, pero no es la intención de reformar el 60 ter, sí me parece que es necesario revisarlo.

Debo decir aquí, que en febrero de este año la PROFEPA y el CEJA junto con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM organizamos un foro de codificación ambiental y ahí hubo en dos o tres días

participaciones de varios juristas académicos, abogados, legisladores incluso, que opinamos sobre el tema de la codificación de la legislación ambiental, me parece que es un tema que sigue en el tapete de discusión y que también puede mejorar nuestro marco regulatorio.

Segundo, fortalecer la procuración de justicia ambiental; yo creo que hemos tenido buenos, malos y regulares procuradores, hoy en día me parece que tenemos un buen Procurador Federal de Protección al Ambiente, pero por muy bueno que sea, por bien intencionado que sea, está acotado ¿acotado a qué? a que no tiene dinero, no tiene los recursos necesarios para poder cabalmente ejercer las funciones de la PROFEPA, que son la inspección, la vigilancia y evidentemente la aplicación de sanciones. Sin tecnología, sin recursos, resulta imposible llevar a cabo las acciones adecuadamente; y pongo un ejemplo, hablando de Finlandia, que es un país forestal por excelencia, México no es un país forestal pero tiene zonas forestales muy importantes, Estado de México, Michoacán, Chihuahua, Chiapas, etcétera, y si nosotros advertimos, la deforestación ilegal es verdaderamente monstruosa, yo he tenido oportunidades de sobrevolar zonas, incluso en parques nacionales como son las lagunas de Zempoala, donde es increíble, es inefable lo que está sucediendo con la tala ilegal. Es imposible que con los recursos que tiene la PROFEPA llegue a combatir eficazmente este delito; además, lo debe hacer en combinación con la Procuraduría General de la República, que es la institución que lleva a cabo la consignación, en su caso, porque es un delito federal del que estamos hablando; pero además esta perpetrado por el crimen organizado, pero cuando detienen a alguien es a dos o tres taladores, y siguen atrás los que generan este delito que genera verdaderamente pingües ganancias.

Termino, además de fortalecer la procuración de justicia, necesitamos instituir procuradurías ambientales estatales, a pesar de que la primera, la de Guerrero, es de 1993, incluso antes de la PROFEPA, luego siguió la del Estado de México o la del D.F. una de la dos; hoy hay 16 procuradurías ambientales, nos faltan la mitad. Generar una mayor participación social e informada, ayer se habló mucho de eso; en su conferencia la maestra Diana Ponce mencionó que generar indicadores y mejores mecanismos de evaluación también es fundamental, dotar de

mayor presupuesto a los órganos de salvaguarda del ambiente; y evidentemente garantizar la cabal aplicación de la Ley.

Me congratulo que la CNDH desde hace ya un par de años cuenta con una Visitaduría, la Sexta, que se ocupa, entre otros, del tema de medio ambiente y creo que lo está haciendo bien, con eficacia; me parece que el tema también debería transponerse a las Comisiones Estatales de Derechos Humanos para que éstas también se aboquen, sobre todo en aquellos estados en los que no hay procurador ambiental, porque órganos de salvaguarda de derechos humanos hay en todos los estados, no así procuradurías ambientales.

Y claro, el tema de la jurisdicción especializada. Si bien, ya el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene una sala que atiende asuntos ambientales, y la reforma, junto con el transitorio de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, establecen la obligación del Poder Judicial de la Federación para que en dos años, que ya se van a cumplir en junio de este año, tenga juzgados con jurisdicción especializada en materia ambiental, cosa que hasta la fecha, que yo sepa, no ha ocurrido; me imagino que la Corte está tomando las providencias, porque les quedan unos cuantos días para que esto ocurra.

Pues yo aquí dejaría mis comentarios, no sin reiterar mi agradecimiento a todos ustedes por escucharme, y desde luego a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por la invitación y a los que me acompañan en la mesa.

Muchas gracias.

Dr. Juan Pablo Gudiño Gual

—Director General Adjunto de Igualdad y Derechos Humanos—
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Muchas gracias Mtra. Olvera, Embajadora y a mis compañeros de vida, de tantos años profesionales, Salvador y Roberto con quienes nos iniciamos en los 90 en este tema. No puedo dejar de mencionar a uno de mis maestros, profesor en el tema ambiental y en argumentación jurídica, el Dr. Francisco Dorantes. Muchas gracias Paco, por venir.

Soy un lector voraz. Admito que existe un problema importante en la ansiedad que me provoca el autor Aulis Aarnio, titular de la Cátedra y del Departamento de Investigación de Derecho Civil de la Universidad de Helsinki en Finlandia. Me referiré a una obra que se titula *Lo Racional como razonable: Un Tratado para la Argumentación Jurídica*; en pocas palabras, el autor nos dice que quien no tiene conciencia de su responsabilidad como operador jurídico, quien busca refugio en el texto estricto de la Ley para resolver los problemas que tiene ante sí, está cometiendo un vicio dominante y afecta el desarrollo sensato de la sociedad.

Quiero decirles que las leyes ambientales no obedecen a los caminos de la naturaleza. Las leyes ambientales en prácticamente todo el mundo obedecen a los dictados de las conciencias humanas. Las leyes ambientales generalmente no obedecen a la termodinámica; los pro-

blemas ambientales se resuelven con ciencia; y derivado de ello, estamos ante una paradoja importante.

No procedo sin antes agradecer al titular, al señor Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al Sexto Visitador, a Rodolfo y a Jorge Hori, por la invitación de estar aquí.

Voy a basar esta breve exposición en dos grandes rubros; la primera parte, en un análisis argumentativo constitucional sobre el tema de las reformas; y la segunda parte, en la eficacia, eficiencia y mecanismos de aplicabilidad específica de lo que está pasando con nosotros.

Escuchamos en las dos brillantes ponencias anteriores, claros ejemplos de problemas de eficacia. No obstante, nos enfrentamos también a una paradoja y necesito partir de ahí para tratar de resolverla con estos dos grandes rubros.

El señor Hegel decía que de la tesis y la antítesis viene la síntesis. La lucha de los contrarios nos permite evolucionar. Yo les pregunto, ¿preferimos que se siembren 100 árboles o que se generen 10 empleos? Ese es el problema que tenemos en el mundo y con el medio ambiente. Y para resolver esto existe un concepto básico que se llama sustentabilidad o sostenibilidad.

Este tema resulta interesante en virtud de que primero; creo que es la primera vez en la historia, por lo menos desde que yo tengo uso de razón, que la CNDH está sentada en la misma mesa con su cliente frecuente que es el Estado mexicano. Nos llama la atención los esfuerzos. Esto quiere decir que la lucha de los contrarios no es por fin lucha y no por fin son contrarios. Esto quiere decir que se pueden sembrar 100 árboles y generar el mismo número de empleos.

Me voy a referir también, además de la reforma de 2011 que vino a ser el parteaguas de un país que se precia ser democrático y constitucional de derecho, a la reforma de 2010, a la de 2012, y al análisis específico de cómo estamos creando esta regulación en materia ambiental.

Tuve la oportunidad de participar en la promoción y en la creación del Código para la Biodiversidad del Estado de México. Éste fue un proyecto que tuvimos hace varios años y lo pudimos proponer en el Estado de México. ¿Qué eficacia tiene el Código hoy? ¿Qué eficacia tiene la codificación en materia federal? ¿Existe un problema de codificación? ¿Es un problema de leyes? ¿Es un problema de obligaciones a particu-

lares respecto de las obligaciones institucionales? ¿O más bien es un problema de ciencia? Ahí es a donde nos tenemos que voltear a ver. Por ejemplo, cualquier ley de la termodinámica, en este caso la ley cero dice que si un cuerpo se calienta a tal magnitud va a ejercer el calor suficiente para tal otra cuestión.

¿Que no se resolverían así los problemas ambientales? El problema de sobrerregulación trae consigo un problema económico importante en su aplicación y exige un análisis económico del derecho respecto de cómo va a intervenir el Estado y si es conveniente que el Estado intervenga, y que no sean los particulares quienes negocien. ¿Hasta dónde el medio ambiente puede ser cargado para tomar una decisión jurídica fundamental? Esta es la cuestión que nos tiene aquí presentes.

Ahora bien, de pronto en 2010 hubo una reforma constitucional en este país que generó que la ciudadanización y la participación ciudadana fueran un eje rector en el medio ambiente; no sólo por el acceso a la información sino porque se regularon las acciones de clase. Hoy por hoy, podemos pensar en cuántos grupos interesados van a comenzar a generar procesos eficaces para la aplicación de sanciones.

Posteriormente, en 2011 la Constitución nos reconoce una serie de derechos, y esto a su vez, establece una serie de principios, que al final de cuentas, déjenme inventar una palabra que vamos a llamarle “conexividad de derechos”; hoy por hoy esta “conexividad de derechos” nos tiene haciendo una consulta indígena que lleva más de un año y medio, la consulta del Acueducto Independencia a la Tribu Yaqui, y nos tuvo haciendo otra consulta en Oaxaca que duró dos reuniones para que otorgaran el consentimiento previo, libre e informado.

Hay una conexividad directa entre los derechos y la garantía de los derechos. Eso quiere decir entonces, que si se abrieron acciones de clase, ¿cuántas veces vamos a observar que grupos interesados, con intereses legítimos y no tan legítimos, comiencen a generar acciones que al final puedan detonar decisiones importantes en contra del desarrollo económico? Un ejemplo de esto, que no es a través de una acción de clase, es la reunión que tuvimos en Washington sobre el tema de la reforma energética y la destrucción del patrimonio biocultural.

Hasta allá estamos llegando, y yo les pregunto nuevamente, ¿son suficientes las leyes? ¿El problema es de leyes? ¿El problema es de so-

brerregulación? ¿O el problema es dejar de voltear a vernos el ombligo y dejar de ver el medio ambiente desde el punto de vista antropocéntrico y situarnos en el sistema ambiental como una parte integrante de éste, como una mínima parte del sistema ambiental? Y si es así, pues bien, ¿cómo hacemos para que este sistema genere las funcionalidades necesarias para que pueda aplicarse y pueda seguir existiendo el sistema?

Yo quiero que alguien me responda, ¿cómo un ambiente está saludable o no? ¿Para quién está saludable? Refirámonos a las vedas que la ley establece para pesca y caza de grandes depredadores, como es el caso de los tiburones; así como aquellas vedas establecidas para su reproducción. Bueno, recién leí y hallé una paradoja en el sentido de que el caracol que habita en los jardines no se encuentra vedado. Les menciono que la baba lixiviada de este caracol, depositada en un vaso de agua e ingerida por un ser humano, le provoca la muerte. Éste es un problema ambiental; y para ello requiero centrarme en el tema de cómo estamos actuando al respecto del sistema medio ambiental desde el punto de vista científico y desde el punto de vista económico y a dónde vamos a resolver los problemas.

Ahora bien, la creación de las reformas de 2010 a 2012 trajo como consecuencia la generación de derechos sustantivos, y todos los que nos dedicamos a esto, sabemos que la creación de un derecho sustantivo responde a que exista un derecho adjetivo para poder acceder a ese derecho sustantivo, pero no solamente un derecho procesal que pueda acceder a ese derecho sustantivo para su reclamo es suficiente, también se tienen que generar los procesos institucionales para que esos derechos adjetivos sean reclamables.

Vamos a pensar que ya se crearon los tribunales en materia ambiental. No nada más el Poder Ejecutivo tiene sus procesos institucionalizados de acceso a los derechos, como pueden ser las Procuradurías, sino que el Poder Judicial ya tiene sus Tribunales y el Poder Legislativo está generando leyes científicas, jurídicamente viables. Pensemos en esto, ¿quién va a capacitar a los jueces para que sus resoluciones no digan: “en caso de duda aplicamos el derecho a favor del medio ambiente”? ¿Por qué los jueces tienen duda? ¿Cómo se capacitaron estos juzgadores para que dentro de sus ponencias tengan grupos transdis-

ciplinarlos que les ayuden a resolver los problemas ambientales? En esto consiste el tema de la eficacia.

¿Cómo haría la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para darle eficacia a una Recomendación? Cualquiera que sea, refirámonos al problema del río Sonora, ¿es eficaz la resolución? ¿O tendría que ser científicamente hecha para que pueda ser eficaz? ¿Cuánto tiempo un biodigestor, un destructor de partículas contaminantes en el agua, que puedan ser biológicas, va a destruir ese contaminante? ¿Quién sabe eso? ¿Cuántas veces en la creación de un área natural protegida se ha analizado el sistema económico indígena; por ejemplo, para hablar de que en un área natural protegida no puedan pescar en la zona núcleo cierta especie porque se está acabando? Y así están, al mismo tiempo, rompiendo con una forma importante de hacer cultura indígena y de poder subsistir. ¿Quién resuelve estos problemas? ¿Dónde se resuelven estos problemas?

No quiero ser fatalista; simple y sencillamente, quiero decirles que las leyes no han alcanzado a resolver los problemas porque estamos decidiendo, estamos haciendo adiciones jurídicas fundamentales a través de leyes, a través de permisos, concesiones, con el texto estricto de la Ley, cuando la Ley muchas veces no está creada mediante el respeto al sistema natural.

Sin más, el sistema natural nos puede decir hasta dónde podemos contaminar. Estas son las paradojas que el sistema jurídico mexicano no ha terminado de resolver para garantizar el derecho humano al medio ambiente. ¿Qué medio ambiente? Hay un proceso autopoiético, diría Luhmann, hay un proceso autorreferente en el tema del medio ambiente.

La autorreferencia que establece el propio medio ambiente, es que el medio ambiente te dice hasta dónde es posible, cuándo hemos tomado estas decisiones de ver hasta dónde es posible o no. ¿Cuánto cuesta la remediación de un sitio contaminado? ¿Conviene más que se vaya una industria del país porque le cuesta la remediación del sitio 35 millones de dólares y se generen pueblos fantasma; o ver qué formas de compensación existen y cómo se pueden internalizar los costos? Diría Ronald Coase en su teorema referente a la internalización de costos, que si tu producción genera daño ambiental, debes internalizar en

tu costo de producción las formas de remediar el daño. Esta es la única manera que tenemos de garantizar un derecho fundamental que es conexo.

El derecho a la consulta previa, libre e informada, es un derecho que constantemente estamos garantizando y, para ello, aplicamos un sistema de control de convencionalidades del ejecutivo federal, acompañados de protocolos *ad-hoc* de consulta, mismos que son negociados con los pueblos y comunidades indígenas. ¿Por qué? Por la conexividad del derecho, porque tenemos que garantizar el derecho de autodeterminación. No es lo mismo hacer una consulta en materia, por dar un ejemplo, de transgénicos en el sureste, que hacer una consulta en materia de aguas nacionales con los Yaquis. En cuanto a consulta indígena, si entregamos la información a los Yaquis, escrita en lengua yaqui, no lo van a aceptar, porque ellos no leen Yaqui; eso forma parte de un protocolo que se negocia.

Si yo llego con los mayas a hacer una consulta en transgénicos y les doy la información en castellano, me indicarán que ellos la requieren en maya. Esto quiere decir que los protocolos para atención, para garantizar el derecho a la consulta deben ser protocolos negociados para garantizar el derecho de autodeterminación que es un derecho conexo. Si tomamos el concepto de conexividad como el concepto básico para cumplir con los principios rectores del artículo 1o. Constitucional veremos que sí podremos cumplir con esos principios, porque todos los derechos son conexos. Un ejemplo externo al medio ambiente es que si el Estado mexicano o determinada entidad federativa permite el matrimonio de personas del mismo sexo, aplaudiremos la inclusión, la igualdad, pero de qué sirve la reforma si no hay la suficiente conexividad con el derecho de que la pareja de una persona pueda quedar inscrita en el seguro social; lo mismo sucede con el medio ambiente.

Hoy, yo les pregunto, si en un área natural protegida no dejan a los indígenas apropiarse de un recurso natural que es valioso para ellos por el pretexto de que es una zona núcleo o en una zona de amortiguamiento, donde no se puede hacer absolutamente nada, y para estos indígenas depende de su derecho de existir, ese recurso natural ¿qué tenemos que hacer como operadores jurídicos del Estado si no hacer verdaderos ejercicios de ponderación de derechos? ¿Quién tendrá más

razón en la ponderación de los derechos? En el derecho al agua, ¿la minoría tendrá razón en la ponderación del derecho o la mayoría tendrá razón? Porque también es un derecho colectivo que le asiste a la mayoría.

Estos problemas son a los que nos estamos enfrentando. Ya les hablé de experiencias, porque de eso se trata el Coloquio, de venir a decirles qué es lo que está pasando, cuál es el estado del arte de las cosas en la cuestión del derecho al medio ambiente sano, y no sólo eso, ¿qué expectativas tenemos? Sí les quiero decir que las expectativas que hay son muchas en el tema de garantía, no solamente por los procesos de difusión como estamos haciendo. En la Secretaría tenemos a más de 5,000 servidores públicos capacitados en derechos humanos. No obstante, ¿cómo van a resolver los problemas ambientales las personas que son operadores jurídicos y que reciben desde un permiso en una ventanilla, hasta una gran resolución de ese permiso por parte de una Subsecretaría? ¿Qué tendrá que permear entonces?

Desde mi punto de vista no es un problema de sobreregulación. La sobreregulación en muchos casos trae ineficacia e ineficiencia; ineficacia jurídica, ineficiencia económica. El problema no es de sobreregulación y el problema tampoco son las cargas obligatorias a particulares respecto de la obligación que éstos tienen. Efectivamente, en México no existe un sistema de obligación de particulares; sin embargo, existen obligaciones de no hacer y por eso existen delitos ambientales.

Muchas gracias por su escucha.

Mi correo electrónico es juan.gudino@semarnat.gob.mx

Lic. Roberto de la Maza Hernández

—Director de Política Ambiental—
Vo.Bo. Asesores Integrales

Muchas gracias a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por la invitación. Sé que andamos apretados de tiempo, además la ventaja o desventaja de ser el último, es que ya muchas cosas se dijeron. Yo hablaré muy brevemente de cómo llegamos a este derecho a un ambiente sano y su relación con la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

Si bien es cierto que el tema ambiental no es un tema nuevo, también lo es que de manera formal no lleva muchos años. El primer antecedente de la importancia de reconocer este derecho, lo encontramos en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, donde se estableció que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado. Si bien es cierto que no se menciona expresamente el tema ambiental, es evidente que para poder garantizar un nivel de vida adecuado es necesario tener un ambiente en buenas condiciones, y con base en el principio de interdependencia que hay entre los derechos humanos, pues evidentemente nos encontramos ante condicionantes interdependientes.

Un segundo paso, ya muy importante para la constitucionalización del derecho a un ambiente sano, fue el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, donde se reconoció

que toda persona debía disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental adoptando medidas para mejorar la higiene del trabajo y del medio ambiente, con lo cual se da expresamente esa relación entre calidad del ambiente y la posibilidad de la salud física y mental de las personas.

Un tercer paso y que ya se da en el marco del derecho internacional en materia ambiental y que lo mencionó la Embajadora, fue durante la primera gran cumbre ambiental que fue Estocolmo de 1972, y donde el principio primero de la Declaración que emana de ese evento reconoce que el hombre tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar. Aquí vemos esa interdependencia o interrelación entre condiciones de vida adecuadas y un medio ambiente de calidad.

Y ya el punto en el que se alcanza la cúspide de estos antecedentes es evidentemente, en la Conferencia de Río de 1992, donde la Declaración correspondiente estableció que los seres humanos tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza. Recuerden que ya en esta Cumbre se empieza a perfilar el concepto del desarrollo sustentable, y entonces efectivamente, se reconoce que tenemos todos un derecho a una vida saludable y productiva, y que eso debe darse en equilibrio con el ambiente; pero para lograr eso, precisamente, es que se acuña ese concepto del desarrollo sustentable y es el que pretende empatar el desarrollo de actividades productivas, con el garantizar que se va a mantener el capital natural que las hace posibles y no solo para las generaciones presentes, si no pensando en el futuro, y que fue referido por Juan Pablo.

¿Cómo se fue adoptando el derecho a un ambiente sano en las constituciones del continente? pues llama la atención que Panamá fue el primer Estado que lo incorporó en su Constitución en el año de 1972, por supuesto ya el licenciado Muñúzuri señaló que México reacciona llevando una ley, pues evidentemente Panamá reaccionó y llevó a la Conferencia de Estocolmo una reforma constitucional, entonces muy probablemente esto es una reacción a ese evento internacional.

También en la década de los 70, Cuba y Perú constitucionalizaron este derecho. Un siguiente bloque que es en la década de los 80 tene-

mos países como Chile, Guatemala, Nicaragua y Brasil y, por último el tercer bloque, el de los tardíos y de los años 90, empieza con Colombia, tenemos también Costa Rica, Bolivia Uruguay, Ecuador y hay que decirlo, llegamos tarde, México hasta 1999, como ya se ha mencionado por las personas que me precedieron.

Entonces, una mala noticia, fuimos los últimos y, desafortunadamente les tengo otra mala noticia, porque efectivamente se reconoció en 1999, vamos a ver un poco la evolución de cómo se incorporó o cómo se ha ido reformando el artículo 4o. Originalmente el artículo 4o. como muchos de ustedes saben, no tenía referencias expresas a cuestiones ambientales pero desde 1983 garantizaba el derecho a la salud, y con base en la interrelación que existe entre estos dos derechos, se utilizaba este fundamento para muchas de las acciones que se llevaban a cabo en materia ambiental.

Ya en 1999 se incorpora expresamente el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado, sin embargo como ya también han mencionado, omitió los mecanismos procesales necesarios para hacerlo efectivo, para exigir su cumplimiento. En palabras del entonces y ahora difunto senador Aguilar Zínser, no se podía estar satisfechos con el resultado de esta reforma, ya que por sí sola no garantiza que los ciudadanos cuenten con instrumentos para la defensa del ambiente. Entonces el propio constituyente permanente estaba consiente que la tarea no estaba acabada.

¿Cómo funcionaba entonces este derecho inacabado? Pues, tiene tres vertientes: primero, el derecho de toda persona a un ambiente adecuado conlleva como ya también se mencionó, la obligación de cuidarlo, a pesar de que no lo establecía expresamente de manera natural se genera esa obligación, y por lo tanto de ello deriva el principio de la corresponsabilidad que está previsto tanto en la Declaración de Río, como en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y que establece lo que ya también mencionó la Embajadora, que la protección del ambiente no es responsabilidad nada más de las autoridades, es tarea de todos los ciudadanos el llevar a cabo acciones para garantizar ese derecho, y por ello, muchas leyes pero especialmente la Ley General del Equilibrio Ecológico estableció mecanismos que permiten la participación de las personas en el

desarrollo y aplicación de la gestión ambiental, como ocurre con la auto regulación, las auditorías ambientales, la participación en los procedimientos de normalización, de planeación, en la evaluación de impacto ambiental, que hizo mención Juan Pablo, y que de pronto saca chispas, pero bueno ahí está considerada y es un mecanismo para permitir esa corresponsabilidad de los ciudadanos.

También tenía que ser garantizado por el Estado, se pretendía que fuese un derecho subjetivo público, sin embargo, solo podía ser exigido a través de los instrumentos que en su caso estableciera la legislación a nivel administrativo. Nuevamente depende totalmente de la Ley General del Equilibrio Ecológico y los únicos mecanismos que realmente se tenían, era la denuncia popular y el recurso de revisión, mismos que eran sumamente limitados, y el amparo no podía utilizarse porque se tenía que sufrir una afectación en su esfera jurídica directa.

Y finalmente, la vertiente más importante es que se veía este derecho como un principio rector de la política social y económica, y esto lo confirman los artículos 25, 26 y 27 de la Constitución que establecen aspectos sobre medio ambiente, que pretendían informar a la legislación secundaria para garantizar el derecho de un medio ambiente adecuado. El artículo 25 ordena la rectoría del Estado en materia de desarrollo, exigiendo que ésta se lleve a cabo de manera integral y sustentable, lo cual tenía que reflejarse en las leyes que impulsaran ese desarrollo. El artículo 26 sin establecer referencias expresas a cuestiones ambientales se apoya en la Ley de Planeación, que ordena que la planeación considere la cuestión ambiental y la propia Ley General del Equilibrio Ambiental Ecológico tiene un instrumento que se llama Planeación Ambiental; y finalmente tenemos el artículo 27, referido por el licenciado Muñúzuri, y que reconoce la propiedad originaria de la Nación sobre tierras y aguas, con lo cual permite la imposición de modalidades y regular en beneficio de la colectividad el aprovechamiento de los elementos naturales para cuidar su conservación, por lo que me sumo a ese reconocimiento que hizo al Constituyente del 17, ya que estableció la primera disposición ambiental en una Constitución nacional. Entonces a pesar de que en el reconocimiento de un derecho a un ambiente adecuado llegamos tarde, por lo menos en la parte ambiental que estableció el artículo 27 fuimos los primeros.

No han sido las únicas reformas que ha sufrido el artículo 4o., ya se mencionó que en 2011 se incorporó el derecho a toda persona a la alimentación y una reforma importante es la del 2012, que la verdad es que incorporó muchas cosas, sustituir el término adecuado por sano, ya que se consideraba que adecuado era sumamente subjetivo y sano tenía un poco más de definición jurídica; obligar al Estado a garantizar este derecho, a lo cual yo diría que esto fue totalmente innecesario, y ahorita voy a comentar por qué, pero es la responsabilidad por daños al ambiente lo cual también me parece que no era necesario elevarlo a la Constitución, y finalmente incorporar el derecho de toda persona al agua.

Otras reformas que de manera complementaria han apuntalado este derecho a un ambiente adecuado, que ya fueron mencionadas, son la reforma al artículo 17 en materia de acciones colectivas de 2011, y que permitió que se reformara el Código de Procedimientos Civiles, y que se establecieran acciones colectivas en materia ambiental; la reforma en materia de amparo que también mencionó el licenciado Muñúzuri del 2011 y que amplió, o más bien eliminó el concepto de interés jurídico y estableció el interés legítimo tanto individual y colectivo, y que ya nos permite utilizar el amparo como un mecanismo de defensa, y finalmente las reformas para diversos artículos en materia de derechos humanos del 2011 y que es la materia de este Coloquio.

Esta reforma en materia de derechos humanos planteó esencialmente tres cosas que me parecen importantes: lo primero es que ya no se otorgan, se reconocen los derechos y que además serán reconocidos los derechos no nada más previstos en la Constitución, sino también en los tratados internacionales de los que nuestro Estado es parte, y esto es un punto muy importante, porque la materia ambiental tiene muchísimos acuerdos y tratados en materia ambiental, lo cual hace que el tomador de decisiones o el juzgador puedan valerse de todos esos instrumentos internacionales para interpretar una cuestión en materia de derecho al ambiente. La aplicación del principio *pro persona* que pronto vamos a ver que se empieza a aplicar de manera frecuente, ya también se mencionó que no nada más existe el derecho a un ambiente sano, hay muchos derechos, y es muy probable que los veamos entrando en conflicto; tenemos ahora una legislación en materia energética

que de manera, yo diría esquizofrénica, repite constantemente que los usos de suelo y subsuelo son preferentes sobre cualquier otra cosa, yo creo que eso está mal, pero aquí eventualmente los tribunales tendrán que decidir sobre estas cuestiones, pero yo creo que si un aprovechamiento, una explotación de hidrocarburos va afectar una fuente de agua de una población, yo creo que la legislación no puede pronunciarse sobre preferencias, eso se debe decidir caso por caso.

Estableció la obligación de las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar todos los derechos humanos y esta reforma es de 2011, entonces era absolutamente innecesario ponerlo expresamente en el artículo 4o., y finalmente que la interpretación que se haga de estos derechos tendrán que ser bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Esta reforma también lo que consideró fue el fortalecimiento institucional para poder garantizar los derechos humanos en nuestro país, entonces se adicionó un apartado B al artículo 102 de la Constitución por el cual se estableció que los organismos de protección de los derechos humanos serían fortalecidos, podían conocer de quejas contra actos u omisiones de cualquier autoridad excepto del Poder Judicial de la Federación, pero y quizá la más importante, formular recomendaciones públicas no vinculatorias, sin embargo, los servidores públicos quedan obligados a responder a esas recomendaciones y en caso de que sean negativas a tener que fundar, motivar y hacer pública su respuesta.

De pronto siento que se menosprecia mucho el papel de los Ombudsmen, me da gusto también que esté mi amigo Francisco Dorantes, que representa a la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del D.F. Sé que su titular tiene dudas de si está Procuraduría, que creo que es la única que es un Ombudsman ambiental en el país, porque no sanciona, solamente emite recomendaciones o sugerencias, de si deberían evolucionar y cambiar, y volverse una auténtica Procuraduría con facultades sancionadoras. Yo le reitero que no, yo creo que el peso moral que tienen los Ombudsmen vale mucho, y sobre todo la ventaja que tienen, es que los mantiene al margen de los procedimientos administrativos, autorizatorios o sancionatorios, o de investigación, y eso hace que sean más objetivos, y creo que eso es exactamente lo que viene haciendo y que va hacer mucho más la Comisión Nacional de

los Derechos Humanos. Ya tenemos varios ejemplos de recomendaciones que son en materia ambiental, y está precisamente el caso de Wirikuta, donde la propia Comisión Nacional estableció que hay violaciones a los derechos de consulta y participación, al uso y disfrute de los territorios indígenas, y a la identidad cultural y a un medio ambiente sano.

Cada vez vamos a ver más que ese rol de Ombudsman nacional, lo está ejerciendo la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Entonces efectivamente la mala noticia es que desde 1999 hasta 2011 teníamos un derecho programático, que realmente no nos funcionaba para poder exigir el cumplimiento de ese derecho. Sin embargo, la buena noticia es que en los últimos años con las acciones colectivas, con las reformas del amparo, con las reformas en la materia de derechos humanos, con el tema de responsabilidad por daño ambiental y con la publicación de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, ya tenemos un derecho que realmente podemos exigir su cumplimiento.

Se ha dicho que para que el derecho a un ambiente sano sea eficaz se requiere primero: que sea reconocido de manera expresa y clara señalando la responsabilidad del Estado de garantizarlo, bueno cumplimos, se reconoció en 1999 y la responsabilidad del Estado de garantizarlos se estableció en 2011 con la reforma en materia de derechos humanos. Que incluye el derecho a una información adecuada, así como a la participación en decisiones que afecten en el ambiente, por lo menos en el papel creo que cumplimos, porque contamos con todo un marco jurídico en materia de acceso a la información pública, la transparencia y existen mecanismos de participación, que aunque no funcionan como quisiéramos, permiten la incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones; y finalmente que otorgue a los particulares recursos eficaces cuando consideren afectado dicho derecho. Pues también cumplimos.

Coincido plenamente con el licenciado Muñúzuri en que la legislación ambiental requiere una revisión, no sé si a lo que debemos llevar es a un proceso de codificación, también conozco el caso del Estado de México y creo que podemos coincidir que no funciona del todo bien, pero lo que sí creo es que necesitamos una revisión integral como la que se hizo en 1996, más o menos de esos alcances, porque en los últi-

mos años lo que sí hemos venido haciendo es lastimar nuestro ordenamiento jurídico ambiental con parches legislativos. Desde la Constitución hasta la propia Ley General del Equilibrio Ecológico y este enorme número de nuevas leyes generales o marco, que se vienen emitiendo, que vuelven a fragmentar el ordenamiento jurídico ambiental, y de pronto cuesta mucho trabajo entender qué ordenamiento es el que resulta aplicable, las reglas de supletoriedad no son claras y con la fórmula de la derogación tácita, pues ahí les encargo la tarea de entender qué disposiciones se encuentran vigentes y cuáles no.

Yo con esto concluiría, me pongo a sus órdenes para cualquier duda.

Muchas gracias por la invitación.