

ZILLMAN, Donald *et al.* (eds.), *Human Rights in Natural Resource Development; Public Participation in the Sustainable Development of Mining and Energy Resources*, Gran Bretaña, Oxford University Press, 2002, 710 pp.

La participación pública, como un nuevo derecho humano, resulta imprescindible para la toma de decisiones en el ámbito de la energía y de la explotación de los recursos naturales; el tema constituye un desafío para alcanzar el desarrollo sustentable, el cual resuelve las necesidades del presente sin comprometer las de las futuras generaciones, principio básico del derecho internacional que requiere armonizar el desarrollo económico con la protección ambiental. A partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, la integración de la participación pública como instrumento fundamental para la toma de decisiones, el acceso a la información (requisito previo) y, por último, el acceso a la justicia ambiental se han visto reforzados.

Actualmente, como puede advertirse a través de la lectura de esta obra editada por los profesores Donald N. Zillman, de la Universidad de Maine, EUA; Alastair R. Lucas, de la Universidad de Calgary, Canadá; y George (Rock) Pring, de la Universidad de Denver, EUA, cuyo origen fue una Conferencia celebrada en el Colegio de Abogados de Vermont, EUA, en 2001, auspiciada por la Barra Internacional de Abogados, el Instituto Internacional para el Ambiente y el Desarrollo, y el Consejo Mundial de Negocios para el Desarrollo Sustentable la participación pública es un elemento indispensable para llevar a buen fin todos aquellos proyectos vinculados con la energía y la explotación de los recursos naturales.

Esta recopilación representativa de los estudiosos del tema en el mundo se divide en tres secciones. En la primera de ellas, el profesor George (Rock) Pring y la abogada Susan Y. Noé, ambos de los Estados

Unidos de América, presentan la historia y evolución que ha tenido la participación pública a través de los diferentes instrumentos internacionales, tanto de *soft law* como de *hard law*, enfatizando la fuerza que ésta adquiere a partir de la Convención de Aarhus sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones, y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales la cual entró en vigor el 30 de octubre de 2001. También ofrecen un panorama respecto del rol sustancial que juegan, en estos temas, los organismos financieros internacionales, los grupos étnicos y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

A continuación, Barry Barton, de Nueva Zelanda, realiza un estudio sobre el marco teórico de la participación pública, cuyas conclusiones ponen de manifiesto el impacto positivo que ésta tiene en el desarrollo de proyectos relacionados con la industria minera y energética.

En la segunda parte del libro, es explorado el papel que desempeña el derecho internacional en la promoción de la participación pública. Gillian Triggs, de Australia, revisa los principios reconocidos a los grupos indígenas en los distintos instrumentos de derecho internacional, mismos que refuerzan su participación fundamental en la explotación racional de los recursos naturales.

Algunos autores analizan la Convención de Aarhus a lo largo de este trabajo, pues, aunque se trata de un instrumento europeo, ahora de referencia obligatoria, puede funcionar como marco de referencia; además permite la adhesión de cualquier Estado del orbe. Para tal efecto, Peter Davies, de Gran Bretaña, nos introduce a su estudio desde la óptica del derecho comunitario. Este académico alude al desarrollo y aplicación, por parte de los Estados miembros de la Unión Europea, de las directivas (instrumentos jurídicamente vinculantes) de acceso a la información, de participación pública y de las excepciones de acceso.

Catherine Redgwell, también de Gran Bretaña, explora el movimiento de la participación pública desde el ámbito del derecho internacional y sus implicaciones prácticas a escala nacional; específicamente, estudia las áreas naturales protegidas, las especies en peligro de extinción y la diversidad biológica.

Por último en este contexto internacional, Peter D. Cameron, de Gran Bretaña, y Ernesto Correa, de Chile, presentan un estudio relativo a la gestión de la participación pública en esta nueva etapa de globalización, cuyo sustento es la celebración de acuerdos entre el gobierno y las empresas para el establecimiento de estándares industriales, empleo de instru-

mentos económicos e iniciativas voluntarias, entre otros, los cuales están dando excelentes resultados.

La tercera parte del libro está dedicada al análisis de la participación pública en los ámbitos nacional y regional que, *grosso modo*, permite examinar la forma en que ésta se ha convertido en parte de las distintas estructuras legales relacionadas con la explotación de los recursos naturales y la protección del medio ambiente. Inicialmente, los trabajos están referidos a los países desarrollados. Así, Celia Campbell-Mohn, de los Estados Unidos de América, analiza por una parte la legislación relativa al régimen de propiedad de carácter público y privado, y la ley sobre daños de su país, y por la otra coincide con los profesores que la preceden al sostener que actualmente la participación pública entre las empresas, los grupos étnicos y los gobiernos federal, estatal y local es un requisito fundamental para que todo proyecto relacionado con el aprovechamiento de la energía y de los recursos naturales logre el éxito.

De Canadá, Alastair R. Lucas plantea cómo la evolución de la participación pública está cambiando la forma de operar de las agencias gubernamentales de recursos naturales y energía en su país. Las nuevas políticas de desarrollo requieren, en cada proyecto, la notificación y consulta pública de las personas susceptibles de ser afectadas y el reconocimiento imprescindible de los intereses de los grupos indígenas.

Anita Ronne señala que durante los últimos veinticinco años, Dinamarca, su país, ha reducido sustancialmente el consumo de los recursos naturales y los efectos ambientales negativos producto del uso de la energía. La autora presenta el marco constitucional aplicable a los recursos naturales y a los planes y programas sobre energéticos, así como el papel que juega la participación pública en estos rubros. Para Dinamarca, el desarrollo sustentable presupone transparencia, democracia, respeto a los derechos humanos y una cooperación internacional que permita su verdadera realización.

Continuando con los países nórdicos, Ola Mestad hace un recorrido por el establecimiento de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) en Noruega que, a su juicio, es el instrumento más eficiente para instrumentar la participación pública, de forma tal que mejora las condiciones de vida y da a la gente el sentimiento de tomar parte en decisiones trascendentales. Si bien reconoce que las reglas aplicables para cada uno de los proyectos son muy diferentes, especialmente con respecto a plantas petroleras, de gas e hidroeléctricas, existen sectores como la minería y la pisci-

cultura, los cuales, hasta la fecha, carecen de rubros específicos que incorporen el mecanismo de participación pública, cuestión que debe ser subsanada.

Martha M. Roggenkamp examina el tema de la participación pública en el contexto del desarrollo sustentable del sector energético en los Países Bajos. Del mismo modo, estudia la Convención de Aarhus y la Directiva Europea sobre EIA en referencia a la participación pública, cuyas bases nacionales son la Ley de Acceso Público a la Información del Gobierno y la Ley de Derecho Administrativo General y, más específicamente, la Ley sobre Gestión Ambiental; aplicables, todas ellas, a cualquier decisión, incluidas, por supuesto, las relacionadas con la energía y el medio ambiente.

Proseguimos con la perspectiva de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), resultado del colapso de la extinta URSS. Svitlana Kravchenko, de Ucrania, señala que en esos países, los principios de la participación pública en la toma de decisiones ambientales están establecidos tanto en su Constitución como en su legislación interna, aunque no siempre de manera muy afortunada. La autora llega a identificar dos cuestiones básicas: por un lado, el nivel de la cultura ambiental y jurídica de los funcionarios gubernamentales en la CEI es muy bajo, por lo tanto, es indispensable fortalecer la educación ambiental a través de programas de capacitación; por otro lado, en algunos de estos países existen abogados y organismos de derechos humanos e institutos independientes que asesoran a ciudadanos y a las ONG ante los tribunales. Aunque de forma general, la participación pública de los ciudadanos y de las ONG se encuentra obstaculizada debido a la falta de acceso a la información sobre la toma de decisiones, especialmente respecto de permisos, licencias, planes de uso del suelo y fondos ambientales, puesto que la información puede obtenerse una vez que la decisión ha sido tomada, situación que contradice la realidad con el contenido de la legislación de EIA, al establecer esta el derecho de los ciudadanos a participar, pues, como vemos, dicha previsión es meramente declarativa, en virtud de la ausencia de mecanismos que permitan hacer efectivo este derecho; consecuentemente, los países de la región deben esforzarse para mejorar el escenario.

El profesor John E. Bonine, aunque estadounidense, ha trabajado sobre estos temas en Europa Central y Oriental desde 1994. Por consiguien-

te, su contribución es acerca de la construcción de la democracia participativa en estos países, misma que se encuentra jurídicamente establecida en la mayoría de ellos.

Finalmente, y dentro de esta tercera parte del libro, toca el turno a los colaboradores de los países en vías de desarrollo. En primer lugar, Yinka Omorogbe, de Nigeria, nos introduce al marco histórico legislativo de la participación pública en África, desde la era precolonial hasta la independencia. La autora toca el tema respecto de Sudáfrica y, más abundantemente, de Nigeria, país en el que debido a las necesidades de desarrollo, hasta hoy día, la política de explotación de los recursos naturales, tanto por parte del gobierno como de las compañías, se lleva a cabo sin la debida consideración de las cuestiones ambientales, ni de los intereses de las comunidades residentes en las tierras en donde se localizan esos recursos. Obviamente, no existen restricciones legales que impidan esta situación, lo que deja en estado de indefensión tanto a los grupos étnicos y sociedad civil interesados, como al medio ambiente.

Por su parte, Lila K. Barrera-Hernández, de Argentina, muestra las diferencias del marco jurídico de la participación pública de los grupos étnicos en Argentina, Colombia y Perú en los sectores del petróleo y del gas. Resalta una característica común de estos tres países, y es que la principal manifestación de la participación pública se da a través del instrumento de EIA.

A continuación, José Juan González Márquez, de México, presenta un panorama de la participación pública en su país y en Centroamérica. El profesor González Márquez analiza, de forma comparativa, la legislación relacionada a la propiedad de la tierra y a los recursos naturales, así como el acceso a la información y la incorporación del principio del desarrollo sustentable y del instrumento de EIA en la legislación nacional de éstos países, cuyo reconocimiento se debe tanto a su desarrollo económico como a una concientización de la sociedad civil, la cual exige mayor información y, por ende, participación.

Lye Lin Heng, de Singapur, expone la visión del Sudeste asiático. En esta región del mundo la situación es muy contrastante, pues aunque en Filipinas, Indonesia, Tailandia y Malasia la información relativa a la EIA puede estar a disposición del público, esto es de forma muy limitada, ya que no existe una verdadera consulta pública durante el proceso. No obs-

tante, a partir de la Conferencia de Río, se ha intensificado el movimiento mundial para fortalecer la participación de los ciudadanos en cuestiones vinculadas, precisamente, con la protección del medio ambiente y el desarrollo. A pesar de ello, existen países como Laos y Camboya en los que la participación pública y sus mecanismos de aplicación están aún muy lejos de consolidarse.

Por último, Zhiguo Gao, George Akpan y Jim Vanjik nos conducen a la región de Asia y el Pacífico en cuestiones relacionadas con la industria petrolera y minera, y el impacto ambiental que generan. Los autores examinan el caso *Ok Tedi*, el cual aborda un problema de impacto ambiental en una explotación minera en Papúa Nueva Guinea, demostrando que la era de las complacencias ambientales ha terminado y, en su lugar, ha llegado el acceso a la justicia ambiental a través de la *class action*. Por lo tanto, dar información oportuna y permitir la participación pública pueden evitar que grandes proyectos de inversión se lleven a juicio y se detengan, con las consecuentes implicaciones económicas, políticas y sociales que el asunto conlleva.

Es evidente que la participación pública ha alcanzado un grado de reconocimiento como un derecho humano fundamental que marcará los lineamientos a seguir en la explotación de los recursos naturales en este siglo XXI y siguientes. Comprender y asumir esta nueva dimensión humana en los gobiernos, empresas, organismos internacionales, las ONG y sociedad civil en general, redundará en mejores y mayores beneficios para todos los actores mencionados y para el medio ambiente. Consecuentemente, comparto totalmente la opinión del profesor Bonine, quien ha dicho que la participación pública está aquí y llegó para quedarse. Al respecto, cabe apuntar que en México, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada el 11 de junio del 2002 en el *Diario Oficial de la Federación* y en vigor a partir del 12 de junio del mismo año, tiene como finalidad garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal, lo cual representa un hito en nuestra historia y democracia, ya que permite a la ciudadanía informarse adecuadamente, entre otros, en los sectores de energía y medio ambiente para estar en posibilidad de influir en la administración de los recursos naturales del país.

Después de lo expuesto, no nos queda más que recomendar ampliamente la lectura de esta investigación colectiva que nos permitirá entender y aprovechar el desarrollo e instrumentación de la participación pública en las áreas vinculadas al aprovechamiento energético y explotación de los recursos naturales, a través de las distintas experiencias del orbe aquí plasmadas.

Marisol ANGLÉS HERNÁNDEZ*

* Académica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.